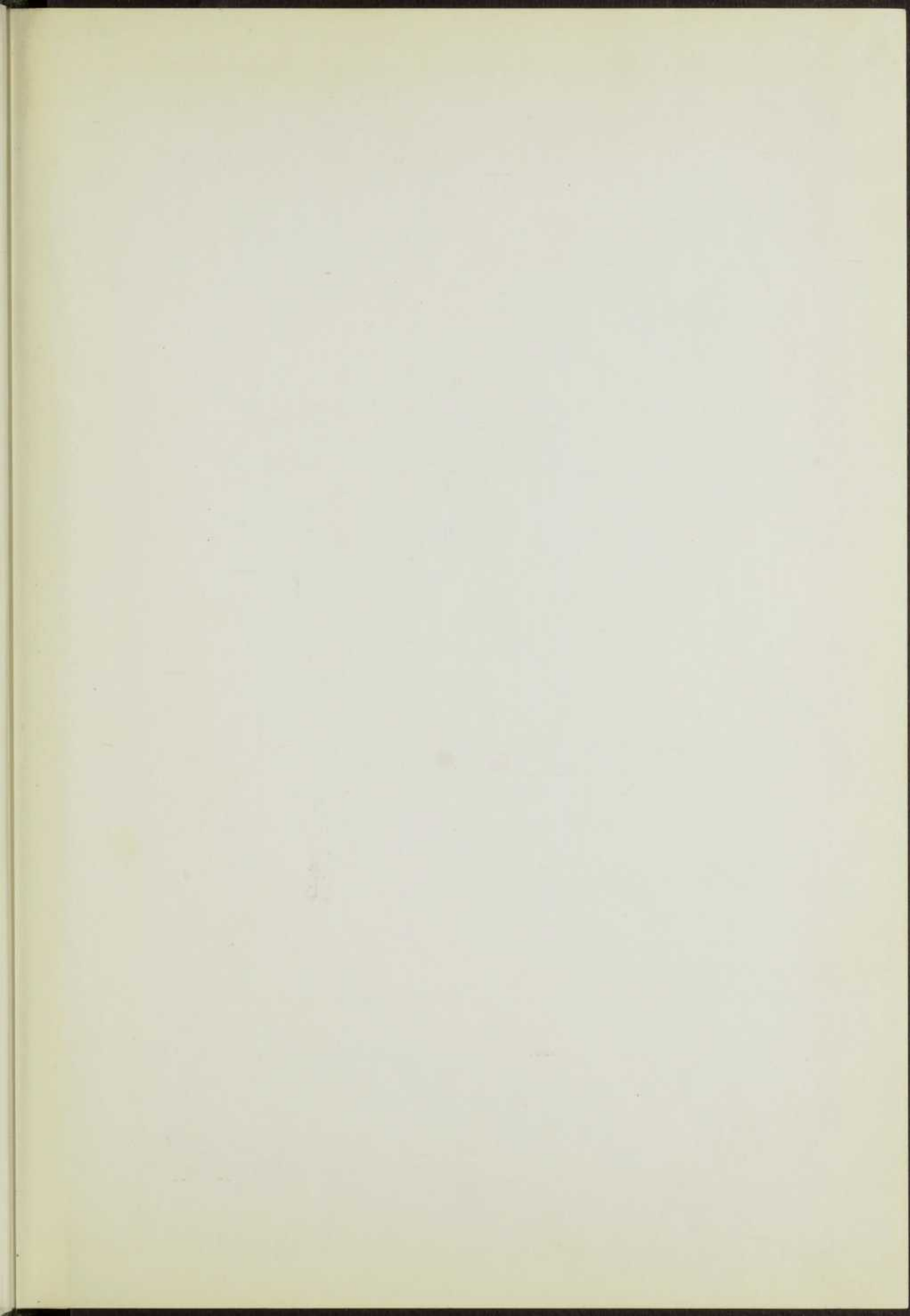
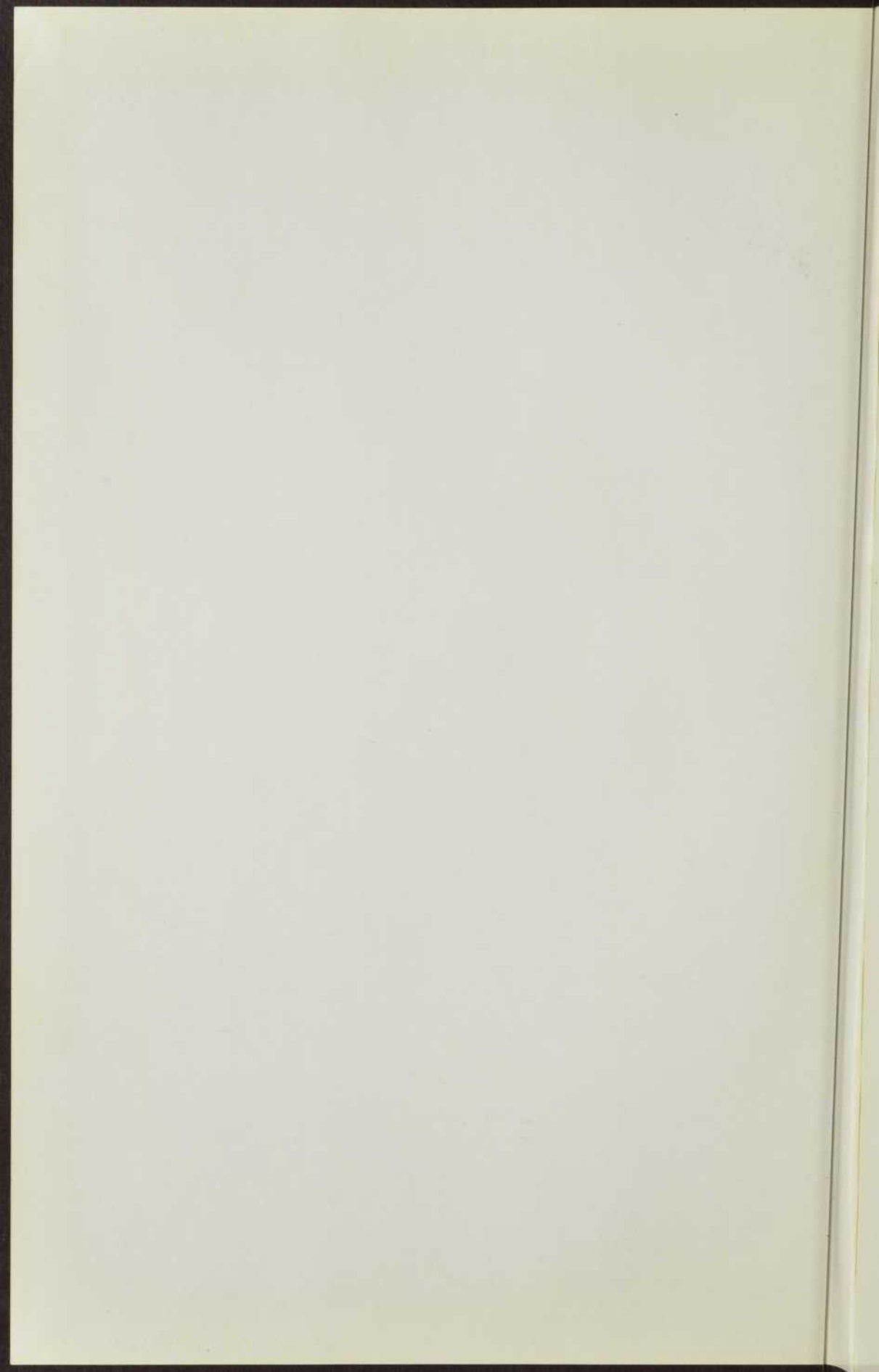
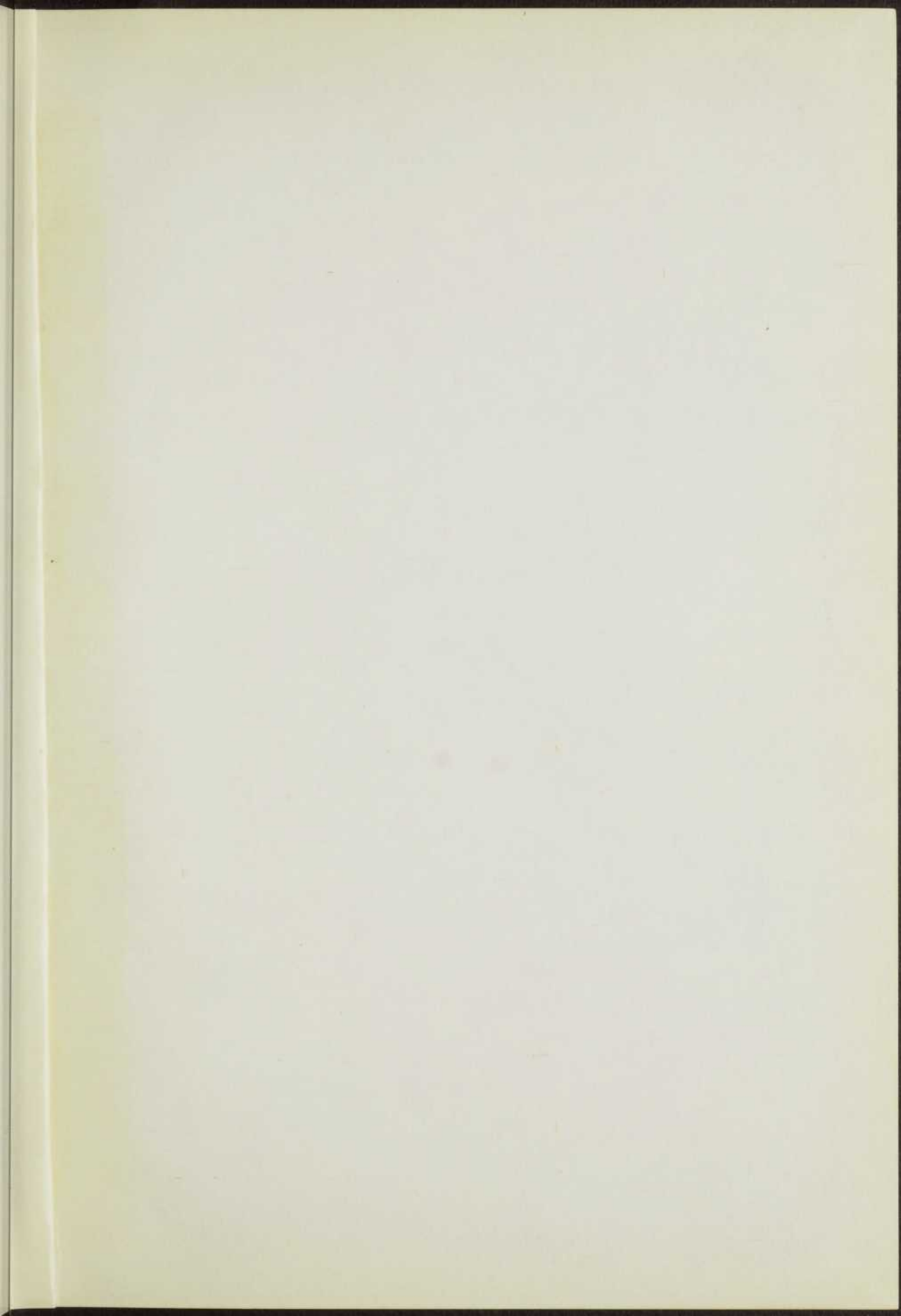


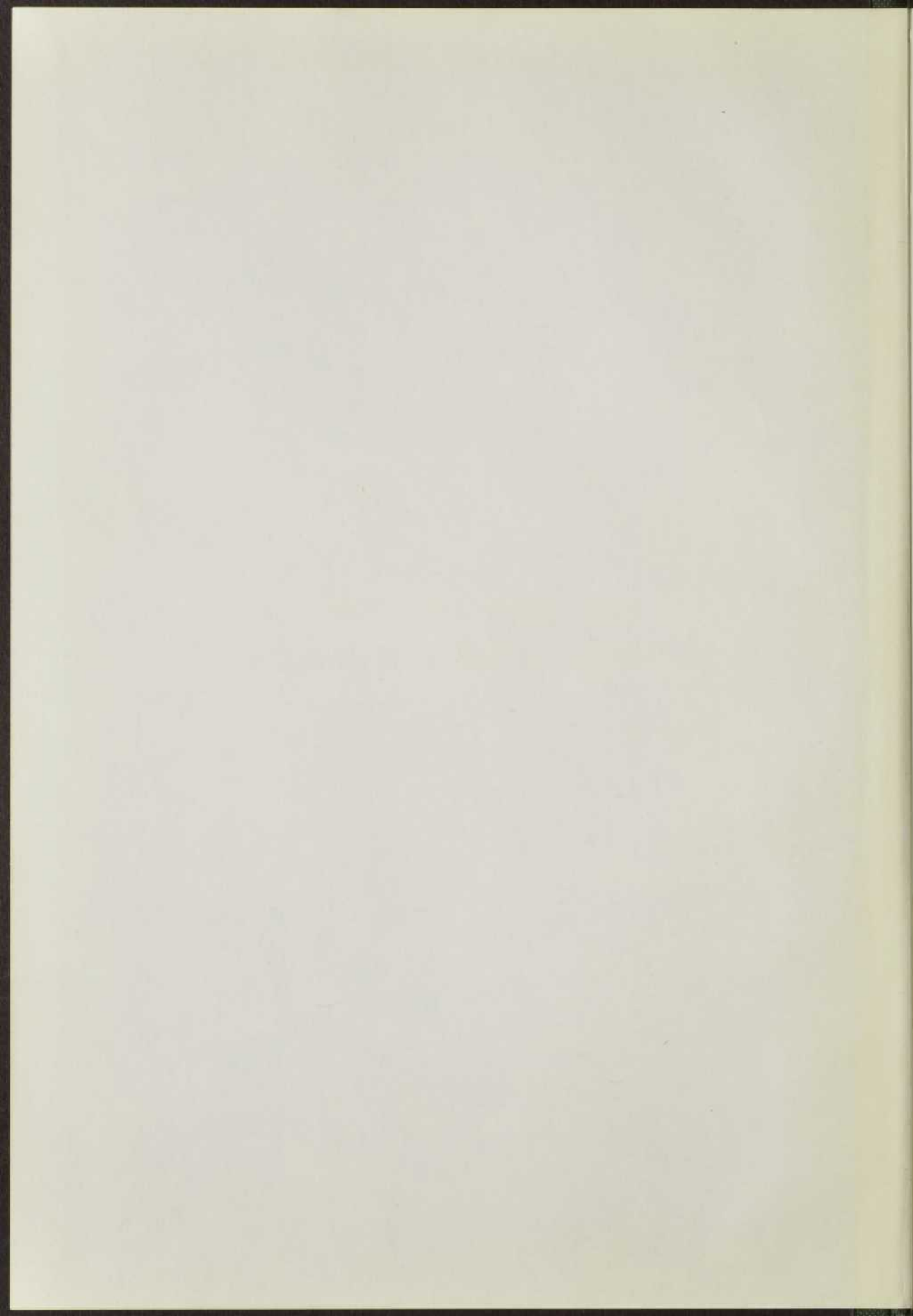
0964



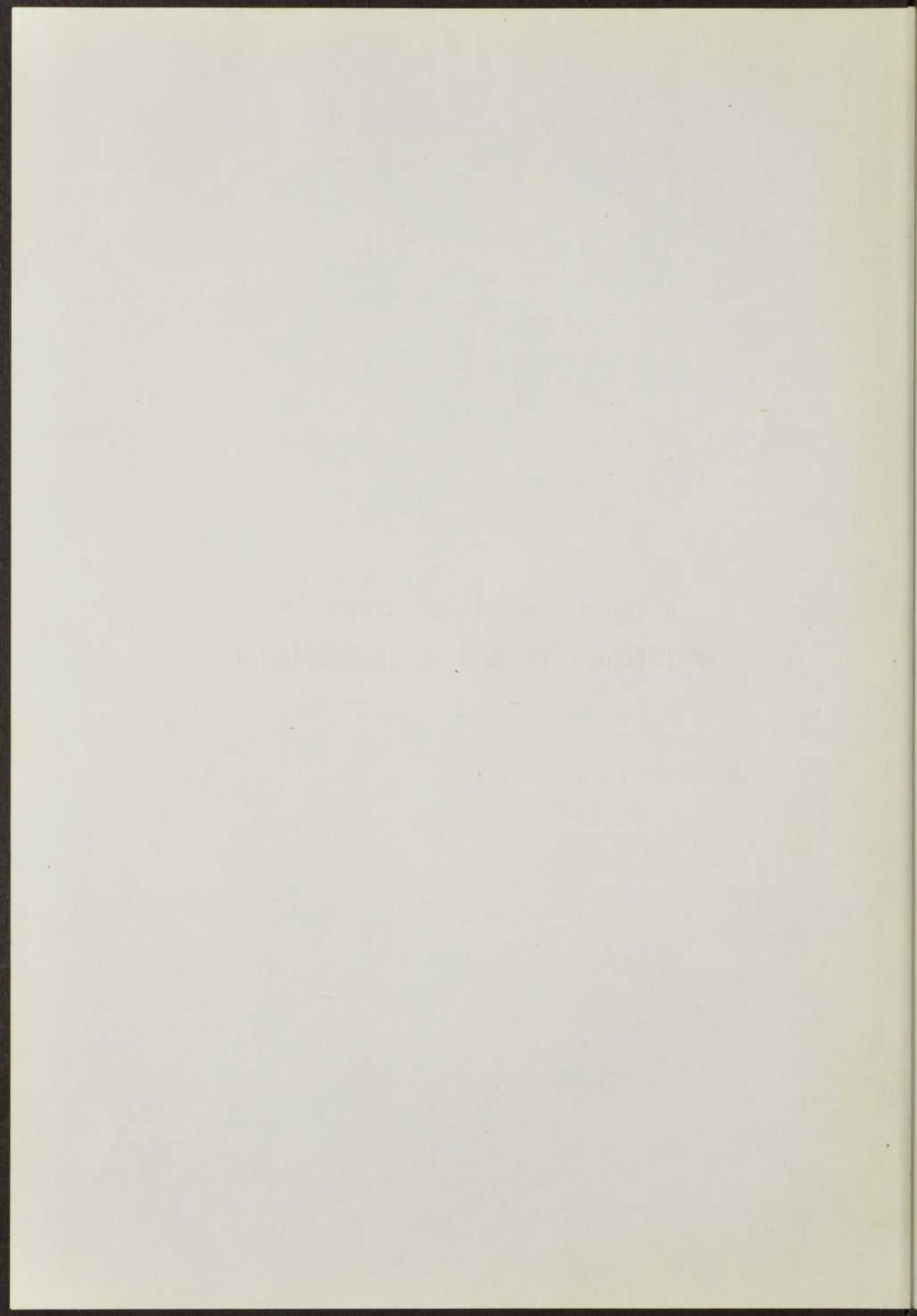








**Le régime juridique des Grands Lacs
de l'Amérique du Nord et du Saint-Laurent**



CHARLES BÉDARD

**Le régime juridique des Grands Lacs
de l'Amérique du Nord et du Saint-Laurent**

BIBLIOTHÈQUE
SAINT-SULPICE

LES PRESSES DE L'UNIVERSITÉ LAVAL
QUÉBEC
1966

*Cet ouvrage a été publié grâce à
une subvention accordée par le
Conseil canadien de Recherche en
Sciences sociales et provenant de
fonds fournis par le Conseil
des Arts du Canada.*

UNIVERSITÉ LAVAL
BIBLIOTHÈQUE

~~KE
2377
B43~~

341.710964

B399r

1966

1966, LES PRESSES DE L'UNIVERSITÉ LAVAL
Tous droits réservés. IMPRIMÉ AU CANADA.

B. Q. R.
NO. 5083

Avant-propos

Un grand système fluvial est un phénomène fort complexe. Il arrive que dans un tel système plusieurs États, riverains et non riverains, ont des intérêts multiples et variés. Ces intérêts, qui sont de nature politique, stratégique ou économique, peuvent parfois entrer en conflit. C'est le rôle du juriste d'aider à l'élaboration de règles ou de normes susceptibles de concilier les divers intérêts en cause et de dénouer au besoin les conflits.

Parmi les plus grands systèmes fluviaux du monde, il n'en est guère qui soient davantage dignes d'intérêt — tant pour ses dimensions gigantesques que pour son importance sur les plans économique et stratégique — que celui des Grands Lacs de l'Amérique du Nord et du fleuve Saint-Laurent. En effet, l'immense voie, accessible aux navires de fort tirant, que forment les Grands Lacs et leur déversoir naturel, le Saint-Laurent, constitue une artère commerciale¹ de première importance qui va de l'Atlantique jusqu'au cœur du continent sur une distance d'environ 2 300 milles.

Les eaux des Grands Lacs eux-mêmes (d'une superficie d'environ 100 000 milles carrés, dont soixante pour cent sont aux États-Unis, et quarante pour cent au Canada) dépassent en étendue, dans leur ensemble, celles de la mer Baltique, de la mer Caspienne ou de la mer Noire, et avoisinent celles de la Méditerranée. Le trafic annuel des diverses écluses dans les voies d'eau qui relie ensemble les lacs dépasse celui de tout autre système de canaux au monde.

Ce vaste réseau, desservi par d'excellents aménagements portuaires, est sillonné en tous sens par une importante flotte marchande qui en 1962 totalisait 578 navires (dont 65,5 pour cent appartiennent aux États-Unis) de jauge brute de 3 437 835 tonnes, et d'une capacité de chargement de 5 160 895 tonnes.

Du fait d'une part de leur situation particulière, enfermés qu'ils sont dans le territoire de deux États et reliés à la mer par un fleuve, en partie international, canalisé

¹ Aussi connue sous le nom de voie maritime du Saint-Laurent et des Grands Lacs, au sens large. (Au sens strict, la voie maritime va de Montréal au lac Érié.)

sur tout son parcours, et, d'autre part, de leurs dimensions considérables et de leur immense potentiel industriel, les Grands Lacs (avec leur déversoir) présentent un visage complexe et fort intéressant au regard du droit international. A la question primordiale que pose l'exercice de la souveraineté des États riverains sur l'ensemble de ces eaux et de leur lit se greffent celles de leur juridiction et de leur droit d'usage, ce dernier se dédoublant lui-même en droit de navigation et en droit d'exploitation et d'utilisation industrielle. Telles sont les questions principales qui ont retenu notre attention et que nous nous proposons d'exposer et d'élucider ici.

Pour plus de clarté, nous avons divisé notre étude en deux parties. Dans la première, nous examinerons la situation des Grands Lacs et du Saint-Laurent sous l'angle spécifique du droit conventionnel (traités et conventions en vigueur entre les deux riverains). Nous considérerons, en particulier, la question de la frontière et de la juridiction, celle du droit de pêche, celle du droit de navigation et de sauvetage, celle de l'utilisation des eaux et de leur lit pour fins industrielles, domestiques et hygiéniques et, enfin, celle des armements.

Dans la deuxième partie, nous examinerons ces mêmes questions sous l'angle du droit des gens. Nous considérerons en particulier la nature juridique (au regard du droit public de la mer) des eaux des Grands Lacs et du Saint-Laurent. Nous étudierons le régime conventionnel de certaines étendues d'eau semblables, en particulier de quelques lacs et grands fleuves internationaux d'Europe et d'Amérique. Nous compléterons cet examen par une brève analyse de la pensée moderne en droit fluvial international, telle qu'elle apparaît à travers la doctrine des auteurs, les travaux de la Société des Nations, des Nations Unies ainsi que des organisations internationales de juristes, comme l'Institut de Droit international et l'Association du Droit international.

Nous avons pris comme point de départ de nos recherches, dans l'ordre chronologique, l'année 1783, année de la signature du traité de Paris, dans lequel, pour la première fois dans l'histoire des relations diplomatiques entre les États-Unis et la Grande-Bretagne, il est fait mention du statut des Grands Lacs et du fleuve Saint-Laurent. Nous suivrons l'évolution de cette question, jusqu'à nos jours, à travers les nombreux instruments — traités, conventions, protocoles, échanges de notes — intervenus depuis entre les deux pays et, à une époque plus récente, entre les États-Unis et le Canada comme pays souverain. En l'absence de convention, nous ferons appel, comme mode auxiliaire de détermination de la règle de droit, aux mesures législatives réciproques édictées par les deux pays ainsi qu'à la jurisprudence de leurs tribunaux. Le bref aperçu que nous donnerons par la suite du régime de quelques autres lacs et cours d'eau internationaux ainsi que l'analyse sommaire que nous ferons des tendances de la pensée moderne en droit fluvial international contribueront à préciser notre optique du sujet et nous permettront de formuler quelques conclusions générales.

Cet ouvrage n'a pas la prétention d'épuiser une matière aussi riche et aussi complexe. Nous le concevons plutôt comme une esquisse, comme un guide dans cet immense dédale de textes — rédigés de façon empirique selon les besoins de différentes époques et, en général, sans grand souci de cohérence ou de logique — que

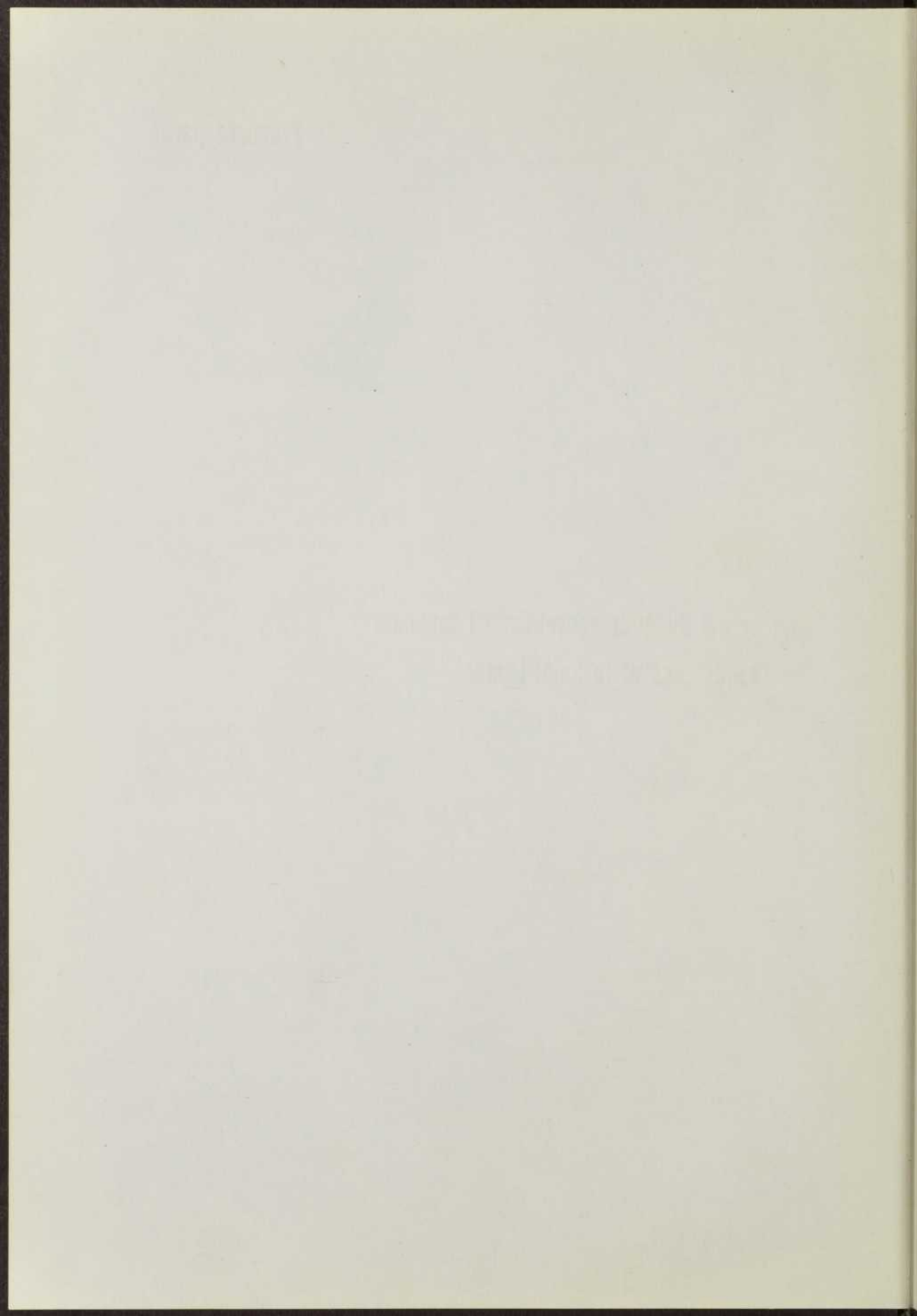
constitue le droit conventionnel touchant les Grands Lacs et le Saint-Laurent. C'est davantage à l'étudiant d'université, désireux de s'initier au sujet, qu'au spécialiste comme tel du droit international, que nous le destinons. Nous espérons éveiller l'intérêt pour un domaine du droit international où l'expérience canadienne compte parmi les plus riches et les plus valables.

Liste des abréviations

- A.A.B.N.* Acte de l'Amérique britannique du Nord.
A.C. App. C. Appeal Cases — Judicial Committee of the Privy Council.
A.J.I.L. American Journal of International Law.
B.H.C. Bulletin hebdomadaire canadien.
B.S.P. British and Foreign State Papers.
B.T.S. British Treaty Series.
B.Y.B. British Year Book of International Law.
CRANCH Cranch's U.S. Supreme Court Reports.
C.U.S. Treaties and Agreements affecting Canada in force between His Britanic Majesty and the U.S.A. with subsidiary Documents — 1814-1925, Ottawa, Imprimeur du Roi, 1927.
- E.A.S.* United States Executive Agreements Series.
Ex. C.R. Exchequer Court Reports.
Mal. Treaties, Conventions and International Acts, Protocols and Agreements between the U.S. and other Countries. (Malloy)
- Mich.* Michigan Supreme Court Reports.
O.L.R. Ontario Law Reports.
O.W.R. Ontario Weekly Reports.
R.G.D.I.P. Revue générale de Droit international public.
R.T.C. Recueil des Traités canadiens.
R.T.O.N.U. Recueil des Traités de l'Organisation des Nations Unies.
R.T.S.D.N. Recueil des Traités de la Société des Nations.
S.C. Statuts du Canada.
S.R.C. Statuts Refondus du Canada.
T.I.A.S. United States Treaties and Other International Acts.
U.S. U.S. Supreme Court Reports.
U.S.T.S. United States Treaty Series.

Première partie

**État actuel du droit conventionnel touchant
les Grands Lacs et le Saint-Laurent**



FRONTIÈRE ET JURIDICTION

La question du tracé de la frontière dans les Grands Lacs et la partie internationale du fleuve Saint-Laurent a été soulevée pour la première fois lors de la rédaction du traité définitif de paix entre la Grande-Bretagne et les États-Unis¹ qui mit fin à la guerre de l'Indépendance américaine. L'article 2 de ce traité qui fut signé à Paris le 3 septembre 1783 établissait, dans la région des Grands Lacs (sauf le lac Michigan) et du Saint-Laurent, une frontière d'eau courant *au milieu* du fleuve, des lacs et des rivières qui les relient².

Cette délimitation sommaire devait bientôt s'avérer insuffisante. On rapporte³ que, jusqu'en 1796, la Grande-Bretagne continua à occuper ses postes sur les Grands Lacs. Les commerçants britanniques allèrent même jusqu'à proposer qu'on repousse la frontière canado-américaine jusqu'à la rive sud des Grands Lacs. Ce n'est que par l'action conjuguée de la flotte et de la diplomatie américaines pendant la guerre de 1812 que purent être maintenus les droits qu'avaient acquis les États-Unis dans la partie sud de ces lacs.

Le traité de paix et d'amitié entre la Grande-Bretagne et les États-Unis, signé à Gand le 24 décembre 1814 (et qui mettait fin à cette deuxième guerre anglo-américaine), contient aux articles 6, 7 et 8, des dispositions importantes concernant les Grands Lacs⁴ et, notamment, la frontière d'eau dans la région.

1 C.U.S., p. 2 (traités et accords intéressant le Canada, en vigueur entre Sa Majesté et les États-Unis, avec documents connexes, 1814-1925).

2 Voici plus précisément comment était conçu le tracé : la frontière terrestre longerait le 45^e degré de latitude nord jusqu'à son intersection avec la rivière Cataracoui ou Iroquois (connue, depuis 1822, sous le nom de Saint-Laurent). De ce point, la ligne se prolongerait au milieu de cette rivière jusqu'au lac Ontario qu'elle couperait, au milieu, jusqu'à la voie d'eau qui le relie au lac Érié ; de là, passant par le milieu de la rivière Niagara, le milieu du lac Érié, celui de la rivière Détroit, celui du lac Sainte-Claire, du lac Huron et de la rivière Sainte-Marie, jusqu'au lac Supérieur qu'elle couperait dans un axe passant au nord des îles Royale et Philipeaux, jusqu'au lac Long.

3 CALLAHAN, *The Neutrality of American Lakes and Anglo-American Relations*, pp. 10-27.

4 C.U.S., pp. 4-5.

Conscientes des difficultés qu'avait déjà soulevées la localisation précise du *milieu* des lacs, rivières et voies d'eau auquel se référait l'article 2 du traité de 1783 ainsi que la répartition de certaines îles, les parties prévoyaient la formation d'une commission de type paritaire. Cette commission, composée de deux membres, dont l'un était nommé par Sa Majesté britannique et l'autre par le président des États-Unis (de l'avis et avec le consentement du Sénat américain), avait pour fonction d'examiner d'abord les réclamations des deux parties, puis d'établir le tracé définitif de la frontière, tout en répartissant, selon l'esprit du traité de 1783, les nombreuses îles que l'on se disputait le long de celle-ci.

Cet organisme devait (aux termes de l'article 6 du traité) procéder en premier lieu au règlement général des réclamations dans un premier tronçon qui comprenait le cours international de la rivière Cataracoui, le lac Ontario, la rivière Niagara, le lac Érié, la rivière et le lac Sainte-Claire, la rivière Détroit, le lac Huron et la rivière Sainte-Marie (jusqu'au chenal Neebish). Elle devait ensuite (selon l'article 7) poursuivre ses travaux dans un second tronçon, qui comprenait la rivière Sainte-Marie (à partir du chenal Neebish) et le lac Supérieur, jusqu'à la pointe nord-ouest la plus avancée du lac des Bois. Les commissaires devaient, leur tâche terminée, soumettre pour chacun des deux tronçons un rapport conjoint ou déclaration aux deux gouvernements qui, en cas d'unanimité des commissaires, s'engageaient à considérer les décisions de ceux-ci comme finales et irrévocables.

On prévoyait en outre la mise en œuvre d'un mécanisme subsidiaire d'arbitrage dans l'éventualité où les deux commissaires ne parviendraient pas à s'entendre sur la solution d'une ou de plusieurs questions qui leur seraient soumises et dans celle où ils (ou l'un des deux) refuseraient ou négligeraient d'agir. On soumettrait alors aux deux parties un rapport conjoint ou, selon le cas, des rapports séparés énumérant en détail les points d'accord et de dissension ou donnant les raisons de l'abstention de l'un ou des deux commissaires. Le cas échéant, les parties s'engageraient à soumettre le (ou les) rapport(s) à un État tiers ou à un Souverain ami que l'on désignerait avec mission de se prononcer sur le différend. Le surarbitre ainsi nommé pouvait décider *ex parte*, sur la foi d'un seul rapport, au cas où l'un des commissaires omettrait de faire connaître les motifs de la dissidence ou de son abstention. De plus, afin qu'aucun des problèmes susceptibles de se soulever dans l'exercice des fonctions des commissaires ne demeurât sans solution, les deux parties s'engageaient à considérer comme finale et irrévocable la décision du surarbitre. Notons enfin que le traité garantissait les concessions de terres faites avant la guerre contre les effets possibles d'un transfert de souveraineté.

Voici donc établie, pour régler les problèmes relatifs au tracé de la frontière sur les Grands Lacs et le Saint-Laurent, une commission arbitrale aux pouvoirs très étendus et semblables, sous maints aspects, à ceux d'un amiable compositeur. Sans pour autant donner de façon expresse aux commissaires le pouvoir de juger *ex aequo et bono* les deux parties n'établirent qu'une seule règle de droit, à savoir, que les décisions des commissaires devaient se conformer à l'esprit du traité de 1783, rédigé d'ailleurs lui-même en termes généraux et assez vagues.

Les commissaires poursuivirent leurs travaux pendant près de huit ans, au

terme desquels, s'étant entendus sur le tracé de la frontière (*i.e.* l'exact milieu⁵ des lacs et rivières) et sur l'allotissement des nombreuses îles qui la jalonnent dans le premier tronçon (*i.e.*, jusqu'au chenal Neebish dans la rivière Sainte-Marie), ils signèrent, à Utica, le 18 juin 1822, une déclaration conjointe⁶.

Leur première tâche ainsi terminée, les commissaires se réunirent de nouveau afin de poursuivre leurs travaux de démarcation dans le deuxième tronçon (*i.e.*, à partir du chenal Neebish). Toutefois, après cinq années d'efforts infructueux, ils tinrent une dernière réunion, le 24 décembre 1827 et s'ajournèrent *sine die*⁷. La question demeura par la suite stationnaire entre les deux gouvernements pendant plus de 10 ans, sans qu'aucun d'eux ne songeât à la confier à l'arbitrage d'un Souverain ami, comme le prévoyaient les articles 6 et 8 du traité de Gand. On ne devait la régler de façon définitive que par la signature à Washington, le 9 août 1842, du traité ou convention Ashburton-Webster⁸.

L'article 2 de la convention prend cette fois comme principe de démarcation, non plus le milieu de la rivière, mais le milieu du chenal, de sorte que la frontière, en suivant l'axe du thalweg⁹, puisse partager le chenal navigable entre les deux riverains¹⁰. Selon la carte que les commissaires établirent par la suite, le tracé de la frontière suit donc l'axe du thalweg dans le chenal Neebish, pour se poursuivre dans le lac Supérieur qu'elle coupe au milieu, jusqu'à un point au nord de l'île Royale « 100 verges au nord-est de l'île Chapeau ».

Notons ici la succession de deux principes, témoins de différentes époques. Pour le tronçon de frontière soumis à l'article 6 du traité de Gand, la convention

⁵ A ce propos, il est intéressant de rappeler les points de vue divergents des commissaires britannique et américain, Barclay et Porter, en ce qui concerne l'expression *milieu de la rivière* contenue dans le traité de 1783. Quel sens devait-on donner à cette expression ? Pour le commissaire britannique, c'était une ligne équidistante des deux rives, cependant que pour le commissaire américain, c'était le milieu du chenal, quelle que fût la distance de l'une des rives. L'échange de vues qui eut lieu à Utica, le 3 juin 1822, démontre que l'accord entre les deux commissaires se fit de façon empirique sans autre règle que celle-ci, à savoir que la frontière devait toujours être une frontière d'eau, *i.e.* qu'elle ne devait jamais couper une île. — Et c'est ainsi que, les géomètres ayant déterminé la position respective des îles, du chenal et de la ligne médiane, les commissaires déterminèrent à leur tour la frontière *par le milieu*, sans entendre ces mots du traité de Paris dans leur sens strict, mais uniquement en tâchant de diviser équitablement entre les divers riverains les îles en litige. Voir à ce sujet l'intéressant exposé de Lapradelle et Politis dans *Recueil des Arbitrages internationaux*, t. I, 1798-1855, p. 312ss.

⁶ *C.U.S.*, pp. 7-9.

⁷ *Ibid.*, p. 9.

⁸ « Treaty between His Majesty and the United States of America to settle and define boundaries between the possessions of Her Britannic Majesty in North America and the territories of the United States; for the final suppression of the African slave trade; and for the giving up of criminals, fugitives from justice, in certain cases », *C.U.S.*, pp. 18-22.

⁹ *i.e.* « Le chemin (variable) que prennent les bateliers quand ils descendent le fleuve, ou plutôt le milieu de ce chemin » (KLUBER, *Droit des Gens*, no 133), ou encore : « La ligne médiane du plus fort courant ou du chenal de navigation principale », par opposition à la ligne médiane du cours d'eau ou de son bras principal (FAUCHILLE, *Le Droit international public*, t. I, 2^e partie, p. 112). Dans une définition scientifique, le thalweg est déterminé à l'époque des basses eaux « par la ligne des sondes les plus profondes, procédé qui semble le plus propre à résoudre ou éviter les contestations » (LAPRADELLE, *La frontière — Étude de droit international*, p. 203). Voir également à ce sujet : WESTLAKE, *International Law*, t. I, p. 141 et note 1.

¹⁰ FAUCHILLE, *op. cit.*, p. 419; LAPRADELLE et POLITIS, *op. cit.*, p. 311ss.; MOORE, *International Arbitration*, t. I, chap. V et VI; t. VI, carte.

Ashburton-Webster reconnaissait que le critère était le milieu de la rivière, cependant que pour celui soumis à l'article 7 du traité, la convention apportait une solution différente, celle du milieu du chenal. En effet, d'un point à l'autre, le principe variait : jusqu'au chenal Neebish en 1822, le tracé s'était effectué selon le principe des vieux traités et des auteurs anciens (Grotius et Vattel), *i.e.* le milieu du cours d'eau. A partir de ce chenal, en 1842, le principe de délimitation devenait celui des nouveaux traités (notamment, celui de Lunéville en 1801, d'Arrau en 1808 et de San Stefano en 1878) et des auteurs récents, *i.e.* l'axe du thalweg¹¹.

Ajoutons enfin, — et nous aurons l'occasion de revenir plus loin sur cette question — que l'article 7 de la convention de 1842 faisait perdre à l'ancien critère du « milieu » de la rivière presque toute sa portée pratique en instituant le principe de la liberté de navigation dans le Saint-Laurent, entre les îles Long-Sault et Barnhart et le rivage, ainsi que dans les rivières Détroit et Sainte-Claire, *i.e.* dans la partie du tracé (soumise à l'article 6 du traité de Gand) qui ne suivait pas le chenal.

La nécessité de stabiliser la frontière ainsi tracée dans la région des Grands Lacs et du Saint-Laurent donna lieu par la suite à la signature d'un certain nombre d'accords entre le gouvernement de la Grande-Bretagne (agissant pour le compte du gouvernement du Canada) et celui des États-Unis.

Une commission conjointe dite commission internationale des voies navigables fut d'abord créée en 1905¹². Composée, de chaque côté, de trois commissaires, elle avait comme tâche de mener une enquête et de présenter un rapport sur l'état et l'utilisation des eaux adjacentes à la frontière internationale. C'est à cette commission que l'article 4 du traité de démarcation de la frontière internationale, signé à Washington, le 11 avril 1908, entre les États-Unis et le Dominion du Canada¹³, confia la tâche de vérifier et de rétablir le tracé de la frontière à partir du point où la ligne coupe le fleuve Saint-Laurent (soit, à l'intersection du 45^e parallèle de latitude nord avec le fleuve — plus précisément — au centre du village de Saint-Régis, au monument Andrew Ellicott) jusqu'à la rive ouest du lac Supérieur et l'embouchure de la rivière Pigeon.

Dans le relevé et le jalonnement de cette frontière, les commissaires devaient (conformément au tracé déjà établi par les accords antérieurs auxquels se référerait le nouveau traité) poser des balises ou bouées dans les cours d'eau et ériger des bornes ou marques permanentes sur les îles et les ponts. Ils devaient, enfin, dresser une carte fidèle de leurs travaux de démarcation et la soumettre à chaque gouvernement avec un rapport détaillé. Afin d'assurer le fonctionnement efficace de la commission, les parties convinrent qu'elle pourrait prendre des décisions à la majorité de ses membres.

Après avoir effectué diverses rectifications d'ordre secondaire ainsi que les

11 Voir à ce sujet l'étude de Charles Cheney HYDE, intitulée *Notes on Rivers as boundaries* publiée dans l'*A.J.I.L.*, 1912, vol. VI, 2^e partie, p. 901ss., ainsi que l'ouvrage de LAPRADELLE mentionné plus haut.

12 *C.U.S.*, p. 305, note 1. Voir également l'article de W.H. SMITH, intitulé *International Joint Commission*, reproduit dans *Papers relating to the Work of the International Joint Commission*, Ottawa, 1929, p. 113.

13 *C.U.S.*, pp. 305-306.

démarcations requises dans le Saint-Laurent, les Grands Lacs et les cours d'eau qui les relient et avoir soumis son rapport aux deux gouvernements, la commission fut dissoute en 1915¹⁴. Nous verrons plus loin quel rôle joua cet organisme dans les négociations qui précédèrent la conclusion de l'important traité des eaux limitrophes de 1909, alors que les fonctions qui lui avaient été confiées furent englobées dans celles (plus étendues) de la Commission mixte internationale.

Le traité de démarcation de 1908 ne renfermait aucune disposition concernant le maintien en bon état des bornes ou signes marquant le point de passage de la frontière, une fois terminés les relevés et démarcations prévus. Or, pendant les années qui suivirent la cessation des fonctions de la Commission internationale des voies navigables, on constata que, le long de cette partie de la frontière (Grands Lacs et fleuve Saint-Laurent), de nombreuses bornes avaient besoin d'être remises en place ou réparées. On avait de plus construit sur certains cours d'eau limitrophes des ponts où rien n'indiquait le point de passage de la frontière. La végétation, enfin, masquait une grande partie du tracé sur terre.

Afin de conserver à la frontière son caractère concret, les deux pays signèrent le 24 février 1925, à Washington, un nouveau traité de démarcation de la frontière¹⁵. Ce traité rappelait d'abord l'existence (en vertu des traités antérieurs) d'une frontière définitive entre le Canada et les États-Unis. Il constatait ensuite que les bornes et bouées qui jalonnent cette frontière pouvaient être déplacées, abîmées ou détruites et qu'il fallait prévoir à leur remise en place, à leur réparation ou à leur remplacement. En conséquence, les commissaires nommés en vertu du traité de 1908 (auxquels on avait confié la démarcation de la frontière de l'Alaska ainsi que de la frontière principale, sauf dans la région des Grands Lacs et du Saint-Laurent) étaient autorisés, lorsqu'ils le jugeraient nécessaire, à faire l'inspection des diverses parties de la frontière internationale, à réparer les bornes détruites, à ajouter les bornes et balises jugées nécessaires et à maintenir en tout temps une ligne frontière concrète entre les États-Unis et le Canada. Les commissaires étaient en outre chargés de présenter de temps à autre et au moins une fois par année, à leurs gouvernements respectifs, un rapport conjoint détaillé sur leurs travaux afin qu'on puisse tenir à jour les cartes et la documentation.

La Commission internationale de la frontière (c'est ainsi qu'on désigne les commissaires et leur personnel) se compose d'une section canadienne et d'une section des États-Unis, chacune ayant ses propres ingénieurs, dessinateurs et sténographes. Les frais généraux d'entretien sont partagés à parts égales entre les deux pays, mais chacun se charge de la rémunération de son propre commissaire ainsi que du personnel qui lui est attaché. En plus de veiller à l'entretien de la frontière au moyen d'inspections et de travaux périodiques et de rédiger le rapport annuel prévu par le traité de 1925, la Commission fournit sur demande des renseignements techniques et autres

¹⁴ Voir *International Waterways Commission Report, 1903-1913* (rapport des séances).

¹⁵ Traité entre les États-Unis d'Amérique et le Canada, en vue de déterminer la démarcation de la frontière entre les États-Unis et le Canada, signé à Washington le 24 février 1925; *R.T.S.D.N.* 1926, vol. XLIII, p. 241ss. Voir également: *C.U.S.*, pp. 515-519.

concernant la frontière aux ministères et services des deux gouvernements ainsi qu'au public en général¹⁶.

Partant du fait qu'il existe une frontière réelle (et permanente) dans les Grands Lacs et la partie internationale du fleuve Saint-Laurent, voyons maintenant comment les deux riverains ont considéré ces étendues d'eau (et leur lit) du point de vue de leur souveraineté respective et, partant, de leur compétence juridictionnelle. Cette question qui normalement ne soulève aucune difficulté particulière lorsqu'il s'agit de domaine terrestre peut toutefois, comme nous allons le constater, devenir assez complexe lorsque, comme dans le cas présent, il s'agit d'une étendue très importante d'eau navigable.

Comme conséquence des divers traités qui ont fixé la frontière au milieu des Grands Lacs et des cours d'eau de jonction, la Grande-Bretagne (puisque le Canada n'existait pas à l'époque comme pays souverain) et les États-Unis ont tout naturellement été amenés à considérer comme intégrée à leur territoire respectif la portion des eaux et de leur lit sise de leur propre côté de la frontière¹⁷ et à exercer sur elle une juridiction territoriale tout aussi exclusive¹⁸ que si cette portion était incorporée à la terre ferme¹⁹.

La signature en 1842 du traité Ashberton-Webster, par lequel les deux riverains se concédaient mutuellement la liberté de navigation²⁰ sur tout le réseau des Grands Lacs et du fleuve Saint-Laurent devait toutefois marquer le début d'une ère nouvelle en ce qui a trait à la question de juridiction (en particulier, la juridiction criminelle) sur ces eaux. On remarque, en effet, à partir de cette époque, une tendance croissante chez les tribunaux des deux pays à se référer (par analogie sans doute) à la doctrine en droit public de la mer, — en particulier à la doctrine touchant le régime juridique de la mer territoriale, — lorsqu'ils sont appelés à statuer sur leur compétence juridictionnelle à propos d'offenses criminelles commises sur les Grands Lacs ou sur les cours d'eau qui les relient. Voici quelques-uns des principaux cas qui firent jurisprudence à la fin du siècle dernier et qui illustrent bien cette tendance des tribunaux à transposer dans le domaine lacustre des concepts et des théories propres au domaine maritime.

16 Voir à ce sujet l'article intitulé La Commission internationale de la Frontière dans le *Bulletin mensuel du Ministère des Affaires extérieures*, vol. XIV, no 4, avril 1962.

Voir également, en ce qui concerne la législation interne canadienne, la loi sur la Commission internationale de la Frontière (S.C. 1960, chap. XXXI) qui régit, en particulier, les fonctions du Commissaire canadien en territoire canadien.

17 *The Lake Front Case* — 146 U.S. 387.

18 Limitées seulement par les principes du droit des gens et, en matière criminelle, par les conventions particulières entre les deux pays concernant l'extradition.

19 Rappelons incidemment ici que, aux États-Unis, ce sont les différents États de l'Union, riverains des Grands Lacs et du fleuve Saint-Laurent, qui sont, jusqu'à la frontière internationale, propriétaires de leur sous-sol et qui exercent sur leurs eaux la juridiction territoriale (civile et criminelle), sauf en ce qui a trait à la navigation qui relève du pouvoir central. Du côté canadien, la question d'un partage des pouvoirs et des biens entre le gouvernement central et celui des provinces ne s'est posée que lors de la rédaction de la constitution actuelle, en 1867. Les provinces héritèrent du droit de propriété sur le lit des rivières et lacs, cependant que la juridiction territoriale était partagée de la façon suivante : les matières civiles et pénales échouaient aux provinces, tandis que le pouvoir central se réservait les matières criminelles. Voir à ce sujet : MOORE, *International Law Digest*, t. I, no 137, pp. 670-678.

20 Nous étudierons plus en détail cette question au chapitre de la navigation.

En 1859, dans l'affaire *The People vs Tylor*²¹, la Cour suprême de l'état de Michigan fut appelée à juger d'une offense criminelle commise à bord d'un navire américain dans la rivière Sainte-Claire, en deça des limites territoriales canadiennes. Une question préliminaire se posait alors, celle de savoir si cette offense pouvait être jugée selon la loi des États-Unis.

Le juge Campbell, dans son exposé, expliquait (en basant son raisonnement sur une fiction juridique en grande partie abandonnée aujourd'hui en droit public de la mer) que, sur la haute mer, chaque navire, public ou privé, est considéré, en ce qui a trait au problème de la compétence juridictionnelle, comme une parcelle²² du territoire de l'État dont ses propriétaires sont les nationaux. En conséquence, une offense commise à bord de ce navire deviendrait une offense contre la souveraineté de cet État. Il ajoutait toutefois, en se référant à la décision rendue par la Cour suprême des États-Unis en 1812 dans la cause *The Schooner Exchange vs McFaddon*²³, que, lorsqu'un navire privé entre dans des eaux soumises à une juridiction étrangère, il devient automatiquement avec tout ce qui est à bord (en l'absence d'un traité au contraire) assujéti au droit interne et au contrôle du pays qu'il visite. Ainsi, tout crime commis dans les dites eaux à bord de ce navire pourrait être puni en vertu des lois locales.

Le juge Christiancy de son côté, après avoir repris les points exposés par son collègue, précisait que le droit interne (plus précisément le droit criminel) d'un pays n'a pas de portée extraterritoriale²⁴. Se référant à Wheaton²⁵, il énonçait le principe suivant dont on retrouve la substance quelques années plus tard dans un Acte du Parlement britannique²⁶ ainsi que chez certains auteurs²⁷.

Hence, whenever the vessel reaches a place clearly within the territorial dominions and rightful and complete jurisdiction of another sovereignty, the jurisdiction of the nation to which the vessel belongs terminates and that of the foreign sovereignty begins.

Partant ainsi du principe de la compétence juridictionnelle exclusive de l'État

²¹ 7, Mich. 160.

²² « Private vessels are considered as though they are floating portions of the flag State only in so far as they remain Whilst on the open sea in principle, under the exclusive jurisdiction and protection of the flag State ». (OPPENHEIM, *International Law*, 7^e éd., vol. I, no 264, p. 548.)

²³ 7, Cranch, 116.

²⁴ En effet, d'après les principes de la *Common Law* que les tribunaux américains avaient à cet égard toujours appliqués, les délits criminels sont considérés comme entièrement locaux et, si, dans certains cas exceptionnels, il est permis à un État de punir les crimes commis en dehors de son territoire, ceci doit se faire sans violer les droits de la souveraineté étrangère dans les limites territoriales de laquelle l'acte criminel a été commis. On ne saurait procéder à aucune arrestation sans le consentement de cette souveraineté. *U.S. Supreme Court Digest*, L., Ed. New, vol. V, pp. 5397-5401 (American and English Authors); WILSON et TUCKER, *International Law*, p. 131 (1909).

²⁵ *International Law*, 6^e éd. p. 158ss.

²⁶ The Territorial Waters Jurisdiction Act (1878). Depuis l'adoption de cette loi, la Grande-Bretagne a été attachée au principe « qu'une infraction commise par une personne, qu'elle soit ou non sujet britannique, dans les limites des eaux territoriales... à bord ou au moyen d'un navire étranger, tombe sous la juridiction de l'Amiral ».

²⁷ MOORE, *Digest*, vol. II, p. 225ss.

riverain sur ses eaux territoriales, il procède à un examen de la situation en ce qui a trait aux offenses commises à bord des navires sur les Grands Lacs.

D'après les principes généraux du droit des gens, auxquels s'ajoutent les conventions particulières relatives à la frontière canado-américaine, les Grands Lacs et les cours d'eau qui les relient ainsi que la partie internationale du fleuve Saint-Laurent feraient, par moitié, partie intégrante du territoire des États riverains. En effet, précise-t-il tout comme la terre ferme, les lacs et les rivières sont susceptibles d'appropriation de la part d'un État. Si ces lacs et rivières sont partagés entre des États contigus, les portions qui sont dévolues à l'un des États doivent être considérées comme faisant partie de son territoire, au même titre que les lacs et rivières situés à l'intérieur de ses frontières. Ainsi, concluait-il²⁸, la juridiction d'un État s'exerce de façon aussi absolue sur ces portions de lacs et rivières que sur tout le reste de son territoire.

Toutefois, une autre décision rendue quelques années plus tard, soit en 1893, par la Cour suprême des États-Unis dans la célèbre affaire U.S. vs Rodgers²⁹ devait renverser la jurisprudence de *People vs Tylor*. Il s'agissait en l'occurrence d'établir la juridiction d'amirauté des États-Unis au sujet d'une offense criminelle commise à bord du vapeur américain Alaska dans la rivière Détroit, « en dehors de la juridiction d'un État de l'Union en particulier, *i.e.* à l'intérieur des limites territoriales du Dominion du Canada ».

Afin d'établir sa compétence juridictionnelle sur toute l'étendue des Grands Lacs (y compris la partie canadienne) et, partant, écarter celle d'un État de l'Union, le tribunal fédéral assimila leurs eaux à de la haute mer, au sens du « Federal Crime Act »³⁰. Notons, en passant, le changement survenu sur le plan de la terminologie en moins d'un demi-siècle : des expressions *lacs*, *eaux publiques*, *eaux intérieures*, communément en usage pour désigner les eaux des Grands Lacs, on employait maintenant celles d'*eaux territoriales*, voire de *haute mer*.

L'opinion du juge Field dans cette cause nous intéresse sous maints aspects, en particulier, sous celui de l'évolution du droit public de la mer touchant le régime juridique des eaux territoriales. C'est à la règle générale posée par la Cour suprême des États-Unis en 1886, dans le *Wildenhus Case*³¹, que le juge fait appel pour soutenir (en substance) qu'un État riverain ne peut exercer sa juridiction quant aux actes de nature criminelle commis à bord d'un navire étranger dans ses eaux territoriales que si ces actes sont de nature à troubler sa paix, sa dignité ou sa tranquillité. Dans tous les autres cas, la juridiction de l'État du pavillon serait exclusive. Bien

²⁸ En complète harmonie avec la règle émise par le juge en chef Taney dans le *Wheeling Bridge Case* (13 Howard, 582) : « *The rule as to the navigable waters is this: every independent nation has the exclusive jurisdiction over the navigable waters lying within its territorial limits.* »

²⁹ 150 U.S. 249 (14 S.Ct 109, 37 L. Ed. 1071). Voir à ce sujet : *Canada and the Law of Nations, a selection of cases in international law, affecting Canada and Canadians, decided by Canadian courts, by certain of the higher courts in the United States and Great Britain and by International Tribunals*, MACKENZIE and LAING, Toronto, 1938, p. 73ss.

³⁰ Acte du Congrès des États-Unis du 3 septembre 1890 : R.S. sect. 5346.

³¹ « *Disorders which disturb only the peace of the ship or those on board are to be dealt with exclusively by the sovereignty of the home of the ship, but those which disturb the public peace may be suppressed and, if need be, the offenders punished by the proper authorities of the local jurisdiction.* » 120 U.S., 1,12.

sûr, ajoute-t-il, le principe³² de la juridiction exclusive de l'État riverain au sujet de tels actes est toujours admis comme règle générale, mais ce principe souffre des exceptions. Il précise, en ce qui a trait au cas de Rodgers, que : « les offenses commises à bord de navires appartenant à des citoyens des États-Unis, dans la juridiction d'Amirauté de ce pays (*i.e.* sur des eaux navigables), même en dehors des limites territoriales des États-Unis, peuvent être instruites devant les tribunaux américains, lorsque les navires et les parties en cause sont amenés dans un endroit où s'exerce la juridiction territoriale des tribunaux ». Et il cite à l'appui de cette thèse les paroles mêmes de M. Webster dans une lettre qu'il adressait à Lord Ashburton en août 1842³³. Selon M. Webster, la juridiction d'un État, même si elle n'est plus tout à fait exclusive (« *not necessarily wholly exclusive* »), continue de s'exercer sur les navires battant son pavillon, même lorsque ces navires se trouvent dans un port étranger, parce qu'ils sont considérés comme des parcelles du territoire de l'État lui-même dont ils ont la nationalité.

Cette décision ne pouvait manquer d'avoir une portée considérable sur l'attitude des tribunaux américains en ce qui concerne la question de leur compétence juridictionnelle sur les Grands Lacs. Dans une courte étude qu'il fait de la question, H. E. Hunt³⁴ fait comme suit le bilan des principales conséquences de cette décision :

- 1) Le Canada aurait perdu la juridiction absolue qu'il possédait auparavant au sujet des crimes commis à bord des navires américains dans ses propres eaux³⁵ ;
- 2) Les États-Unis auraient étendu leur juridiction à des eaux dans lesquelles ils ne peuvent légalement procéder à aucune arrestation³⁶ ;
- 3) Du fait que les Grands Lacs et le cours d'eau qui les relie ont été assimilés à la haute mer, les différents États de l'Union, riverains des Grands Lacs, auraient perdu leur juridiction quant aux crimes commis à bord des navires étrangers de passage dans les eaux sises à l'intérieur de leurs propres frontières³⁷ ;
- 4) Les lois criminelles recevraient une portée extra-territoriale ;
- 5) L'expression *haute mer* perdrait son sens propre en droit international et deviendrait obscure ;
- 6) On aurait, enfin, ouvert la voie à un accaparement par le pouvoir central des droits des États en matière de pêche dans la portion américaine des Grands Lacs.

³² Principe consacré par *The People vs Tylor* et *The Schooner Exchange vs McFaddon*.

³³ 6 *Webster Works*, pp. 306-307.

³⁴ H.E. HUNT, *How the Great Lakes became High Seas and their Status viewed from the standpoint International Law*, A.J.I.L., 1910, p. 308ss.

³⁵ M. Hunt voit là un défi évident au vieux principe de droit international selon lequel toute restriction à l'absolue souveraineté d'un État sur son territoire (terres et eaux) ne peut venir que de cet État lui-même. Ainsi, les tribunaux américains auraient-ils agi nettement *ultra vires* en marge de leur pouvoir dans cette affaire. Et l'auteur préconise un retour vers la jurisprudence antérieure de *Exchange vs MacFaddon* et *People vs Tylor*.

³⁶ En effet, pour qu'on ait pu procéder à une arrestation en territoire canadien, comme conséquence d'une décision rendue par une cour américaine concernant une offense commise à bord d'un navire américain dans les eaux canadiennes des Grands Lacs, il eût d'abord fallu que la juridiction des tribunaux américains fût en pareil cas reconnue au Canada. Il eût en outre fallu mettre en œuvre le mécanisme prévu par les différents traités et conventions d'extradition en vigueur entre les deux pays (voir, en particulier, l'article 10 du traité Ashburton-Webster de 1842 et les conventions supplémentaires de Washington du 1^{er} juillet 1889 et du 13 décembre 1900, celles de Londres, du 12 avril 1905 et du 15 mai 1922 et celle de Washington du 8 janvier 1925).

³⁷ Cette constatation est toutefois sans grande importance pour le Canada où la juridiction criminelle, au lieu de relever comme aux États-Unis des gouvernements locaux, relève du gouvernement central.

En dépit de son côté nettement progressif sur le plan général de l'évolution du droit international de la mer, cette décision constituait en effet à l'époque une rupture assez brusque avec la doctrine traditionnelle (soutenue par une longue jurisprudence) de la compétence juridictionnelle exclusive de l'État côtier sur ses eaux territoriales. Elle constituait de plus, aux yeux d'une époque soucieuse de souveraineté nationale, un précédent assez inquiétant. Elle posait enfin, sans le résoudre, un problème quant à la nature juridique des eaux des Grands Lacs³⁸.

Bien que, en pratique, il n'y eut jamais, comme conséquence de cette décision, de conflits sérieux de juridiction entre les deux États riverains, cela n'empêcha pas les tribunaux canadiens — attachés qu'ils étaient à la doctrine britannique traditionnelle touchant le régime des navires privés de passage dans les ports ou dans la mer territoriale³⁹ — d'écarter dans deux décisions qu'ils rendirent par la suite⁴⁰ les conséquences du principe posé par la Cour suprême des États-Unis en 1893. L'avenir, dans le domaine du droit public de la mer du moins, paraît toutefois devoir consacrer la formule américaine plus progressive⁴¹.

³⁸ C'est là un sujet sur lequel nous reviendrons dans la deuxième partie de notre étude, en examinant si et dans quelle mesure les Grands Lacs peuvent être considérés comme des sujets du droit public de la mer.

³⁹ *Rex vs The Ship North* (1905), II Ex. C.R., 141. Voir également à ce sujet l'intéressant article du professeur St. John Macdonald publié dans le *Toronto Law Journal* (vol. XI, no 2, 1956) intitulé *Public International Law problems arising in Canadian Courts*.

⁴⁰ *Rex vs Meikleham*, Divisional Court of Ontario 1905; II, O.L.R., 366. Dans l'affaire *Rex vs The Kitty D.*, jugée par la Cour d'Amirauté de District de Toronto en 1903 (2, O.W.R. 1065), le juge amiral Hodgins précise que : « *On landlocked lakes surrounded by several states, the same principles as regulate the application of territorial law on dry land must rule, in so far as there are distinct boundary lines recognized* ».

⁴¹ *Annuaire de l'Institut de Droit international*, vol. XIII, p. 329, art. 6 des règles du 31 mars 1894. Voir également : MOORE, *Digest*, vol. I, note 144, p. 701 ; SCELLE, *Droit international public*, pp. 321-322.

PÊCHE

Rappelons que, en vertu du traité de Paris de 1783, les Grands Lacs et les cours d'eau qui les relient (ainsi que la section internationale du Saint-Laurent) ont été partagés par le milieu entre le Canada et les États-Unis. Nous avons, au chapitre précédent, examiné les effets de ce partage sur le plan de la souveraineté et de la juridiction territoriale des deux riverains. Voyons maintenant quel régime (conventionnel ou coutumier) gouverne la pêche dans ces mêmes eaux¹.

En l'absence de convention spécifique entre les deux riverains réglementant le droit de pêche sur les Grands Lacs, on rapporte² qu'au cours du siècle dernier, en particulier entre 1861 et 1896, il y eut comme conséquence de lois discordantes dans les deux pays certaines frictions. En effet, tandis que le gouvernement canadien avait, en réglementant le droit de pêche, tenté d'enrayer le dépeuplement des Grands Lacs, la pêche était demeurée libre du côté américain où se trouvaient les terrains de frai. Cette liberté avait entraîné des abus et l'on se plaignait au Canada des pillages auxquels se livraient outre frontière les pêcheurs américains. Survint une migration massive du poisson dans les eaux canadiennes, laquelle fut immédiatement suivie par des pêcheurs clandestins américains. Et c'est ainsi que, à la fin du siècle, les autorités britanniques durent intervenir à plusieurs reprises et même confisquer les bateaux (et équipements) pris en flagrant délit.

L'une des affaires qui à l'époque eut le plus de retentissement est celle du *Grace*, bateau de pêche américain dont l'équipage fut arrêté et incarcéré au Canada pour avoir pêché sans autorisation dans les eaux canadiennes du lac Érié. Le jugement rendu dans cette affaire en 1894 par la Cour d'amirauté de district de Toronto³ a

¹ La théorie avancée par certains juristes au cours du siècle dernier, selon laquelle le droit de pêche ne serait qu'un corollaire du droit de navigation que les riverains se sont concédés mutuellement, nous semble sans fondement aucun, aussi bien en droit qu'en pratique. Voir à ce sujet : MOORE, *Digest*, t. I, p. 67 ; HUNT, *op. cit.*, p. 303.

² Voir à ce sujet : CALLAHAN, *op. cit.*, p. 29, note 2.

³ 4 Ex. C.R. 283.

retenu notre attention à cause des points de droit importants qui y sont soulevés en ce qui a trait à la pêche dans les Grands Lacs.

La Couronne, invoquant l'autorité de Bar et de Hall⁴, deux juristes internationaux fort renommés à l'époque, soutenait que le Canada, en vertu des divers traités qui ont établi une frontière dans les Grands Lacs, est libre de réglementer comme il l'entend le droit de pêche dans la partie des eaux soumise à sa juridiction (*i.e.* dans la moitié nord de ces Lacs, considérée comme territoire britannique). Puisque en effet, un État peut, en droit international interdire aux étrangers la pêche sur son territoire, à plus forte raison est-il libre de la réglementer comme il l'entend et d'imposer des pénalités à ceux qui enfreignent ses règlements. Or, le *Grace* avait enfreint les règlements canadiens en se livrant à la pêche, sans permis, dans des eaux nationales canadiennes. Il était donc passible des sanctions prévues par la loi, *i.e.*, capture et confiscation⁵.

La défense, utilisant en ceci la tactique employée l'année précédente devant la Cour suprême des États-Unis dans l'affaire *United States vs Rogers*⁶, tenta de lancer le débat sur le plan du droit public de la mer en invoquant l'argument des trois milles marins — le *Grace* ayant en effet été capturé à neuf milles du littoral canadien sur le lac Érié. Or, on admettait généralement à l'époque qu'un État ne pouvait exercer sa souveraineté territoriale au delà d'une lieue marine de ses côtes (cette bande d'eau étant considérée comme mer territoriale) et qu'il ne pouvait, pour autant, réglementer le droit de pêche sur l'océan au delà de cette limite. La défense voulait que, par analogie, cette règle s'appliquât aux Grands Lacs et que le Canada ne put réglementer la pêche — et, partant, capturer les bateaux américains — que jusqu'à une distance de trois milles de ses rives.

Dans sa décision, laquelle n'a du reste jamais été contestée outre-frontière⁷, le tribunal canadien maintint l'application de la loi interne et sanctionna la capture opérée par la patrouille navale britannique sur le lac Érié. C'était, du même coup, poser comme postulat que la réglementation du droit de pêche sur les Grands Lacs n'est qu'un corollaire de la souveraineté territoriale que chaque pays exerce sur les terres et eaux sises de son propre côté de la frontière et reconnaître que les règles du droit public de la mer ne peuvent être appliquées aux Grands Lacs sans le consentement exprès des deux riverains.

Les deux pays tentèrent, par la suite, à deux reprises (soit en 1908 et en 1946), de réglementer sur une base bilatérale le droit de pêche sur les Grands Lacs. Ils signèrent, le 11 avril 1908, à Washington, une convention « relative à la protection

⁴ BAR, *International Law*, p. 1067 ;

HALL, *International Law*, p. 104, no 30 : « *The territorial property of a State consists in the territory occupied by the state community and subject to its sovereignty ; and it comprises the whole area, whether of land or water, included within definite boundaries as ascertained by occupation, prescription or treaty* ».

⁵ R.S.C., 1898, chap. 95, sect. 4, *An Act respecting Fisheries and Fishing*.

⁶ Voir à ce sujet le chapitre précédent.

⁷ Voir à ce sujet la lettre que le secrétaire d'État des États-Unis, M. Uhl, adressait le 23 mai 1894, à MM. Laughlin, Ewell et Houpt, procureurs pour la défense. Cette correspondance est commentée par MOORE (*Digest*, t. I, p. 673ss.) et HUNT (*op. cit.*, p. 303).

du poisson comestible dans les eaux contiguës à la frontière »⁸. Bien que dûment ratifiée par les deux signataires, cette convention n'entra jamais en vigueur par suite de l'impossibilité pour eux de s'entendre sur les modalités de son application. Elle constitue néanmoins un document assez unique en son genre, tant à cause du but d'ordre général qu'elle se propose, *i.e.* la protection, la préservation et la reproduction du poisson comestible, que des pouvoirs extraordinaires de réglementation qu'elle confiait à un organisme appelé Commission internationale des pêcheries des Grands Lacs⁹.

Près de quarante ans plus tard, soit le 2 avril 1946, les deux pays signèrent à Washington une nouvelle convention relative aux pêcheries des Grands Lacs¹⁰, laquelle n'est, somme toute, qu'une édition révisée¹¹ de la convention de 1908. Il semble d'ailleurs qu'un sort identique lui soit réservé, puisque, après dix-huit années, elle n'a encore été ratifiée par aucun des deux signataires.

A défaut d'entente sur le plan d'une réglementation générale de la pêche, les riverains, après avoir formé, en 1940, une Commission mixte d'Enquête sur les Pêcheries des Grands Lacs¹², s'attaquèrent quatorze années plus tard à un problème particulier, celui de la protection des pêcheries des Grands Lacs, désormais menacées par la lamproie de mer parasite. Ils signèrent à cet effet, le 10 septembre 1954, une nouvelle convention¹³ par laquelle ils établissaient une nouvelle commission conjointe, appelée Commission des Pêcheries des Grands Lacs. Cette commission, composée de six membres, nommés à parts égales par chaque gouvernement, était chargée (aux termes de l'article 4 de la convention) des fonctions suivantes :

- a) Établir des programmes de recherches ayant pour objet de déterminer la nécessité de mesures propres à rendre possible la productivité maximale et constante de tout peuplement de poisson de la région de la convention qui, de

⁸ De MARTENS, *Recueil des Traités*, vol. IV, troisième partie, pp. 188-191. — Cette convention aurait de fait expiré le 26 février 1915, date de la dernière communication américaine avec le ministère des Pêcheries du Canada.

⁹ Cette commission conjointe composée de deux représentants, l'un Canadien et l'autre Américain, était chargée de formuler pour le compte des deux gouvernements des règlements concernant les dates d'ouverture et de fermeture des saisons de pêche, le genre et les caractéristiques des filets, engins, appareils et accessoires de pêche, etc., le tout, conformément aux dispositions de la convention. Malheureusement, comme les commissaires ne purent s'entendre sur les règlements à formuler, la convention, bien que n'ayant jamais été abrogée officiellement, est demeurée sans effet.

¹⁰ R.T.C., 1946, no 13.

¹¹ Son but général et les moyens qu'elle préconise pour l'atteindre sont identiques à ceux que proposait la convention de 1908. Toutefois, l'organisme mixte à qui on confie le soin de formuler les règlements de pêche est maintenant composé de six représentants (trois de chaque côté) au lieu de deux (un de chaque côté) seulement, ce qui assure une représentation plus complète des divers intérêts susceptibles d'être affectés par la réglementation éventuelle.

¹² Formée à la suite d'un échange de notes en date du 29 février 1940 (publié dans R.T.C., 1940, no 2), cette commission, composée de quatre membres, dont deux nommés par le gouvernement des États-Unis et deux par le gouvernement du Canada, s'est vu assigner la tâche de mener une enquête sur la pêche dans les Grands Lacs et recommander aux deux gouvernements des méthodes propres à assurer la préservation et le développement des pêcheries dans ces eaux.

¹³ R.T.C., 1955, no 19, Convention sur les pêcheries des Grands Lacs entre le Canada et les États-Unis d'Amérique (entrée en vigueur le 11 octobre 1955). Aux termes de son article 13, la convention doit demeurer en vigueur pendant 10 ans et, par la suite, jusqu'à ce qu'elle ait été dénoncée en respectant un préavis de deux ans.

l'avis de la commission, présente un intérêt commun, du point de vue de la pêche, pour le Canada et les États-Unis et ayant pour objet de déterminer le choix des mesures les plus appropriées à cette fin ; b) Coordonner les recherches poursuivies dans le cadre de ces programmes et, au besoin, entreprendre elle-même ces recherches ; c) Recommander des mesures appropriées aux deux gouvernements d'après les résultats des programmes de recherche ; d) Établir et mettre en œuvre un programme d'ensemble visant à faire disparaître ou à réduire le plus possible en nombre la lamproie de mer dans la région de la convention ; e) Publier ou permettre de publier les renseignements scientifiques et autres recueillis par la commission dans l'exercice de ses fonctions.

Pour lui permettre de s'acquitter de ses fonctions, la commission recevait le pouvoir (aux termes de l'article 5 de la convention) de procéder à des enquêtes, tenir des audiences publiques dans les deux pays, appliquer des mesures et disposer des installations dans la région de la convention ou dans les eaux tributaires de cette région afin de combattre la lamproie. Les parties contractantes s'engageaient enfin (article 13) à procéder pendant la huitième année des opérations de la commission (soit en 1963), à une revue générale de son activité afin d'établir s'il y aurait lieu ou non de maintenir, modifier ou dénoncer la convention.

Pour résumer la situation, en ce qui a trait à la pêche dans les Grands Lacs, il appert que, en dépit des tentatives faites depuis le début du siècle pour en arriver à une réglementation conjointe par voie de convention, chacun des riverains est resté maître de réglementer comme il l'entend et même de réserver à ses seuls nationaux le droit de pêche dans sa partie des Grands Lacs, jusqu'à la frontière internationale. Les droits du Canada et des États-Unis en matière de pêche dans leur portion respective de ces lacs sont donc aussi exclusifs que l'est leur compétence juridictionnelle sur leurs rives respectives — les eaux comprises entre ces dernières et la frontière internationale (courant au milieu des lacs et voies d'eau qui les relient) étant considérées comme partie intégrante de leur propre territoire¹⁴. C'est là, il nous semble, une conclusion qui se dégage de la coutume et que supporte la jurisprudence des tribunaux¹⁵.

Il nous semble à propos, avant de clore ce bref exposé, d'examiner sommairement, sous l'angle du droit interne chez les deux riverains, la situation en ce qui a trait au droit de pêche dans les Grands Lacs.

D'après Hunt¹⁶, la juridiction des différents États de l'union en matière de pêche sur les Grands Lacs aux États-Unis n'est limitée que par les pouvoirs du gouvernement central en ce qui concerne le commerce et la navigation. Toutefois, un traité conclu entre le gouvernement des États-Unis et celui du Canada dans ce domaine serait considéré comme liant pleinement les différents États riverains des Grands Lacs, même si ces derniers n'ont pas été appelés à y participer¹⁷.

¹⁴ Ainsi que nous l'avons vu au chapitre premier.

¹⁵ HUNT, *op. cit.*, p. 304ss.

¹⁶ *Loc. cit.*

¹⁷ « *The regulation of fisheries in navigable waters within the territorial limits of the several States is, in the absence of a treaty, a subject of State rather than of Federal jurisdiction ; but the government of the United States has power to enter into treaty stipulations on the subject e.g. with Great Britain, for the regulation of the fisheries in the waters of the United States and Canada along the international boundary; and the fact that a treaty provision would annul and supersede a particular State law on the subject would be no objection to the validity of the treaty* » (GRIGGS, *At. Gen.*, 20 sept. 1898, 22 op. 214). (MOORE, *Digest*, vol. V, p. 161.) (Voir également à ce sujet : *Kent's Commentaries*, vol. I, p. 484, 8^e éd.)

Au Canada, la question est un peu plus complexe. L'article 91, paragraphe 12, de l'Acte de l'Amérique britannique du Nord, donne au gouvernement fédéral le pouvoir de légiférer en matière de pêcheries maritimes et intérieures, cependant que, en vertu de l'article 92, paragraphe 13 de la même loi, la propriété du lit des rivières et des lacs ainsi que leur faune est dévolue aux provinces. C'est là une situation quelque peu ambiguë qui, à plusieurs reprises depuis 1867, a donné lieu à des recours au Conseil privé de Londres.

Une décision rendue en juillet 1898¹⁸ précisa d'abord que le gouvernement du Dominion avait seul autorité pour établir des règlements et des restrictions sur la pêche; qu'il avait en outre le pouvoir de légiférer au sujet des droits de propriété dans les pêcheries pour autant qu'il s'avérerait nécessaire de le faire en vue de la mise en vigueur de ces règlements et restrictions; qu'il pouvait, enfin, en guise de taxe, imposer des droits sur la pêche. Cette même décision précisait de plus que les législatures des provinces n'avaient pas le pouvoir d'édicter de tels règlements ou restrictions à moins que le fédéral ne laissât le champ inoccupé. Ainsi, les provinces n'avaient-elles autorité pour légiférer sur les pêcheries qu'en autant que celles-ci pouvaient entrer dans la catégorie: propriété et droit civil. Il leur était néanmoins loisible d'imposer des droits de pêche afin de se procurer un revenu pour leur budget. Ces diverses conclusions s'appuyaient sur une distinction essentielle que le Conseil Privé avait toujours cherché à maintenir très distinctement entre le droit de propriété (dévolu aux provinces) et la juridiction législative (conférée au gouvernement central par l'article 92 de l'A.A.B.N.)

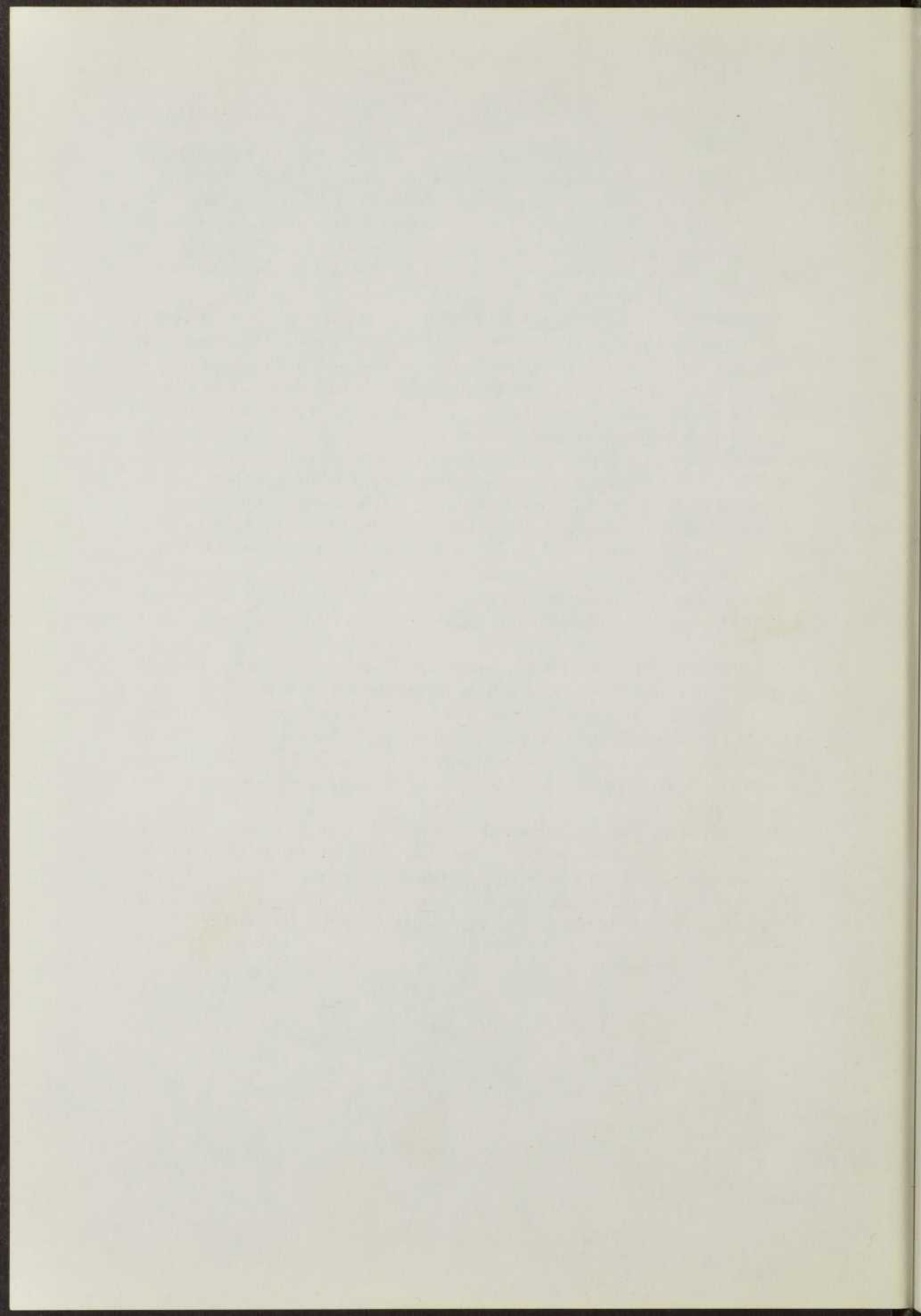
Une autre distinction s'impose également, si l'on examine l'article 91, paragraphe 12, de l'A.A.B.N. à la lumière d'une jurisprudence plus récente¹⁹: c'est celle entre la pêche dans les eaux à marée et la pêche dans les eaux non sujettes à marée. Dans le premier cas, le droit de pêche est public et, partant, n'est pas susceptible d'appropriation; dans le second cas, que les eaux soient navigables ou non, il est un accessoire de la propriété du sol et susceptible lui-même d'être concédé avec ou sans cette propriété.

Ainsi donc, dans le cas particulier des Grands Lacs, la province d'Ontario, propriétaire de leur lit, aurait seule le pouvoir d'autoriser l'usage du sol pour la pêche, cependant que, pour exploiter les pêcheries, il faut se soumettre à la législation fédérale. Dans la pratique, cette situation a comme conséquence que, dans presque tous les cas (en matière de pêche), le fédéral et la province ont juridiction concurrente²⁰.

¹⁸ 1898, A.C. 700.

¹⁹ 1914, A.C., 153; 1921, I.A.C., 413.

²⁰ Voir à ce sujet: LEFROY, *Short Treaties on Canadian Constitutional Law*; KENNEDY, *Statute, Treaties and documents of Canadian Constitution*.



NAVIGATION ET SAUVETAGE

Très tôt dans l'histoire des relations cordiales entre la Grande-Bretagne et les États-Unis fut reconnue la liberté pour les sujets et citoyens des deux pays de naviguer sur les Grands Lacs ainsi que sur les rivières et canaux qui les relient.

L'article 3 du traité dit Jay (du nom d'un des négociateurs), du 19 novembre 1794¹, stipule, en termes généraux, un droit égal de navigation pour les deux riverains sur toute l'étendue des eaux que traverse la frontière entre le Canada et les États-Unis :

... il sera libre à perpétuité aux sujets de Sa Majesté et aux citoyens des États-Unis et aussi aux Indiens demeurant de l'un ou de l'autre côté de la frontière de passer et de repasser librement, soit par voie de terre ou par voie de navigation intérieure, dans les contrées ou territoires respectifs des deux parties sur le continent d'Amérique (la contrée sise à l'intérieur des limites de la compagnie de la baie d'Hudson étant seule exceptée), de naviguer sur tous les lacs, rivières et eaux y situés et de commercer librement entre eux.

Les articles 11 et 14² de ce même traité confirmaient les dispositions de l'article 3 en ajoutant qu'il y aurait « parfaite et réciproque liberté de commerce et de navigation entre leurs peuples respectifs ». Il appert donc que, à partir de cette date et, du moins, jusqu'à la guerre de 1812³, les Grands Lacs et leurs communications (d'eau) aient été considérés comme des eaux internationales ouvertes à perpétuité à la navigation commune de tous les riverains⁴.

¹ Treaty of Amity, Commerce and Navigation signé à Londres, le 19 novembre 1794. M. DE MARTENS, *Recueil des Traités* t. V (1791-1795) pp. 649-689.

² Ces articles ont expiré le 28 octobre 1807. Voir à ce sujet l'article 18 du traité ainsi que le commentaire dans *A.J.I.L.*, vol. XXIII (1929), p. 605.

³ Dans l'affaire *Kasnuth vs United States* (1929), 279 U.S. 231, la Cour suprême des États-Unis a maintenu que la guerre de 1812 avait eu pour effet de mettre terme aux dispositions de l'article 3 du traité Jay. Le solliciteur du département d'État américain (Hackworth) confirme cette interprétation dans une opinion en date du 15 décembre 1928. Voir à ce sujet : HACKWORTH, *Digest*, vol. V, pp. 380-383.

⁴ MOORE, *Digest*, tome I, no 138, p. 675 ; HERSHEY, *Essentials of International Public Law and Organizations*, p. 306ss.

Certaines difficultés étant survenues par la suite (comme conséquence du tracé de la frontière), les deux gouvernements précisèrent à l'article 7 du traité de Ashburton-Webster de 1842 que les navires, vaisseaux et bateaux (« *Ships, vessels and boats* ») de l'une ou de l'autre partie auraient un droit égal d'accès⁵ aux chenaux du Saint-Laurent, des deux côtés des îles Long-Sault et Barnhart et à ceux de la rivière Détroit, des deux côtés de l'île Bois-Blanc et entre ladite île et les rives canadienne et américaine ainsi qu'aux divers chenaux et passages entre les diverses îles voisines de la jonction de la rivière Sainte-Claire avec le lac du même nom. C'était l'époque où commençait d'un côté et de l'autre de la frontière la construction d'une série de canaux destinés à ouvrir tout le réseau des Grands Lacs à la navigation commerciale. Force fut donc aux deux riverains, dans les années qui suivirent, de s'assurer par des concessions réciproques la liberté de navigation dans ces nouvelles voies d'eau.

Par un premier traité, signé à Washington le 8 mai 1871⁶, les États-Unis concédèrent à la Grande-Bretagne le privilège de navigation sur le canal Sainte-Claire (*St. Clair Flats Canal*) construit entièrement du côté américain de la frontière et sur le lac Michigan, sujet aux restrictions et règlements locaux et en échange d'une concession réciproque sur les canaux Welland, Saint-Laurent⁷ et autres canaux du Dominion et sur le fleuve Saint-Laurent jusqu'à son embouchure.

C'était la première fois qu'il était question d'ouvrir le lac Michigan à la navigation commerciale britannique. A ce sujet toutefois, le traité (article 28) stipulait que ce privilège n'était accordé que sous réserve des lois et règlements des États-Unis et des États riverains compatibles avec le dit privilège et seulement pour une période de dix ans, au terme de laquelle les États-Unis se réservaient le droit de le révoquer en tout temps, après l'expiration d'un préavis de deux ans adressé au gouvernement du Dominion du Canada.

L'article 26 de ce même traité ouvrait à perpétuité (sous réserve des lois et règlements de la Grande-Bretagne et du Dominion du Canada compatibles avec ce privilège) à la navigation commerciale des citoyens des États-Unis toute l'étendue du Saint-Laurent depuis la mer, vers la mer et jusqu'à la mer (*from, to, and into the Sea*). Cette ultime concession mettait fin à une longue dispute entre le gouvernement de sa

⁵ Les mots *free and open* employés dans le texte anglais ont été interprétés comme n'excluant pas l'imposition de péages, pourvu que ces derniers soient uniformes pour les citoyens et sujets des deux pays. *Pigeon River Improvement, Slide and Boom Co. vs C.W. Fox Ltd.*, 291 U.S. 138 (1934) et *Arrow River and Tributaries, Slide and Boom Co. Ltd.* (1932) 2 D.L.R. 250.

⁶ « *Treaty between his Majesty and the United States of America for the Amiable Settlement of all Causes of Differences between the two Countries (Alabama claims; fisheries; navigation of rivers, lakes)* »; C.U.S., pp. 45-47.

⁷ Aux termes de l'article 27 de ce traité, le gouvernement de sa Majesté s'engageait d'une part, à prier instamment (« *to urge upon* ») le gouvernement du Dominion du Canada d'assurer aux citoyens des États-Unis le libre usage des canaux Welland et Saint-Laurent (tous deux construits du côté canadien de la frontière) et celui des autres canaux du Dominion. Le gouvernement des États-Unis, d'autre part, accordait aux sujets de sa Majesté britannique le libre usage du canal Sainte-Claire, sur un pied d'égalité avec les habitants des États-Unis. Il s'engageait de plus à prier instamment les gouvernements des États d'accorder aux sujets de sa Majesté l'usage des divers canaux d'État servant à la navigation sur les lacs et rivières traversés par la frontière ou contigus à celle-ci, sur un pied d'égalité avec les habitants des États-Unis.

Majesté et celui des États-Unis qui réclamait depuis 1823⁸ l'usage du fleuve sur toute son étendue, comme une servitude (de passage) naturelle découlant de son droit de naviguer librement sur les Grands Lacs et la section internationale du Saint-Laurent. Les divers arguments présentés par les États-Unis⁹ à l'appui de leur thèse n'étaient certes pas sans fondement en droit des gens (du moins tel qu'il se présente aujourd'hui dans sa forme plus évoluée), mais rappelons que, à l'époque, la pratique des États était loin d'être uniforme en ce qui a trait aux cours d'eau navigables d'intérêt international. De plus, le système élaboré de canaux qui aujourd'hui relie les Grands Lacs à la mer n'existait pas encore et seuls les bateaux de très faible tonnage pouvaient descendre le fleuve jusqu'à son embouchure — ce qui, il va sans dire, enlevait aux débats une bonne partie de leur portée pratique.

L'article 30 du traité de 1871 garantissait de plus aux citoyens et sujets de chacune des deux parties une certaine participation dans le commerce côtier de l'autre. Cette disposition devait demeurer en vigueur pendant au moins dix années au terme desquelles elle pouvait être dénoncée avec un préavis de deux ans (selon l'article 33). Or, en juillet 1883, les États-Unis, comme suite à une résolution du Congrès, donnèrent au Canada leur préavis de dénonciation. Ainsi donc, comme aucune nouvelle entente entre les deux pays n'est venue depuis lors rétablir ce privilège, on peut dire que la liberté de navigation commerciale sur toute l'étendue des Grands Lacs et du fleuve Saint-Laurent exclut le cabotage (et partant, le droit d'accès aux ports pour fin de cabotage), lequel est réservé aux navires nationaux de part et d'autre de la frontière¹⁰.

La liberté de navigation pour les deux riverains sur tout le réseau des Grands Lacs et la partie internationale du Saint-Laurent fut de nouveau reconnue et amplifiée par le traité des eaux limitrophes signé à Washington le 11 janvier 1909¹¹. L'article

⁸ Rappelons que la signature d'un traité dit de Réciprocité, le 5 juin 1854, avait déjà, à l'époque, provoqué une certaine détente dans les relations entre les deux pays. Son article 4 garantissait aux citoyens des États-Unis un droit temporaire de navigation sur les canaux canadiens et le fleuve Saint-Laurent, considérés comme partie intégrante d'une voie essentielle de communication entre les Grands Lacs et l'Atlantique. Toutefois, cette concession n'était que la contrepartie de droits identiques concédés aux citoyens britanniques sur les différents canaux d'État (« *State Canals* »). A la suite d'une résolution du Congrès des États-Unis (en date du 17 mars 1865) l'effet de ce traité prit fin le 17 mars 1866. DE MARTENS, *Recueil*, vol. VII, p. 338; MOORE, *Digest*, t. I, no 140, p. 678; HERSHEY, *op. cit.*, p. 312, note; HYDE, *International Law*, t. I, p. 286 (162).

⁹ Les États-Unis soutenaient qu'il existe en pareil cas (*i.e.* celui d'une rivière dont les eaux coulent à travers le territoire de deux ou plusieurs États) un droit naturel de passage pour les riverains, droit d'autant plus impérieux lorsque les eaux en question sont la seule voie d'accès à la mer d'une population sans cesse grandissante. Pour un exposé plus complet des thèses américaine et britannique, voir : PITT COBBETT, *Leading cases in International Law*, vol. I, pp. 119-127; PHILLIMORE, *Commentaries*, vol. I, p. 245; RUTH E. BACON, *British and American policy and the right of fluvial navigation dans B.Y.B. 1932*, vol. XIII, p. 76ss. Voir également à ce sujet : FAUCHILLE, *op. cit.*, t. I, 2^e partie, p. 423ss; ORBAN, P., *Droit fluvial international*, pp. 157-161; WHEATON, *Histoire des progrès du droit des gens*, t. II, pp. 196-199.

¹⁰ Voir à ce sujet : HERSHEY, *op. cit.*, p. 306ss; MOORE, *Digest*, t. I, no 138, p. 675; FAUCHILLE, *op. cit.*, t. I, p. 420. Cette thèse est du reste confirmée par des mesures législatives identiques dans les deux pays (au Canada, la loi de la Marine marchande — 13^e partie) qui réservent le commerce côtier aux navires nationaux de chaque côté de la frontière.

¹¹ « *Treaty between her Majesty and the United States of America relating to boundary waters and questions arising along the boundary between Canada and the United States* », C.U.S., pp. 312-319. On trouve une traduction française de ce traité dans les statuts du Canada de 1911 (1-2 *Geo.* V, vol. I et II, p. 253) que nous reproduisons à l'Annexe B.

premier de cet important traité¹² stipule d'abord que toute l'étendue des eaux limitrophes demeurera ouverte à perpétuité aux habitants pour leur commerce, aux navires, vaisseaux et bateaux des deux pays, sans discrimination. Toutefois, ce privilège de libre navigation doit s'exercer conformément aux lois et règlements en vigueur de chaque côté de la frontière ne venant pas en contradiction avec lui et s'appliquant également et sans distinction aucune entre les habitants, navires, vaisseaux et bateaux des deux pays¹³. Les eaux limitrophes, telles que définies à l'article préliminaire¹⁴ comprennent, de l'est à l'ouest : 1) le fleuve Saint-Laurent de Cornwall à Kingston ; 2) le lac Ontario ; 3) la rivière Détroit ; 4) la rivière Niagara ; 5) le lac Érié ; 6) la rivière Détroit ; 7) le lac Sainte-Claire ; 8) la rivière Sainte-Claire ; 9) le lac Huron ; 10) la rivière Sainte-Marie ; 10) le lac Supérieur.

Le même article premier établit pour la durée du traité un droit identique de libre navigation sur le lac Michigan¹⁵ et sur tous les canaux (reliant les eaux limitrophes) qui existaient à l'époque et ceux qui pourront être aménagés à l'avenir d'un côté ou de l'autre de la frontière. Toutefois, les parties se réservaient le droit de réglementer l'usage de ces canaux sur leur propre territoire et d'imposer des péages ne comportant pas de discrimination à l'endroit des sujets, citoyens et navires des deux pays, lesquels étaient désormais placés sur un pied d'égalité absolue quant à l'usage des canaux.

Les dispositions explicites du traité de 1909 en ce qui a trait à la navigation sur le réseau des Grands Lacs et la partie internationale du fleuve Saint-Laurent furent reprises et amplifiées dans le traité relatif à la canalisation du Saint-Laurent, signé à Washington le 18 juillet 1932, ainsi que dans l'accord entre le Canada et les États-Unis relatif à la canalisation du bassin des Grands Lacs et du fleuve Saint-Laurent, signé à Ottawa le 19 mars 1941, lesquels, faute d'approbation par le Sénat américain, n'entrèrent jamais en vigueur. Ce projet, comme on le sait, ne devait se réaliser

12 Ce traité constitue comme un premier effort de synthèse du droit conventionnel touchant les Grands Lacs et le fleuve Saint-Laurent. Il est encore aujourd'hui sans contredit le document le plus important sur le sujet, en particulier en matière d'utilisation industrielle et autres des eaux du réseau. — Toutefois, aux termes de son article 14, il peut être terminé par l'une ou l'autre partie avec préavis d'un an.

13 La liberté de navigation dans la partie exclusivement canadienne du fleuve (*i.e.* de Saint-Régis jusqu'à la mer) est encore régie par l'article 26 du traité de Washington de 1871 qui lui ne comporte pas — à la différence du traité des Eaux limitrophes, en ce qui concerne la partie internationale du fleuve — de clause de non-discrimination à l'endroit des navires américains.

14 Cet article se lit comme suit : « Pour les fins de ce traité, les eaux limitrophes sont définies comme les eaux entre terre ferme et terre ferme des lacs et rivières et cours d'eau qui les relie, ou les parties de ces eaux le long desquelles passe la frontière internationale entre les États-Unis et le Dominion du Canada, y compris toutes les baies, tous les bras et toutes les anses de ces eaux, mais sans inclure les eaux tributaires qui en suivant leur cours naturel se jetteraient dans ces lacs, rivières et cours d'eau, ni les eaux des rivières qui coulent à travers la frontière. »

15 Le privilège de libre navigation sur le lac Michigan, concédé à l'article 28 du traité de 1871 aurait été aboli en 1893 par les États-Unis sur avis. Voir à ce sujet le message du président Harrison du 2 février 1893 (rapporté dans RICHARDSON, vol. IX, p. 335). Depuis cette date, tous les navires canadiens qui faisaient le commerce entre Chicago et les ports de la baie Georgienne ont dû faire halte à Mackinaw et y rester jusqu'à ce qu'ils aient obtenu la permission de pénétrer dans le lac Michigan.

(sur une base conjointe) que treize années plus tard, à la suite d'un échange de notes entre les deux pays¹⁶.

Sauf en ce qui a trait au service de pilotage, maintenant réglementé par un échange de notes entre le Canada et les États-Unis en date du 5 mai 1961¹⁷, il semble que le transport par eau dans les Grands Lacs et la partie internationale du Saint-Laurent n'ait jamais été réglementé par les deux riverains sur une base conventionnelle. La question aurait toutefois été débattue à la fin du siècle dernier sans qu'on ait pu en arriver à une entente définitive¹⁸. En effet, en février 1895, les États-Unis auraient exprimé à la Grande-Bretagne le désir de voir adopter conjointement par les deux pays un projet de loi du Congrès américain qui visait à réglementer le transport par eau dans le bassin des Grands Lacs. Des négociations furent même entreprises à l'époque entre les deux pays, puis suspendues, dans l'attente d'un règlement de la question générale (qui se posait alors) d'une révision des règlements en vigueur pour la prévention de la collision en mer. Toutefois, à défaut d'entente spécifique, il n'y eut pas de difficulté sérieuse entre les deux riverains du fait que, de chaque côté de la frontière, les règles de navigation (signaux, manœuvres, etc.) sur les Grands Lacs et la partie internationale du Saint-Laurent sont à peu près identiques. Aujourd'hui, (en vertu du paragraphe 6b de l'échange de notes du 17 août 1954) chaque gouvernement est tenu de consulter l'autre avant d'édicter une nouvelle loi ou de promulguer un nouveau règlement applicable à sa partie nationale de la section internationale du Saint-Laurent et susceptible d'affecter le transport par eau du Canada ou des États-Unis ou celui d'un tiers pays à destination ou en provenance du Canada ou des États-Unis respectivement¹⁹.

La situation est donc sans équivoque en ce qui a trait à la navigation commerciale des navires et bateaux des deux riverains sur les Grands Lacs et le fleuve Saint-Laurent. La liberté de navigation acquise graduellement au moyen de concessions réciproques s'exerce sans préjudice des lois et règlements en vigueur qui ne sont pas incompatibles avec la dite liberté et, sauf en ce qui a trait à la section canadienne du Saint-Laurent, sans discrimination aucune entre les deux riverains. Toutefois, cette liberté ne couvre pas le cabotage (et partant l'accès aux ports de l'autre riverain pour fin de cabotage) qui demeure réservé aux navires nationaux²⁰ de chaque côté

16 Échange de notes (du 17 août 1954) entre le Canada et les États-Unis portant modification de l'échange de notes du 30 juin 1952 concernant la construction de la voie maritime du Saint-Laurent. *R.T.C.* (1954) no 14. C'est là une question que nous étudierons plus en détail au chapitre de l'utilisation des eaux des Grands Lacs et du Saint-Laurent.

17 Échange de notes entre le Canada et les États-Unis concernant la coordination des services de pilotage dans les eaux du bassin des Grands Lacs (avec mémoire d'arrangement), Washington, le 5 mai 1961.

18 MOORE, *Digest*, t. I, no 141, pp. 683-684.

19 Mentionnons en outre l'existence de deux autres accords canado-américains affectant le transport par eau sur les Grands Lacs et le Saint-Laurent. L'un, effectué par voie d'échange de notes des 10 et 23 octobre 1929 (*R.T.C.* 1929, no 14), prévoit l'acceptation par chaque gouvernement de l'inspection quarantenaire de l'autre en ce qui concerne les navires venant des ports étrangers et entrant dans les Grands Lacs par la voie du fleuve Saint-Laurent. L'autre, effectué par la voie d'échange de notes (des 29 avril, 24 août et 22 octobre 1938; 2 septembre et 18 octobre 1939; 10 janvier et 4 mars 1940, *R.T.C.* 1940, no 3), entré en vigueur le 4 mars 1940, prévoit la reconnaissance réciproque des règles relatives aux lignes de charge pour les navires accomplissant des voyages internationaux sur les Grands Lacs.

20 Ces navires incluent, en ce qui concerne le Canada, les navires britanniques.

de la frontière. En théorie, du moins, on pourrait même conclure avec certains auteurs²¹ que, puisque cette liberté est le fruit de concessions réciproques, elle est exclusive aux deux riverains qui ne sauraient chacun de leur propre côté l'octroyer à des pays tiers sans consultation préalable et entente spécifique avec l'autre riverain²². C'est là un point de vue dont le bien-fondé semble incontestable sur le plan d'une interprétation rigoureuse et littérale des accords en vigueur entre les riverains, mais voyons plutôt brièvement comment, en fait, un bon nombre d'États tiers ont été amenés au cours des années à participer à ce droit de libre navigation sur toute l'étendue des Grands Lacs et du Saint-Laurent au même titre que les deux riverains.

Rappelons d'abord que, avant l'avènement du Canada comme puissance souveraine, la Grande-Bretagne avait déjà conclu avec un certain nombre de pays étrangers des traités²³ dont l'effet avait été de donner à ces pays (en échange de concessions réciproques) un droit d'accès pour fin de commerce aux ports et rivières, accessibles par mer, du Dominion du Canada. Ces traités contenaient tous une disposition plus ou moins identique octroyant aux pays en question le traitement de la nation la plus favorisée. Depuis l'accession du Canada à la pleine souveraineté, une série de traités du même genre ont été conclus avec l'Espagne, en 1922²⁴, la France, en 1933 et la Pologne, en 1935²⁵. Enfin, l'accord sur la marine marchande du Commonwealth britannique, signé à Londres le 10 décembre 1931 (et dont le Canada est partie) permet le libre accès aux ports canadiens de tous les navires et bateaux enregistrés dans les autres parties du Commonwealth, sur un pied d'égalité avec ceux enregistrés au Canada. Ce dernier instrument permettrait aux navires des signataires de se livrer au cabotage en territoire canadien.

De leur côté les États-Unis ont aussi conclu avec nombre de pays des traités du même genre dont la plupart concèdent aux navires et bateaux de ces pays le traitement de la nation la plus favorisée et, à certains, le traitement national. Les traités conclus avec la Norvège, le 5 juin 1938 et avec la Pologne, le 15 juin 1937, sont du premier type, alors que ceux conclus avec l'Irlande, le 21 juin 1950, et avec le Japon, le 2 avril 1953, sont du second.

A ces traités bilatéraux qui lient, chacun de son côté, les deux riverains à des pays tiers, s'ajoute l'obligation générale en ce qui a trait au transport par eau qui découle de l'article 5 de l'Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce du 30 octobre 1947, en vigueur (provisoirement) entre les deux riverains. Aux termes

²¹ HUNT, *op. cit.*, p. 285ss. Pitt COBBETT, *op. cit.*, vol. I, p. 127. HYDE, *op. cit.*, vol. I, pp. 530-531. Voir également: Henry CLAY, Secretary of State to Mr. Gallatin, Minister to England, June 19, 1826.

²² Sauf bien entendu en ce qui a trait au cours entièrement canadien du Saint-Laurent, pour lequel le Canada conserve son entière liberté.

²³ Comme ceux, de type archaïque, conclus avec le Danemark en 1660-1661 et 1670, avec la Suède en 1654, 1661 et 1766, ainsi que les accords plus récents avec l'Argentine, la Colombie, Costa-Rica, le Pérou et le Venezuela entre 1825 et 1866. Ces instruments sont communément dénommés traités de l'Empire.

²⁴ Ce traité de commerce et de navigation concède même à l'Espagne le traitement national en ce qui a trait à la navigation.

²⁵ On est généralement d'accord que tous ces traités (tant ceux dits de l'Empire que ceux signés par le Canada comme pays souverain) excluent le cabotage.

mêmes de cet article, les parties se concèdent mutuellement la liberté de transit à travers leurs territoires respectifs pour le trafic à destination ou en provenance du territoire d'autres parties, empruntant les voies les plus commodes pour le transit international. De plus, aucune distinction ne peut être faite « fondée sur le pavillon des navires ou bateaux, le lieu d'origine, les points de départ, d'entrée, de sortie ou de destination ou sur des considérations relatives à la propriété des marchandises, des navires, des bateaux ou autres moyens de transport ». Ces dispositions ont donc pour effet, en pratique, d'obliger les deux riverains à accorder la liberté de transit dans les canaux aménagés sur leurs territoires respectifs au trafic maritime à destination ou en provenance des dits territoires. L'atmosphère de longs marchandages et, parfois, d'âpres débats du siècle dernier s'est maintenant dissipée pour faire place à une nouvelle situation conventionnelle qui est elle-même en parfaite harmonie avec les tendances actuelles de la coutume internationale telle que reflétée par les statuts de Barcelone, de 1921, (sur le régime des voies d'eau navigables d'intérêt international) et de Genève, de 1923²⁶ et par la convention de 1948 relative à la création d'une organisation maritime intergouvernementale²⁷. Ces divers instruments, comme nous le verrons plus loin, visent en général à ouvrir à la navigation et au commerce des navires et bateaux de toutes nationalités, sur un pied d'égalité, les eaux intérieures, rivières et ports du globe, accessibles par mer. Ils contribuent pour autant à niveler les conditions dans lesquelles s'exerce la navigation de tous les pavillons dans les voies d'eau d'intérêt international, y compris le bassin des Grands Lacs et du Saint-Laurent.

La question de l'aide à apporter aux navires naufragés sur les Grands Lacs, très tôt soulevée devant le Congrès des États-Unis et longuement débattue entre les deux pays, ne fut réglée de façon définitive qu'au début du siècle. Elle met en relief chez les deux riverains, tout comme les autres questions que nous venons d'étudier, deux attitudes (parfois difficiles à concilier) : un attachement opiniâtre au vieux principe de la souveraineté territoriale et une volonté réelle de bonne entente.

La correspondance diplomatique de l'année 1878²⁸ mentionne l'existence d'une loi du Congrès des États-Unis²⁹ en vertu de laquelle les navires canadiens pouvaient procéder à des opérations de sauvetage dans les eaux américaines des Grands Lacs. Elle fait également état d'une demande de réciprocité — demeurée sans réponse — en faveur des navires américains dans les eaux canadiennes, adressée par le sénat des États-Unis au gouvernement du Canada. Douze ans plus tard, soit le 24 mai 1890, les États-Unis³⁰ revenaient à la charge avec une deuxième loi qui rappelait celle

²⁶ Aucun des deux riverains n'a été partie à ces deux instruments que nous étudierons plus en détail dans la deuxième partie de cet ouvrage.

²⁷ Cette organisation est en vigueur, pour le Canada, le 17 mars 1958 et, pour les États-Unis, le 17 août 1950.

²⁸ Lettre en date du 18 juillet 1878 adressée par F.W. Seward (agissant comme secrétaire d'État des États-Unis) à Sir Edward Thornton, représentant britannique à Washington.

²⁹ « *An Act to aid vessels wrecked or disabled in waters contiguous to the United States of America and to the Dominion of Canada* » 17 juin 1878.

³⁰ A la lumière de l'expérience qui avait démontré que cette lacune était préjudiciable aux intérêts du commerce américain sur les Grands Lacs, par les pertes qu'elle lui avait fait subir. HUNT, *op. cit.*, p. 32.

de 1878 et qui accordait, sous condition de réciprocité de la part du gouvernement du Canada, le privilège aux navires canadiens d'effectuer des opérations de sauvetage dans les eaux américaines des Grands Lacs. Le gouvernement canadien se rendait à la demande américaine, le 17 mai 1893, au moyen d'un arrêté en conseil qui accordait la réciprocité réclamée par le Congrès³¹.

La question est maintenant réglée de façon définitive par le traité du 18 mai 1908 « concernant les droits réciproques de sauvetage des navires et de destruction des épaves dans les eaux contiguës à la frontière entre le Dominion du Canada et les États-Unis »³². Les navires ainsi que les appareils de sauvetage de chacun des deux pays sur les Grands Lacs peuvent, aux termes de l'article 2 de ce traité, tirer toute épave et porter secours et assistance à tout navire « naufragé, désarmé ou en détresse » dans les eaux ou sur les rivages de l'autre pays. Ces eaux comprennent, pour la région qui nous intéresse : la section internationale du Saint-Laurent, le lac Ontario, le lac Érié, le lac Sainte-Claire, le lac Huron, le lac Supérieur, les rivières Détroit, Sainte-Claire et Sainte-Marie et les canaux du Sault-Sainte-Marie.

Ce privilège réciproque de sauvetage couvre toutes les opérations de remorquage qui s'y rattachent. Il est de plus spécifié qu'« aucune disposition dans la loi se rapportant aux douanes et au cabotage ou dans les autres lois et règlements en vigueur à l'époque dans les deux pays ne doit gêner de quelque façon, à l'avenir, les opérations de sauvetage pratiquées dans les eaux limitrophes par les navires ou les appareils de l'un ou de l'autre pays ». Toutefois, une restriction spécifique est imposée : les navires employés aux opérations de sauvetage dans les eaux de l'autre pays doivent aussitôt que possible, après la fin des opérations, faire un rapport complet à la station de douanes la plus rapprochée dans le pays dans les eaux duquel le sauvetage est effectué.

Enfin, en mai 1951, les deux pays tinrent une « conférence sur la sécurité de la vie humaine et la propriété sur les Grands Lacs »³³ pour faire, en quelque sorte, la mise au point du traité de 1908. Il fut ainsi convenu de rendre obligatoire sur les bateaux jaugeant 500 tonneaux bruts ou plus et sur les bateaux de passagers de plus de 65 pieds de longueur, l'installation d'appareils radio-téléphoniques. En outre, tous les bateaux circulant sur les Grands Lacs ainsi que tous les ports étaient désormais requis d'être aux écoutes pour les appels de détresse.

³¹ MOORE, *Digest*, t. I, no 142, p. 687; HUNT, *op. cit.*, p. 302.

³² « *Treaty between His Majesty and the United States of America providing (1) for the conveyance of persons in custody for trial either in the Dominion of Canada or the United States through the territory of the other; and (2) for reciprocal rights in wrecking and salvage in the waters contiguous to the boundary between the Dominion of Canada and the United States* ». C.U.S., pp. 310-312. L'article 3 de ce traité spécifie que l'instrument demeurera en vigueur pendant une période de 10 ans, au terme desquels il pourra être dénoncé par l'une ou l'autre partie, en respectant un préavis de 12 mois. Ce traité est toujours en vigueur.

³³ B.H.C., vol. VI, no 28, 28 mai 1951.

AUTRES USAGES DES EAUX ET DU LIT

Les problèmes que pose l'utilisation des eaux et du lit des Grands Lacs et du fleuve Saint-Laurent sont multiples et complexes: construction de canaux, de barrages, de ports et de jetées, dérivations pour usage domestique ou hygiénique, pour la production d'énergie électrique, pour l'irrigation, etc.

*Le traité des eaux limitrophes de 1909*¹

Le traité des eaux limitrophes de 1909 donne des précisions sur toutes ces questions; c'est un document clef en ce qui concerne les Grands Lacs et la partie internationale du Saint-Laurent et qui constitue en quelque sorte une ébauche de leur statut juridique international. Son importance tient à la fois du but très général² qu'il se propose et de l'instrument qu'il crée pour sa réalisation. Il est donc logique que son étude serve de préambule à ce nouveau chapitre.

En vertu de ce traité, les États-Unis et le Canada se réservaient le droit d'utiliser et de détourner, à leur seul profit, les eaux situées de leur propre côté de la frontière³, pourvu que ces usages ou dérivations n'aient pas pour effet d'exhausser le niveau ou de nuire au débit et à la pureté des eaux de l'autre côté. Une commission conjointe de type paritaire, dite Commission mixte internationale était en outre créée pour considérer les problèmes qui se poseraient à l'avenir touchant l'exercice de ce droit. Voyons maintenant plus en détail les règles générales qu'édicte le traité en ce qui a trait à l'utilisation des eaux limitrophes⁴.

¹ Traité relatif aux eaux limitrophes et aux questions originant le long de la frontière entre le Canada et les États-Unis, signé à Washington le 11 janvier 1909. Voir le texte à l'*Annexe B*.

² Son préambule est ainsi conçu: «... désirant également prévenir tous différends relativement à l'usage des eaux limitrophes et pour régler toutes les questions qui sont actuellement pendantes entre les États-Unis et le Dominion du Canada impliquant les droits, obligations, ou intérêts de l'un ou l'autre pays relativement à son voisin et à ceux des habitants des deux pays le long de la frontière commune et dans le but de pourvoir à l'ajustement et au règlement de toutes questions qui pourraient survenir dans l'avenir...»

³ «... et qui, en suivant leur cours naturel, couleraient au-delà de la frontière ou se déverseraient dans les eaux limitrophes...» (art. 2)

⁴ Voir leur définition au chapitre III, note 14.

L'article 1 du traité, comme nous l'avons déjà vu, porte sur la navigation. Il prévoit que, dans toutes les eaux limitrophes, la navigation pour fins de commerce sera librement et également accessible aux gens et aux navires des deux pays. Ce privilège est étendu pour la durée du traité au lac Michigan ainsi qu'aux canaux reliant les eaux limitrophes.

L'article 2 réserve à chacune des parties (et aux différents gouvernements des États confédérés, d'un côté, et au Dominion et aux gouvernements provinciaux, de l'autre) la juridiction et l'autorité exclusive, de leur propre côté de la frontière, quant à l'usage et au détournement « temporaire ou permanent » de toutes les eaux qui, dans leur cours naturel, traversent la frontière ou se déversent dans les eaux limitrophes⁵. Il est toutefois prévu que « toute ingérence dans ces cours d'eau ou tout détournement de leur cours naturel de telles eaux sur l'un ou l'autre côté de la frontière, résultant en un préjudice pour les habitants de l'autre côté de cette dernière, donnera lieu au même droit et permettra aux parties lésées de se servir des moyens que la loi met à leur disposition tout autant que si telle injustice se produisait dans le pays où s'opère cette ingérence ou ce détournement... » Cette dernière disposition a donc pour effet dans la pratique de conférer aux Canadiens, dans les cas mentionnés, le droit de demander aux tribunaux américains le redressement des torts subis au Canada et, aux citoyens des États-Unis, le même droit devant les tribunaux canadiens⁶.

Il est en outre stipulé au même article que l'exercice de ce droit de détournement et d'utilisation demeure soumis aux dispositions des traités déjà en vigueur le concernant et que le nouveau recours établi ne pourra pas s'appliquer aux cas déjà existants ni à ceux couverts par un arrangement spécial entre les parties. Une réserve spécifique protège enfin le droit de chaque pays de s'opposer à « toute ingérence ou toute

⁵ Comme nous l'avons déjà signalé au chapitre I, en étudiant la question de compétence juridictionnelle des deux riverains sur les Grands Lacs, ainsi qu'au chapitre III, en étudiant celle de la navigation sur les Grands Lacs et le Saint-Laurent, le Canada et les États-Unis ont toujours considéré les cours d'eau (nationaux ou internationaux) comme faisant partie du territoire de l'État où ils coulent. Dans cette optique, il serait, en effet, incompatible avec la dignité d'un État indépendant et souverain qu'il consente (autrement que dans certains cas particuliers et après entente spécifique) à limiter sa propre souveraineté sur des eaux de son propre territoire, fussent-elles, par la suite, traverser la frontière et pénétrer dans un autre pays. C'est là une règle couramment admise en droit des gens (voir à ce sujet : OPPENHEIM, *op. cit.*, vol. I, no 176, p. 420, ainsi que l'opinion du juge en chef Marshall dans l'affaire *Schooner Exchange vs McFadden*, 7 Cranch, p. 136), que les parties au nouveau traité ont reprise et consacrée.

⁶ PHILLIMORE (*op. cit.*, vol. I, pp. 12-13) établit une distinction entre les obligations internationales des gouvernements quant aux droits publics (*obligationes juris publici inter gentes*) et celles quant aux droits privés (*obligationes juris privati inter gentes*). Les premières relèvent directement du droit des gens et peuvent, en cas de dérogation, donner lieu à un *casus belli* cependant que les secondes appartiennent proprement au domaine de la courtoisie internationale (*comitas gentium*) et sont pour ainsi dire dépourvues de sanctions (sanctions militaires du moins). Sur le plan de la courtoisie, tout ce qu'un État peut attendre d'une nation amie, quand des droits privés de ses citoyens sont lésés par des dérivations intervenant sur le territoire de cette dernière, c'est que le tort subi soit réparé. Il ne saurait exiger pour ses citoyens une protection plus grande, une compensation plus considérable, que celle que la nation amie accorde à ses propres citoyens lorsqu'ils subissent des torts semblables à la suite de dérivations pratiquées sur le sol national. Le traité, en permettant aux propriétaires fonciers dont les intérêts seraient lésés par suite de dérivations pratiquées dans l'autre pays de faire valoir leurs droits devant les tribunaux de ce pays, supprime pour ainsi dire la frontière en ce qui concerne les droits privés. On pouvait difficilement trouver solution plus équitable.

dérivation » de l'autre côté de la frontière qui produirait un « tort matériel » aux intérêts de la navigation de son propre côté.

Chacune des parties peut, aux termes du paragraphe 2 de l'article 2, entreprendre sur son propre territoire (dans les eaux limitrophes) les travaux de réparation ou d'entretien destinés à « l'approfondissement des canaux, la construction des brise-lames, l'amélioration des ports et autres entreprises du gouvernement », destinés à améliorer la navigation et les services portuaires, à condition toutefois que ces travaux « ne modifient pas sensiblement », le niveau ou le débit des eaux limitrophes de l'autre côté de la frontière et ne gênent pas l'usage domestique (ou pour fins d'hygiène) de ces eaux. Sont également permis mais assujettis cette fois à une réserve encore plus rigoureuse (celle de ne pas modifier ou « influencer » le débit ou le « niveau naturel » des eaux limitrophes de l'autre côté de la frontière) les usages, obstruction ou dérivations nouvelles ou autres des eaux limitrophes (art. 3, paragraphe 1). Enfin, l'établissement ou le maintien d'ouvrage de protection ou de réfection, de barrage ou autre obstacle « dans les eaux qui sortent des eaux limitrophes » ainsi que « dans les eaux inférieures des rivières qui coupent la frontière » sont permis (aux termes de l'art. 4, paragraphe 1), mais à condition qu'ils n'aient pas pour effet « de hausser le niveau naturel des eaux de l'autre côté de la frontière ». Nous verrons plus loin, en étudiant le mécanisme et les pouvoirs de la Commission mixte internationale, de quelle façon les deux parties ont convenu de procéder dans les nombreux cas où il s'avérerait impossible d'agir dans les limites des restrictions imposées plus haut.

Le paragraphe 2 de l'article 4 interdit enfin expressément aux parties de contaminer les eaux limitrophes et celles qui coupent la frontière, au détriment de l'hygiène publique ou des biens situés de l'autre côté de la frontière.

Le traité ne se borne pas à un énoncé de principes généraux touchant l'utilisation des eaux limitrophes mais il aborde, aux articles 1 et 6, en cherchant à les résoudre, deux questions concrètes, — celles des dérivations pratiquées dans la rivière Niagara pour la production de l'énergie électrique et dans les rivières Milk et Sainte-Marie (dans l'état du Montana et les provinces d'Alberta et de la Saskatchewan) pour l'irrigation. Laissons pour le moment de côté la deuxième question, dont le traité confiait la solution à la Commission mixte internationale et voyons à titre d'illustration comment on a procédé avec la première.

Sous réserve de la quantité d'eau qu'il pourrait être nécessaire de détourner pour fins domestiques ou hygiéniques, pour le service des canaux ou pour la navigation, l'article 5 du traité fixait le volume d'eau qui pouvait être détourné de la rivière Niagara en amont des chutes par chaque pays, pour la production d'énergie électrique de façon à ce que le niveau du lac Érié et le débit de la rivière elle-même ne soient pas sensiblement affectés (diminués). Ainsi, les États-Unis pouvaient-ils, d'une part, dans l'état de New York, détourner les eaux de la rivière Niagara en amont des chutes, jusqu'à concurrence d'un volume de 20 000 pieds cubes à la seconde, par jour. Le Royaume-Uni, par l'intermédiaire du Dominion du Canada ou par la province de l'Ontario, d'autre part, pouvait autoriser pour fins de production d'énergie électrique

un détournement journalier de 36 000 pieds cubes à la seconde, au même endroit⁷.

Cet arrangement, considéré par la suite comme insatisfaisant, devait bientôt être remis en question. Pendant près d'un demi-siècle, la question de la dérivation du Niagara fera l'objet de nombreuses négociations diplomatiques, transactions et accords dont il est utile de faire, partiellement du moins, la nomenclature.

Les deux pays établirent d'abord, en 1926, une Commission internationale spéciale pour le Niagara dont la mission principale consistait à faire une étude sur la meilleure façon de conserver aux chutes et aux rapides du Niagara leur beauté panoramique et, plus particulièrement, à proposer des méthodes propres à prévenir et à réparer les dommages causés par l'érosion ou autres causes semblables. Cet organisme devait, en outre, établir la quantité d'eau que les deux pays pourraient détourner, sans inconvénient, en amont des chutes. Il remit aux deux gouvernements, le 14 décembre 1927, un rapport dans lequel il recommandait à ces fins la construction de certains ouvrages dans la rivière Niagara. La Commission recommandait en outre d'effectuer des dérivations temporaires (dans la rivière, en amont des chutes) en sus de la quantité autorisée à l'article 5 du traité de 1909, afin de contrôler, sous des conditions variables, l'efficacité des ouvrages proposés. C'est ainsi que, prenant acte de ces recommandations, les deux gouvernements concluaient, à Ottawa, le 2 janvier 1929, une convention suivie d'un protocole visant à rétablir et à préserver la beauté des chutes et des rapides du Niagara⁸.

Par cette convention, les deux parties s'entendaient pour entreprendre conjointement des travaux destinés à distribuer les eaux de la rivière et à assurer en toute saison une ligne de crête continue, tant dans la partie américaine que dans la partie canadienne des chutes. On permettrait en outre, à titre expérimental, des dérivations additionnelles pendant la période de l'année commençant le 1^{er} octobre et se terminant le 31 mars de l'année suivante; ces dérivations autorisées pour une période de 7 ans, à partir de la date de la première dérivation, ne devaient toutefois pas excéder un volume journalier de 10 000 pieds cubes à la seconde dans l'état de New York et un volume identique dans la province d'Ontario. De son côté, le protocole précisait que les travaux mentionnés (aux articles 1 et 2 de la convention) devaient être effectués conformément aux recommandations de la Commission internationale spéciale du Niagara, recommandations formulées à la suite d'une proposition conjointe, en date du 9 avril 1928, de la Commission hydro-électrique de l'Ontario et de la Niagara Falls Power Co. of Niagara Falls de l'état de New York. Les travaux prévus par la convention ne furent toutefois jamais entrepris par suite de

⁷ Ces chiffres qui représentent environ le quart du débit total du Niagara en amont des chutes, avaient été établis par la Commission internationale des voies d'eau navigables, compte tenu de la nécessité de préserver la beauté du site. L'attribution d'une plus large part au Canada tient en particulier compte du fait que le débit naturel du Niagara, en amont des chutes, est beaucoup plus considérable du côté canadien que du côté américain. Il est en outre possible que la dérivation de presque 10 000 pieds cubes à la seconde pour le canal de Chicago (question que nous examinerons plus loin) ait pesé dans la balance en faveur du Canada. Tout compte fait, il semble qu'on ait appliqué de façon équitable le principe du partage égal entre les deux riverains des eaux disponibles pour fins de production d'énergie.

⁸ *Convention and Protocol between Canada and the United States regarding the Niagara Falls and the Niagara River* signé à Ottawa, le 2 janvier 1929. Cet instrument n'est jamais entré en vigueur.

l'impossibilité d'obtenir l'approbation (requis) du Sénat des États-Unis, dont le comité des Relations extérieures se déclarait hostile à un projet qui aurait favorisé exclusivement une compagnie privée (américaine) d'énergie électrique.

Par la suite, dans une lettre en date du 4 mars 1935⁹, adressée au secrétaire d'État aux Affaires extérieures canadien, le ministre des États-Unis à Ottawa reconnaissait qu'il était urgent d'entreprendre les travaux prévus par la convention de 1929, mais il pria le gouvernement canadien de songer plutôt à une formule qui n'impliquerait pas un détournement additionnel d'eau en amont des chutes du Niagara. Le mémoire subséquent, du 26 février 1936¹⁰, de la légation des États-Unis à Ottawa rappelait la volonté du gouvernement américain d'entreprendre des négociations en vue de la conclusion immédiate d'un nouveau traité sur la question. Quelques années plus tard, pour répondre aux besoins pressants d'énergie électrique pour leur production de guerre, les deux gouvernements échangeaient, entre 1940 et 1945, toute une série de notes et de mémoires sur la question, en vertu desquelles ils autorisaient, en tant que mesures d'urgence, des dérivations temporaires additionnelles en amont des chutes.

Nous en arrivons ainsi au traité du 27 février 1950¹¹ qui fait en quelque sorte, en les abrogeant, la synthèse des ententes en vigueur entre les deux pays concernant la dérivation du Niagara.

Son préambule fait état des besoins actuels d'énergie électrique dans le nord-est des États-Unis et le sud-est du Canada. Il constate, en outre, que les eaux du Niagara peuvent être utilisées en plus grande quantité et avec plus d'efficacité que ne le permet le traité de 1909, compte tenu de l'obligation primordiale qui incombe à chacune des parties de préserver et de rehausser la beauté panoramique des chutes de la rivière Niagara. Ainsi, l'article 1 de ce nouveau traité abroge-t-il les 3^e, 4^e et 5^e paragraphes de l'article 5 du traité de 1909 qui avait fixé, comme nous l'avons vu plus haut, à 20 000 et à 36 000 pieds cubes à la seconde les dérivations maximales permises aux États-Unis et au Canada en amont des chutes. Il abroge également les dispositions relatives aux dérivations temporaires permises pour la production d'énergie électrique contenues dans les échanges de notes des 20 mai, 27 octobre et 27 novembre 1941, et aussi du 23 décembre 1948¹².

Aux termes de l'article 2 du traité, les ouvrages de protection nécessaires pour la préservation et l'embellissement des chutes seront complétés, en conformité avec les objectifs visés dans le rapport que la Commission internationale spéciale du

⁹ *Correspondence and Documents relating to the Saint Lawrence Deep Waterway Treaty 1932, Niagara Convention 1929, and Ogoki River and Kenogami River (Long Lake), Projects, and Export of Electrical Power*. 1^{re} partie, no 6, pp. 12-13.

¹⁰ *Ibid.*, no 7, p. 14.

¹¹ Traité entre le Canada et les États-Unis concernant la dérivation des eaux du Niagara, signé à Washington, le 27 février 1950, date de son entrée en vigueur. *R.T.C.* 1950, no 3.

¹² Échange de notes (20 mai 1941) concernant les dérivations supplémentaires d'eau pour fin d'énergie électrique aux chutes Niagara, *R.T.C.* 1941, no 7.

Échange de notes (27 octobre et 27 novembre 1941) concernant l'utilisation additionnelle d'eaux pour fin d'énergie électrique aux chutes Niagara, *R.T.C.* 1941, no 15.

Échange de notes (23 décembre 1948) « constituant un accord pour la dérivation temporaire d'une quantité d'eau additionnelle dans la région du Niagara pour fin d'énergie », non publié.

Niagara avait remis aux deux gouvernements le 11 décembre 1929¹³.

L'article 3 établit, sous réserve de la quantité d'eau utilisée ou nécessaire pour des besoins domestiques et sanitaires, que le volume d'eau disponible pour fin énergétique sera constitué du « débit total » du lac Érié, jusqu'au canal Welland et la rivière Niagara (y compris le canal Black Rock).

Il était toutefois prévu à l'article suivant que les dérivations ne devraient pas réduire le débit des chutes à moins de 10 000 pieds cubes à la seconde, quantité d'eau estimée nécessaire pour préserver la beauté du paysage pendant le jour durant la période de l'année allant du 1^{er} avril au 31 octobre. Cette quantité d'eau pourrait être réduite de moitié en tout autre période sans toutefois toucher à celle qui est nécessaire pour chasser la glace au-dessus des chutes. Toute dérivation du cours de la rivière, entre les chutes et le lac Ontario (pour la production d'énergie électrique), était interdite.

Toutes les quantités¹⁴ d'eau ainsi rendues disponibles pour la production d'énergie électrique seraient partagées également entre le Canada et les États-Unis (article 6). Le partage ainsi établi, chaque partie aurait la facilité d'utiliser toute fraction de la part de l'autre qui resterait disponible faute d'aménagements sur le territoire de cette dernière (article 8).

Les deux parties complétèrent le traité en y insérant, en faveur de chacune, une clause d'exonération de responsabilité pour les torts ou dommages physiques, résultant de tout acte accompli en vertu des dispositions du traité, aux personnes ou aux biens situés sur le territoire de l'autre partie, (article 9). Une dernière disposition stipulait que l'instrument demeurerait en vigueur pendant une période de cinquante ans et, par la suite, jusqu'à l'expiration d'un préavis d'un an donné par l'une ou l'autre partie à l'effet qu'elle a l'intention d'abroger le traité.

Partis de l'article 5 du traité de 1909, nous avons suivi l'évolution jusqu'à aujourd'hui d'une question type, celle de la dérivation du Niagara pour la production d'énergie électrique. Un nombre considérable d'autres questions importantes ont également été soulevées sous d'autres articles du traité et ont fait l'objet de longues négociations entre les deux pays. Toutefois, afin de ne pas élargir démesurément les cadres d'une étude que nous désirons garder sommaire, nous ne traiterons pas en détail de chacune d'elles. Nous nous contenterons plutôt d'en mentionner brièvement deux, celle de la dérivation de Long Lake-Ogoki et celle du canal de drainage de Chicago, lesquelles nous semblent d'un intérêt plus immédiat. L'aménagement de la voie maritime du Saint-Laurent (question qui s'inscrit dans le même contexte) fera, étant donné son importance particulière et sa plus grande actualité, l'objet d'une étude plus détaillée. Cette étude sera elle-même précédée par un exposé du fonctionnement de la Commission mixte internationale. Enfin, nous terminerons ce chapitre sur l'utilisation

¹³ À la Commission mixte internationale — organisme formé pour la mise en œuvre des dispositions du traité de 1909, dont nous étudierons plus loin le fonctionnement — revenait la tâche de formuler des recommandations et de surveiller l'exécution des ouvrages de protection, une fois approuvés par les deux gouvernements. La question du paiement des frais de construction de ces ouvrages a été réglée par voie d'échange de notes, en date du 13 septembre 1954 (*R.T.C.* 1954, no 7).

¹⁴ Ces quantités devaient elles-mêmes être établies conjointement par les représentants des deux pays (article 7).

des eaux avec une dernière question également d'actualité, celle des niveaux d'eaux des Grands Lacs.

La première question, reliée à celle de la dérivation du Niagara que nous avons déjà examinée, fut soulevée en juillet 1923¹⁵ et fit l'objet par la suite d'une volumineuse correspondance entre le gouvernement de la province d'Ontario d'une part et les gouvernements du Canada et des États-Unis d'autre part. Il s'agissait de détourner les eaux de la rivière Ogoki (elle-même tributaire de la rivière Albany qui se jette dans la baie James) dans le lac Supérieur. Ce détournement, « via Long Lake », d'un cours d'eau sis entièrement en territoire canadien devait avoir pour effet d'augmenter de 4 000 pieds cubes à la seconde, le débit du bassin des Grands Lacs et du Saint-Laurent.

Une lettre adressée par le ministre canadien à Washington au secrétaire d'État des États-Unis, en date du 27 janvier 1938¹⁶, révèle de plus qu'on projetait un détournement semblable de la rivière Kénogami (autre tributaire de la rivière Albany), lequel aurait pu apporter au bassin des Grands Lacs un volume d'eau additionnel de 1 200 pieds cubes à la seconde. Le gouvernement canadien désirait que les volumes ainsi obtenus par des dérivations pratiquées en territoire canadien puissent être utilisés par le Canada pour la production d'énergie électrique.

Or, aucune disposition du traité de 1909 ne semblait justifier une requête en ce sens du gouvernement canadien. Bien au contraire, la règle générale de l'article 8 du traité qui établissait que « les parties auront, chacune de son côté de la frontière, des droits égaux et similaires dans l'usage des eaux définies comme eaux limitrophes », semblait constituer une entrave sérieuse au projet canadien¹⁷. Ainsi, conclut-on au Canada que la seule façon pour le pays de s'assurer un usage exclusif du volume d'eau additionnel susceptible d'être obtenu par les dérivations projetées était de négocier avec le gouvernement des États-Unis une entente séparée sur la question. Une entente intérimaire sur le sujet devait intervenir à la fin de 1940.

En effet, la note canadienne du 31 octobre 1940¹⁸, adressée au secrétariat d'État des États-Unis, précisait que « la Commission hydro-électrique de l'Ontario était disposée à procéder sans retard à la dérivation de Long Lake-Ogoki et qu'une telle initiative avait reçu l'approbation du gouvernement de la province ». Ainsi se trouvait remplie la condition posée par le gouvernement des États-Unis (dans sa note du 14 octobre) pour qu'il consente à une dérivation additionnelle de 5 000 pieds cubes

¹⁵ Corr. & Doc., 2^e partie, no 20, pp. 31-38 ; note 9.

¹⁶ *Ibid.*, 1^{re} partie, no 8, pp. 15-16.

¹⁷ Il est vrai que le paragraphe d de l'article 8 du traité du 18 juillet 1932, qui se lit comme suit, eût pu être évoqué au soutien de la requête canadienne : « Advenant des détournements au profit du réseau des Grands Lacs de versants sis sur le territoire de l'un ou l'autre pays, les droits exclusifs à l'usage des eaux égales en volume aux eaux ainsi détournées seront, nonobstant les dispositions de l'article 4a, dévolus au pays détournant les dites eaux, et le volume d'eau ainsi détourné sera à tout moment à la disposition de ce pays pour fins d'énergie en aval du lieu de détournement, aussi longtemps qu'il constituera une partie des eaux limitrophes ». Toutefois, ce traité, faute de ratification, n'est jamais entré en vigueur.

¹⁸ Échange de notes (14 octobre 1940, y compris les notes supplémentaires du 31 octobre et du 7 novembre) relatif au bassin des Grands Lacs et du fleuve Saint-Laurent, entre le Canada et les États-Unis d'Amérique, — en vigueur le 14 octobre 1940, *R.T.C.* 1940, no 11.

à la seconde du côté canadien de la rivière Niagara, en amont des chutes, pour la production d'énergie électrique.

Dix ans plus tard, une disposition spéciale était insérée à l'article 3 du traité concernant la dérivation des eaux du Niagara du 27 février 1950¹⁹, dont l'effet était d'exclure du partage des eaux des Grands Lacs pour la production de force motrice (partage effectué tel qu'indiqué précédemment) « les eaux qui sont détournées dans le bassin naturel des Grands Lacs par les aménagements existants de Long Lake-Ogoki ». L'utilisation de ces eaux continue ainsi d'être régie par les notes échangées à Washington, les 14 et 31 octobre 1940²⁰.

La deuxième question, celle de la dérivation du lac Michigan dans le bassin du Mississipi, pratiquée à Chicago (« Chicago Diversion »)²¹, est toujours actuelle. Soulevée au début du siècle, cette question a fait l'objet d'une volumineuse correspondance entre le Canada et les États-Unis, de 1912 à 1927²². C'est en vain qu'on a cherché — et qu'on cherche encore — à la résoudre dans le cadre des conventions en vigueur entre les deux pays.

En 1889, la législature de l'État d'Illinois créa une société du nom de Sanitary District of Chicago qui entreprit la construction d'un canal de drainage qui devait servir d'égoût industriel principal à la ville de Chicago. Ce canal qui partait du lac Michigan allait, par le canal Illinois, rejoindre la rivière Desplaines, elle-même un affluent du Mississipi. On rapporte que, en 1907, on développa même ce système de canaux pour la production d'énergie électrique. Par la suite, soit en mars 1925, le secrétaire à la Guerre des États-Unis autorisait une dérivation totale de 8 500 pieds cubes à la seconde. Deux ans plus tard, cédant à une active campagne de presse, le Congrès des États-Unis autorisait la construction d'une voie d'eau navigable de 9 pieds de profondeur, tout en spécifiant que « rien dans cette loi ne pourrait être interprété comme autorisant une dérivation d'eau du lac Michigan ». C'était reconnaître, implicitement du moins, après le geste unilatéral posé par le secrétaire à la Guerre en mars 1925, les incidences internationales possibles d'une nouvelle dérivation du lac Michigan.

Du côté canadien, comme on le devine, les réactions devant ce geste avaient été assez vives, du fait en particulier d'un affaissement de niveau de 4,44 pouces dans le port de Montréal (ce qui était de nature à nuire à la navigation). La dérivation affectait même la production d'énergie électrique dans la section canadienne du Saint-Laurent où les aménagements existants accusaient une perte de plus de 90 000

¹⁹ Note no 17.

²⁰ Les effets des dérivations dans le bassin des Grands Lacs, y compris la dérivation de Long Lake-Ogoki, ont été étudiés par la Commission mixte internationale en 1952, en même temps que l'aménagement hydro-électrique du Saint-Laurent. Dossier no 67 *Lake Ontario Levels* dans : Bloomfield & Fitzgerald, *Boundary Waters Problems — Canada and the United States*, p. 197ss.

²¹ Voir à ce sujet : H. A. SMITH, *The Chicago Diversion*, B.Y.B. 1929, pp. 144-157. SAUSER-HALL, *L'utilisation industrielle des fleuves internationaux*, Rec. des cours de l'Académie de droit international de La Haye, 1953, tome LXXXIII, pp. 512-517. SIMSARIAN, *The diversion of waters affecting the United States and Canada*, A.J.I.L., vol. XXXII, 1938, p. 488ss.

²² *Livre bleu canadien de 1928*, no 227 (correspondence relating to the diversion of the Waters of the Great Lakes by the Sanitary District of Chicago, 12 mars 1912 au 17 octobre 1927, Ottawa, Imprimeur du roi, 1928, no 227-1928).

chevaux-vapeur. On se trouvait, semblait-il, en présence d'un fait délictueux de nature à engager la responsabilité des États-Unis.

Or, aucun traité ou convention en vigueur à l'époque entre les deux pays ne paraissait s'appliquer à une situation de ce genre, encore moins, donner ouverture à une réclamation contre les États-Unis. Le traité de Washington de 1871 n'était qu'une nomenclature de concessions réciproques, cependant que l'article préliminaire du traité des eaux limitrophes de 1909 semblait exclure de sa définition le lac Michigan. L'article 2 de ce dernier traité (qui consacrait la juridiction exclusive de chaque pays sur les eaux tributaires d'eaux limitrophes situées de leur propre côté de la frontière, sans préjudice des torts causés à la navigation de l'autre côté) paraissait, à prime abord, du moins, offrir une possibilité de recours. Mais, pouvait-on faire entrer dans cette catégorie (*i.e.* eaux tributaires) les eaux du lac Michigan? Comme la jurisprudence en la matière était loin d'être fixée et que la doctrine dans le domaine ne fournissait que fort peu de lumière, la question, on le comprend, demeurait pleine d'incertitudes.

On admettait d'une façon générale, des deux côtés, l'existence de la règle tirée du droit romain : « *sic utere tuo ut alienum non laedas* » et la possibilité de l'appliquer en l'espèce. Certaines décisions de droit interne fournissaient de plus quelques points de repère utiles sur la question²³. Toutefois, ces décisions (allemandes et américaines) qui reconnaissaient le principe de la répartition équitable des eaux d'un fleuve entre ses différents riverains étaient déjà, pour la plupart, anciennes et n'étaient pas en tous cas applicables comme telles au litige actuel. Ainsi donc, comme aucun des accords en vigueur entre les deux pays ni aucune règle universellement admise du droit des gens ne semblait susceptible de fournir une base juridique sûre pour le règlement du litige, la meilleure solution semblait être pour les deux parties de conclure une entente séparée sur le sujet. C'est précisément ce que l'on tenta — sans succès — de faire en 1932, lors de la signature du traité relatif à la canalisation du Saint-Laurent²⁴.

Rappelons, en passant, que la dérivation pratiquée à Chicago avait déjà fait l'objet aux États-Unis d'un important litige entre l'État d'Illinois et les autres États riverains des Grands Lacs. Après une première injonction destinée à arrêter les travaux de creusement qui se poursuivaient à Chicago, la Cour suprême des États-Unis, le 21 avril 1930²⁵, rendait un arrêt enjoignant à l'État d'Illinois de réduire, avant le 31 décembre 1938, à 1 500 pieds cubes à la seconde le volume d'eau dérivé du réseau des Grands Lacs dans le canal de Chicago²⁶. C'est cette décision qui servit de base au règlement sur la question entre les deux pays, proposé par l'article 8 du traité de 1932 (non ratifié).

²³ *Stollmayer vs Trinidad Petroleum Co.*, 1918, A.C. 485; *Kensas vs Colorado*, (1902) 185 U.S., 125; (1907) 206 U.S., 46.

²⁴ *St. Lawrence Deep Waterway Treaty* — signé à Washington le 18 juillet 1932 (non ratifié).

²⁵ 281 U.S. 696, Final decree of the Supreme Court (*State of Wisconsin et al. v. State of Illinois and Sanitary District of Chicago*). Cette réduction ne s'appliquait pas toutefois à la dérivation (de 1 700 pieds cubes à la seconde) effectuée pour l'alimentation en eau de la ville de Chicago. Voir à ce sujet : C.P. WRIGHT, *The St. Lawrence Deep Waterway — a Canadian appraisal*, chap. XIII, pp. 418-425.

²⁶ D'après SAUSER-HALL (*op. cit.*, p. 513), cette décision intéresse le juriste, particulièrement en ceci qu'elle marque un départ de la doctrine Harman basée sur le principe de la stricte souveraineté territoriale, qu'elle donne le pas aux exigences de la navigation sur tout autre besoin et établit la règle qu'une dérivation abaissant le niveau actuel d'un lac ou d'un fleuve ne peut être admise que dans la mesure où elle a pour but d'améliorer la navigation.

Cet article stipulait, pour l'avenir, que « au cas où le gouvernement des États-Unis réclamerait, pour faire face à une nécessité pressante, une augmentation de la dérivation permise, et, dans le cas où le gouvernement du Canada y opposerait une fin de non-recevoir », un tribunal arbitral serait constitué « qui aurait le pouvoir de fixer d'une façon définitive une dérivation additionnelle d'eau dans la région de Chicago pour la période jugée nécessaire et qui stipulerait les mesures de dédommagement qu'il pourrait juger justes et équitables ». Pour l'immédiat, les États-Unis devaient en outre, à leurs frais, en guise de dédommagement pour les dérivations déjà pratiquées à Chicago, effectuer certains travaux dans les rivières Sainte-Claire et Niagara, destinés à rétablir et à maintenir le niveau des lacs à leur état naturel.

Les parties au traité de 1932 ne se sont pas contentées d'apporter une solution au problème immédiat de la dérivation de Chicago; elles ont voulu donner à leur entente une portée plus générale en établissant les principes qui devaient régir à l'avenir toutes les autres dérivations du réseau des Grands Lacs²⁷. Ces dérivations ne pourraient désormais être effectuées sans l'autorisation préalable de la Commission mixte internationale. De plus, chaque gouvernement s'engageait à mesurer les volumes d'eau qui pourraient être dérivés du réseau des Grands Lacs dans son propre territoire et à en faire un rapport semestriel à l'autre gouvernement. Enfin, si l'une des parties, après s'être mise d'accord avec l'autre, apportait des modifications à la distribution des eaux du réseau, elle devrait défrayer le coût des adaptations et remaniements jugés nécessaires aux ouvrages déjà existants.

C'était ainsi que les deux gouvernements entendaient mettre fin à un long litige concernant l'affaire du canal de Chicago et combler, pour l'avenir, les lacunes du traité de 1909 en matière de dérivation des eaux qui ne sont pas définies comme « limitrophes ». Toutefois, faute d'approbation par le Sénat des États-Unis, ces mesures ne furent jamais mises en application, pas plus, d'ailleurs que celles identiques prévues par l'article 8 de l'accord du 19 mars 1941²⁸, qui, lui non plus, n'a jamais pu obtenir la majorité des voix requises au Sénat des États-Unis. Après de multiples, mais vains efforts pour le résoudre, le problème international que soulevait la dérivation de Chicago demeurait donc entier.

Cependant que, par la suite, la situation demeurait stationnaire entre les deux gouvernements, l'activité reprenait sur le plan interne aux États-Unis. L'état d'Illinois cherchait pour sa part le moyen d'effectuer une dérivation additionnelle à Chicago. De 1954 à 1960 les membres du Congrès de cet état introduisirent une série de projets de loi visant à accroître jusqu'à 2 500 pieds cubes à la seconde le volume d'eau qu'il était permis de dériver du lac Michigan. La Maison Blanche opposa son veto à trois de ces projets cependant que les autres furent arrêtés au Sénat. Plus récemment, en janvier 1961, trois projets d'essai semblables furent soumis à la Chambre des représentants. Deux de ces projets prévoient une dérivation accrue de 1 000 pieds cubes

27 Tel que défini au paragraphe c de l'article préliminaire, le réseau des Grands Lacs comprend : les lacs Supérieur, Michigan, Huron, Érié et Ontario et les eaux qui les relient, y compris le lac Sainte-Claire.

28 Agreement between Canada and the United States of America relating to the Great Lakes — St. Lawrence Basin Development, signé à Ottawa le 19 mars 1941 (non ratifié).

à la seconde pendant une période d'un an à Chicago, en plus du « pompage domestique » (en principe illimité). Le troisième prévoit que la dérivation accrue pourrait être de 1 000 pieds cubes à la seconde par année pendant trois ans avec une limite de 5 000 pieds cubes à la seconde, pompage domestique compris. Les trois projets ont été soumis au comité des travaux publics de la Chambre qui n'a encore autorisé aucune dérivation.

Entre-temps, alors que la ville de Chicago tentait, en vain, de faire passer une loi l'autorisant à dériver un volume d'eau additionnel de 1 000 pieds cubes à la seconde pour faciliter la navigation et le drainage dans son canal, les six états américains riverains des Grands Lacs cherchaient de leur côté à remettre sur le tapis la question réglée par le décret de la Cour suprême du 21 avril 1930²⁹. Ces derniers ont, en effet, fait appel (le 23 décembre 1957) au même tribunal³⁰ pour qu'il limite, dans l'intérêt de la navigation sur les Grands Lacs et la production d'énergie électrique dans la partie internationale du Saint-Laurent, le volume d'eau dérivé du lac Michigan à Chicago pour usages domestiques (ce volume, non limitable en principe, avait été, comme on se le rappelle, établi à approximativement 1 700 pieds cubes à la seconde). Comme alternative, au cas où le tribunal ne pourrait accueillir une telle requête, ils proposaient que l'état d'Illinois soit contraint de restituer intégralement (après purification) au bassin des Grands Lacs les effluents des installations du district sanitaire pour le traitement des eaux vannes et des eaux industrielles. Une autre requête, celle de la Commission des eaux Elmhurst-Villa Park Lombard de l'état d'Illinois³¹ était en même temps soumise au même tribunal pour obtenir l'autorisation de dériver du lac Michigan un volume additionnel de 30 à 50 pieds cubes à la seconde pour usages domestiques, sans engagement de retourner au lac le volume ainsi puisé.

L'audition de ces quatre dossiers a commencé à Chicago en octobre 1959 et se poursuit depuis de façon intermittente. Cette affaire est suivie de très près par le gouvernement fédéral des États-Unis qui a déjà jugé utile d'intervenir dans le litige pour sauvegarder ses propres droits et intérêts³², ainsi que par le gouvernement du Canada. Ce dernier, par note en date du 2 novembre 1961, adressée au secrétaire d'État des États-Unis³³, réitérait son « opposition irréductible » à toute dérivation du bassin des Grands Lacs à Chicago décidée unilatéralement, dont l'effet diminuerait « forcément le volume des eaux qui demeurent dans le bassin, à quelque point de vue que l'on se place ». La note canadienne, dont le ton est très ferme, fait appel en particulier, à

²⁹ Le décret, comme nous l'avons mentionné plus haut, avait enjoint au District sanitaire de réduire la dérivation du lac Michigan à 1 500 pieds cubes à la seconde, compte non tenu du pompage domestique (approx. 1 700 pieds cubes à la seconde). Ceci porte le total des eaux détournées à 3 200 pieds cubes à la seconde.

³⁰ Wisconsin *et al.* Illinois *et al.*, Supreme Court, documents originaux nos 2, 3, 4.

³¹ Voir : Illinois v. Wisconsin, Supreme Court, document original no 12.

³² Droits et intérêts découlant des divers traités et arrangements en vigueur entre le Canada et les États-Unis (y compris le maintien des rapports amicaux avec le Canada).

³³ Rendue publique le 15 janvier 1962.

cinq conventions et accords³⁴ intervenus entre le Canada et les États-Unis depuis le début du siècle dont l'effet serait de reconnaître l'existence d'une relation de cause à effet entre des dérivations du bassin des Grands Lacs, d'une part, et les effets nuisibles subis en conséquence par la navigation canadienne et celle des États-Unis, d'autre part, ainsi que les aménagements hydro-électriques des deux pays. Comme résultat de cette démarche, le gouvernement des États-Unis a demandé (en janvier 1962) au gouvernement canadien s'il aurait objection à ce que sa note soit transmise au tribunal, ce à quoi le gouvernement canadien a acquiescé, tout en établissant clairement qu'il n'entendait pas par là se soumettre à la juridiction de la Cour suprême des États-Unis dans cette affaire.

La Cour suprême a, par la suite, désigné un conseiller spécial chargé de recueillir la preuve des deux côtés et de faire rapport de ses conclusions. D'un commun accord, la note canadienne de novembre 1961, ainsi que celle de même nature du 10 juin 1964 ont été transmises au conseiller spécial pour qu'il les verse au dossier de la preuve. Le conseiller spécial n'a pas encore fait son rapport à la Cour suprême et on ignore encore quelle sera l'issue de ce grand procès.

La Commission mixte internationale

Revenons maintenant à l'important traité de 1909 d'où nous sommes partis pour suivre l'évolution de quelques problèmes se rapportant à l'utilisation des eaux des Grands Lacs et considérons de façon plus spécifique l'instrument propre à la réalisation des buts visés par le traité de la Commission mixte internationale³⁵ (toujours en fonction aujourd'hui).

- 34 1) Traité entre le Canada et les États-Unis d'Amérique relatif à l'utilisation des eaux du Niagara. Signé à Washington le 27 février 1950. *R.T.C.* 1950/3;
 - 2) Traité entre la Grande-Bretagne et les États-Unis d'Amérique relatif aux eaux limitrophes et aux questions se posant le long de la frontière entre le Canada et les États-Unis. Signé à Washington le 11 janvier 1909. *C.U.S.* 1927/312;
 - 3) Échange de Notes entre le Canada et les États-Unis d'Amérique concernant la construction de la voie maritime du Saint-Laurent. Signé à Washington le 30 juin 1952 et le 11 janvier 1952. *R.T.C.* 1952/30;
 - 4) Échange de notes entre le Canada et les États-Unis d'Amérique portant modification de l'Échange de notes du 30 juin 1952 concernant la construction de la voie maritime du Saint-Laurent. Signé à Ottawa le 17 août 1954. *R.T.C.* 1954/14;
 - 5) Échange de notes entre le Canada et les États-Unis d'Amérique relatif au bassin des Grands Lacs et du Saint-Laurent (Niagara, travaux de Long Lake Ogoki-Bassin de la rivière Albany). Signé à Washington les 14 et 31 octobre et le 7 novembre 1940. *R.T.C.* 1940/11.
- 35 Cette commission, comme nous l'avons vu au chapitre 1er, succédait à la Commission internationale des Cours d'Eau, organisme purement consultatif, fondé quatre ans plus tôt, avec mission de formuler des recommandations en ce qui a trait à l'usage des eaux limitrophes. Après un examen complet de la question, cet organisme en était arrivé à la conclusion que la seule façon pour les deux parties de régler de façon équitable et définitive les conflits actuels et ceux qui pourraient se soulever à l'avenir quant à l'usage des eaux limitrophes était de conclure une entente spéciale sur la question et de créer une commission conjointe permanente, aux pouvoirs plus étendus que les siens. La Commission des Cours d'eaux prêta son concours à la rédaction du traité des eaux limitrophes et facilita grandement les négociations entre les parties avant de se fondre finalement dans le nouvel organisme créé en vertu du traité. Voir à ce sujet: CHACKO, *The International Joint Commission*, N.Y. 1932. GIBBONS, Alan O., Sir Georges Gibbons and the Boundary water Treaty of 1909, dans *The Canadian Historical Review*, vol. XXXIV, no 2, juin 1953, pp. 124-138.

La création de la Commission est prévue à l'article 7 du traité qui détermine également sa composition ainsi que le mode de désignation de ses membres. Elle est formée de six représentants, choisis à parts égales par le président des États-Unis et par Sa Majesté britannique (sur la recommandation du gouverneur en conseil du Canada) et nommés durant bon plaisir. Les commissaires prennent (aux termes de l'article 12 du traité) un engagement solennel par écrit, avant leur entrée en fonction, de remplir avec impartialité et bonne foi les fonctions que leur confie le traité.

Ainsi, doivent-ils s'efforcer de garder dans l'exercice de leurs fonctions une attitude américaine au sens continental de l'expression et considérer que les populations des deux côtés de la frontière ont un droit égal à l'équité de leurs décisions et recommandations. Ils se considèrent comme les représentants désignés d'une vaste circonscription internationale. De fait, et c'est là un indice assez significatif, leurs décisions ont été jusqu'à maintenant à peu près unanimes dans presque tous les cas qui leur ont été soumis.

La compétence ordinaire de la Commission est déterminée par cinq articles spécifiques du traité. Par l'article 3, les parties conviennent qu'aucune utilisation, obstruction ou dérivation « temporaire ou permanente » des eaux limitrophes, autre que celles permises par l'article 2³⁶ ou en vertu d'un accord spécial entre les parties, « influençant le débit ou le niveau naturel de ces eaux de l'autre côté de la frontière », ne pourront être effectuées sur leur territoire respectif, sans l'autorisation de l'une ou de l'autre partie et l'approbation de la Commission mixte internationale.

L'autorisation de la Commission mixte est en outre requise, aux termes du premier paragraphe de l'article 4, pour tous les ouvrages de réfection ou de protection, tous les barrages, écluses ou autres obstructions (sauf les cas expressément prévus par conventions spéciales entre les parties³⁷), projetés dans les eaux en provenance des eaux limitrophes ou dans la partie inférieure du cours des rivières qui coupent la frontière, lorsque ces ouvrages ont pour effet d'exhausser le niveau naturel des eaux de l'autre côté de la frontière.

C'est ainsi que, pour résumer la situation, l'autorisation de la Commission mixte est requise de façon expresse dans deux cas :

- a) Celui où le niveau naturel des eaux limitrophes serait affecté par suite d'une utilisation quelconque de celles-ci (art. 3, paragraphe 1) ; b) celui où une élévation du niveau naturel des eaux se produirait de l'autre côté de la frontière, par suite de travaux divers effectués dans les eaux en provenance d'eaux limitrophes ou dans le cours inférieur des rivières qui coupent la frontière (art. 4, paragraphe 1).

Par voie d'inférence et bien que le paragraphe 2 de l'article 3 soit muet sur la question, il semble que les parties doivent également s'en référer à la Commission

³⁶ *i.e.*, les utilisations et dérivations de toutes les eaux situées de leur propre côté de la frontière et qui, en suivant leur cours naturel, coulent au delà de la frontière ou se déversent dans des eaux limitrophes.

³⁷ Aux termes de l'article 13, l'expression *convention* comprend non seulement les conventions directes entre les parties, mais aussi tout accord mutuel réalisé par voie de mesures législatives concurrentes ou réciproques.

chaque fois qu'elles désirent entreprendre, dans leur portion nationale des eaux limitrophes, un travail quelconque qui aurait pour effet de « modifier sensiblement le niveau ou le débit des eaux limitrophes de l'autre » ou de « gêner l'usage ordinaire de ces eaux pour des fins domestiques ou hygiéniques ».

Dans tous les autres cas, *i.e.* lorsqu'il s'agit d'effectuer des travaux (y compris des dérivations), dans les tributaires d'eaux limitrophes et dans les rivières qui coupent la frontière (dans le cours supérieur ou même le cours inférieur de ces rivières, lorsque les travaux en question ne produisent pas une élévation du niveau), il semble que la compétence de la Commission soit écartée. Notons enfin que cette compétence cesse, en tout temps, lorsqu'existe ou intervient entre les deux parties un arrangement spécial sur une question qui serait normalement du ressort de la Commission³⁸.

L'article 8 autorise la Commission à statuer sur toutes les questions que les parties désirent lui soumettre en vertu des articles 3 et 4 et établit les règles suivantes qui doivent la guider dans l'examen de ces mêmes questions :

- 1) Les parties ont, chacune de son propre côté de la frontière, des droits « égaux et similaires » en ce qui concerne l'utilisation des eaux limitrophes ;
- 2) L'ordre de priorité des usages³⁹ que la Commission peut être appelée à autoriser est ainsi établi et considéré comme absolu par les parties : a) Usage de l'eau pour fins domestiques et sanitaires ; b) Usage pour fins de navigation, y compris le service des canaux de navigation ; c) Usage pour fins de production d'énergie électrique et d'irrigation.

Ainsi donc, après le droit prioritaire d'usage pour fins domestiques, c'est le droit d'usage pour fins de navigation qui a le premier pas. Quant aux eaux excédentaires qui peuvent servir à la production d'énergie électrique ou à l'irrigation, c'est le principe du partage égal qui s'applique.

Dans la pratique toutefois, ces règles ne restreignent que de façon partielle l'initiative de la Commission, laquelle demeure entière dans le cadre des mesures concrètes à édicter dans chaque cas particulier. Elle a (en vertu du paragraphe 4 de l'article 8), nonobstant une demande formulée par une des parties, en application du premier principe, toute discrétion pour autoriser des dérivations « temporaires » à tout endroit, le long des côtes bordant les eaux limitrophes, où les conditions locales (hydrographiques ou autres) ne permettent pas un partage égal, pourvu toutefois que ces dérivations ne diminuent pas la quantité d'eau disponible pour usage de l'autre côté de la frontière.

³⁸ C'est précisément ce qui s'est produit lorsqu'il s'est agi d'exhausser, pendant les périodes de décrue, le niveau du lac Saint-François pour faciliter la production d'énergie électrique. Comme l'opération (effectuée dans la partie entièrement canadienne du fleuve Saint-Laurent) devait provoquer un exhaussement du niveau naturel des eaux du côté américain, dans la section internationale du fleuve, il devenait nécessaire soit d'obtenir l'autorisation de la Commission (art. 4 paragraphe 1 du traité de 1909) ou de conclure un arrangement spécial. Les deux gouvernements ont choisi la deuxième formule. Voir à ce sujet les échanges de notes suivants : 10 novembre 1941 (*R.T.C.* 1941, no 19) ; 5 et 9 octobre 1942 (*R.T.C.* 1942, no 18) ; 5 et 11 octobre 1943 (*T.C.S.* 1943, no 15) ; 31 août et 7 septembre 1944 (*R.T.C.* 1944, no 26).

³⁹ Notons que, par une disposition spéciale, les parties ont soustrait à l'application de ces principes les usages existant à l'époque de l'un et de l'autre côté de la frontière.

Elle peut (paragraphe 5 du même article) en outre, à sa discrétion, dans chaque cas relevant de sa compétence, subordonner son autorisation à la construction par une partie d'ouvrages de secours ou de protection destinées à compenser « autant que possible » l'usage particulier ou la dérivation proposés. Elle peut même, en pareil cas, exiger que des dispositions « convenables et suffisantes » soumises à son approbation, soient prises pour protéger contre tous dommages les biens situés de l'un ou de l'autre côté de la frontière et pour indemniser les parties lésées. Elle doit enfin (paragraphe 6), dans les cas susceptibles d'entraîner une élévation du niveau naturel des eaux de l'un ou de l'autre côté de la frontière (comme conséquence de la construction ou de l'entretien de l'autre côté d'ouvrages de secours ou de protection, de barrages ou autres obstacles « dans les eaux limitrophes ou dans les eaux qui en proviennent ou dans les eaux en aval de la frontière dans les rivières qui coupent la frontière ») exiger, comme condition préalable à son approbation, que des dispositions « convenables et suffisantes » soient prises pour protéger tous les intérêts sis de l'autre côté de la frontière (susceptible d'être ainsi lésés) et pour verser, s'il y a lieu, une indemnité.

Dans l'exercice de ses fonctions, telles que décrites plus haut, la commission décide à la majorité simple de ses membres (paragraphe 7 du même article) et ses décisions ont force obligatoire entre les parties, puisqu'aucun mécanisme d'appel comme tel n'est prévu⁴⁰.

Les articles 9 et 10 du traité ont pour effet d'étendre considérablement le mandat de la Commission mixte. Par l'article 9, les parties conviennent que toute question ou tout différend « impliquant des droits, obligations ou intérêts de l'une relativement à l'autre ou aux habitants de l'autre » intervenant le long de leur frontière commune pourra être soumis « de temps à autre » à la commission pour avis chaque fois que l'une ou l'autre partie en fera la demande. Notons toutefois que, en pareil cas, les commissaires sont liés par les termes du référé et que leurs conclusions (sous forme de rapport) n'ont de valeur qu'en tant que recommandations aux deux gouvernements. Aux termes mêmes du traité, ces conclusions n'ont « en aucune manière la nature d'une sentence arbitrale ». En cas de dissension, les commissaires soumettent des rapports séparés à leurs gouvernement⁴¹.

L'article 10, de son côté, va encore plus loin. Il fait de la Commission non plus seulement un organisme d'enquête (comme à l'article précédent) mais un véritable tribunal d'arbitrage indépendant, à l'image de celui de La Haye. Il stipule que toute question ou tout différend éventuel entre le Canada et les États-Unis « comportant des droits, obligations ou intérêts des deux pays, soit dans leurs relations envers l'un ou l'autre ou envers leurs habitants respectifs » pourra être, du consentement des deux parties, soumis à la décision de la Commission mixte, dont la sentence aura caractère

40 Toutefois en cas de partage égal des voix, les commissaires présentent des rapports séparés à leurs gouvernements qui, de leur côté « devront s'efforcer de s'entendre sur le règlement de la question ou de l'affaire qui fait le sujet du différend ». S'il intervient un arrangement, il est communiqué à la Commission qui doit, de son côté, prendre les dispositions nécessaires pour sa mise en œuvre (art. 8 paragraphe 7 du traité).

41 On peut voir dans ce nouveau mandat confié à la commission une tentative de décharger les deux parties de l'obligation d'intervenir dans le règlement d'une foule de questions sans grande importance et d'enlever à de nombreux litiges leur caractère de question d'importance internationale.

obligatoire. Ici, les questions soumises ne doivent pas (comme dans le cas précédent) avoir trait uniquement à la frontière commune, mais elles peuvent se rapporter à une infinité d'autres sujets. On prévoit, enfin, en cas de partage égal des votes ou d'incapacité de la Commission de se prononcer, que la question ou l'affaire en litige sera référée à un arbitre⁴² ayant lui-même le pouvoir de rendre une décision finale. Notons, en passant, qu'aucune question n'a jusqu'à maintenant été soumise à la Commission sous l'article 10. Celles qui lui ont été soumises, indépendamment des questions (plus courantes) relevant des articles 3 et 4 du traité, l'ont été sous l'article 9. Notons de plus que, même si, en principe, les deux parties peuvent indépendamment et de leur propre initiative soumettre à la Commission une question ou un différend, la pratique veut que les soumissions soient faites conjointement par les deux gouvernements.

Il appert donc que les pouvoirs ordinaires de la commission, dont nous venons de faire la nomenclature, sont multiples et variés. Ils tiennent à la fois du juge, de l'arbitre, de l'enquêteur, de l'administrateur, voire parfois, de l'amiable compositeur. En effet, pour les cas relevant de l'article 8 du traité, la commission a un double rôle : administratif d'abord, dans l'application d'une règle statutaire à des cas particuliers au moyen d'un système de permis, puis, judiciaire — ou plutôt quasi-judiciaire — dans le règlement des différends sur une base d'équité. Dans les cas relevant de l'article 10, elle devient un véritable tribunal d'arbitrage, cependant que, dans ceux relevant de l'article 9, elle est réduite au rôle d'un simple organisme d'enquête dont la fonction est de faire rapport aux deux parties⁴³.

En plus des pouvoirs ordinaires que lui confèrent les articles 3, 4, 8, 9 et 10 du traité, la commission a été, par l'article 6⁴⁴, dotée de pouvoirs spéciaux en ce qui a trait aux rivières Milk et St. Mary. Plus précisément, elle était chargée pour le compte des deux gouvernements de surveiller la mise en application (par leurs fonctionnaires spéciaux) des règles spécifiques édictées par le traité touchant la distribution des eaux de ces rivières pour fins d'irrigation. C'est là une tâche dont s'est acquittée la commission dans les premières années de son existence⁴⁵. Une autre tâche spéciale, cette fois en dehors des cadres du traité de 1909, lui a en outre été confiée depuis. Il s'agit de celle confiée par l'article 9 du traité du 27 février 1950 relatif à la dérivation des eaux du Niagara⁴⁶, dont nous avons traité antérieurement. La Commission créa d'abord, pour s'assurer l'aide nécessaire dans l'exécution de ses nouvelles fonctions, une commission d'ingénieurs (connue sous le nom de International Niagara Falls Engineering Board) puis, en 1953, une Commission spéciale de régie (ou de contrôle) pour le Niagara. Les ouvrages de protection recommandés par la commission d'ingénieurs ont été mis en place pendant l'été de 1957 et la commission de régie est

42 Choisi conformément à la procédure stipulée à l'article 14 de la convention de La Haye du 18 octobre 1907 pour le règlement pacifique des différends internationaux.

43 The International Joint Commission between United States and Canada par Robert A. MACKAY, *Journal of International Law*, 1928.

44 Cet article constitue en fait un traité à l'intérieur d'un traité.

45 BLOOMFIELD et FITZGERALD, *op. cit.*, pp. 53-54 et p. 87ss.

46 Note no 11.

toujours aujourd'hui en fonction. Cette dernière veille, sous la surveillance de la Commission mixte, à ce que les ouvrages de protection demeurent efficaces et n'affectent pas de façon nuisible les niveaux du Niagara et du lac Érié⁴⁷.

Le fonctionnement de la Commission mixte est régi par l'article 12 du traité ainsi que par les règles de procédure adoptées par la commission en 1912. Cet article fixe le lieu de la première réunion (Washington), mais il précise que la commission peut tenir ses sessions (subordonnées en tout temps aux conventions ou instructions spéciales des deux gouvernements) à tous autres endroits et dates suivant ses besoins⁴⁸. Chacune des deux sections de la commission a le pouvoir de nommer un secrétaire ainsi que le personnel technique et clérical nécessaire (ingénieurs et commis-assistants) pour l'aider dans ses fonctions. L'article 12 fixe également le mode de rémunération des commissaires et du personnel adjoint et établit le principe de la répartition des frais conjoints.

La commission a de toute évidence les pouvoirs d'un tribunal pleinement outillé pour aller au fond de la vérité en ce qui concerne les questions qui lui sont soumises. Elle peut faire prêter serment aux témoins et recevoir des dépositions sous serment dans toute enquête menée en vertu des dispositions du traité. Elle peut entendre toutes les parties intéressées. A cet effet, les deux gouvernements se sont engagés à modifier, si nécessaire, leurs lois respectives pour lui permettre d'exercer pleinement ses fonctions, en particulier, en rendant possible la signification des assignations et la comparution de témoins aux assises de la commission. On a donné à la commission le pouvoir de fixer à son gré ses propres règles de procédure, pourvu bien entendu que ces règles soient conformes à la justice et à l'équité. La Commission peut enfin, lorsqu'elle le juge à propos, faire mener ses enquêtes par l'intermédiaire d'agents ou d'employés nommés *ad hoc*.

Telles sont les importantes dispositions que contient le traité de 1909 concernant l'organisation, le fonctionnement et le mandat de la Commission mixte internationale. Voyons maintenant de façon sommaire comment dans la pratique la Commission dispose des questions et différends dont elle est saisie⁴⁹.

La procédure suivie est à la fois expéditive et propre à encourager, dans la mesure du possible, la coopération entre les deux gouvernements. Dès qu'une partie

⁴⁷ BLOOMFIELD et FITZGERALD, *op. cit.*, pp. 188-189.

⁴⁸ En fait, la commission tient deux sessions régulières par année, une en avril à Washington et l'autre en octobre à Ottawa.

⁴⁹ Nous n'entendons pas exposer ici en détail le mode d'opération de la commission. Nous nous contenterons d'indiquer simplement les quelques grandes lignes de la procédure suivie, quitte au lecteur à consulter, au besoin, la brochure publiée par la Commission, intitulée *Rules of Procedure adopted pursuant to article XII of the Treaty between United States and Great Britain, signed Jan. 11, 1909*, publiée par l'Imprimeur du roi à Ottawa, 1929. Cette publication contient également, en plus du texte du traité de 1909, celui des lois adoptées par les États-Unis et le Canada pour la mise en vigueur sur le plan domestique des dispositions du traité.

a décidé de saisir⁵⁰ la commission d'une question ou d'un différend, les deux gouvernements se consultent afin de déterminer la portée et les termes exacts du référé. Lorsqu'un texte a été établi à leur satisfaction, les gouvernements le présentent conjointement à la commission. Cette dernière examine alors la question et nomme, s'il y a lieu, une commission internationale d'ingénieurs (composée d'un nombre égal de techniciens des deux pays) pour en étudier les aspects techniques et lui faire rapport. La commission d'ingénieurs nomme à son tour (si besoin est) un comité technique d'experts locaux, composé d'ingénieurs représentant les gouvernements des provinces et des États intéressés, lequel dirige les enquêtes nécessaires sur les lieux mêmes.

Tous les six mois, la commission d'ingénieurs présente à la Commission mixte un rapport sur ses travaux (rapport que cette dernière examine à ses séances exécutives). La commission d'ingénieurs peut décider de tenir des audiences sur les lieux mêmes afin de donner à toutes les parties intéressées l'occasion d'exposer leur point de vue. Elle peut, au besoin, assigner des témoins à ses audiences. Lorsque le rapport final de cette commission a été déposé, que les audiences ont eu lieu et que les mémoires ont été présentés, la Commission mixte étudie l'ensemble de la question et remet un rapport aux deux gouvernements.

La plupart des questions soumises à la commission ont trait aux eaux limitrophes et à celles qui coupent la frontière internationale. Sans entrer dans le détail des questions qui lui ont été soumises depuis sa création⁵¹, mentionnons que, en règle générale, sa tâche a surtout consisté à faire aux gouvernements des recommandations sur des questions telles que : la répartition, la conservation, la régularisation des eaux des rivières en vue de faciliter l'irrigation, la production d'énergie hydro-électrique, la navigation et la protection contre les débordements et assèchements⁵².

Certaines questions ont une portée très vaste : celle de l'utilisation des eaux du fleuve Columbia (dont la commission a été saisie en 1944) est un exemple du genre. La commission devait, aux termes du renvoi de cette question, formuler des recommandations au sujet de l'exploitation des ressources hydrauliques du bassin du fleuve, des points de vue de l'approvisionnement domestique et de l'hygiène, de l'exploitation efficace de l'énergie hydraulique, du contrôle des inondations, des besoins de l'irrigation, de l'assèchement des marais, de la conservation du poisson, du gibier et de la flore, ainsi qu'à d'autres fins d'intérêt public.

⁵⁰ Il convient ici de distinguer les deux modes dont la Commission est saisie des questions ou différends à étudier : a) les renvois par l'un ou l'autre gouvernement, aux termes de l'article 9 du traité ; b) les requêtes aux termes des articles 3 et 4. Ces dernières, dont le but est de solliciter l'approbation de la commission pour des travaux susceptibles de modifier le niveau naturel ou le débit des eaux de l'autre côté de la frontière, peuvent émaner non seulement de l'un ou de l'autre gouvernement, mais également d'entreprises privées ou de particuliers. Toutefois, dans ces deux derniers cas, les requêtes doivent (règle 6b) être acheminées vers la commission par l'intermédiaire du gouvernement dans la juridiction duquel se situe l'objet de la requête. La requête est alors traitée comme si elle émanait de ce gouvernement lui-même. Il est également à noter (règle 13) que toute entreprise ou tout particulier peut, avec le consentement de son gouvernement, intervenir comme partie à n'importe quel stade des procédures devant la commission.

⁵¹ Depuis le début de ses opérations, jusqu'à 1958, la commission a été saisie de 46 requêtes en vertu des articles 3 et 4 du traité et de 22 renvois en vertu de l'article 9. Voir à ce sujet l'étude de Bloomfield et Fitzgerald mentionnée plus haut.

⁵² Voir à ce sujet *Papers relating to the work of the International Joint Commission*.

Certaines autres questions ont un caractère inusité. Dans cette catégorie, on peut faire entrer le renvoi — mentionné précédemment — effectué en vertu de l'article 2 du traité du Niagara de 1950⁵³ et celui par lequel la commission était priée de recommander des mesures en vue de réduire la pollution de certaines eaux limitrophes⁵⁴. Il est à noter dans ce dernier cas que, bien que la contamination des eaux limitrophes et de celles « qui coupent la frontière » soit interdite de façon expresse par l'article 4, paragraphe 2 du traité de 1909, cette dernière disposition n'avait pas pour effet de conférer automatiquement juridiction à la Commission. En fait, ce n'est que par le truchement de l'article 9 (en vertu des vastes pouvoirs d'enquête dont est dotée la commission) que les deux gouvernements parvinrent à saisir la commission de cette question.

Bien que la commission s'occupe principalement de questions relatives aux rivières et lacs frontières ainsi qu'aux rivières qui enjambent la frontière, elle a eu l'occasion ces dernières années d'étudier une variété d'autres questions. En 1948 et en 1956 elle a été saisie d'une question relative à l'utilisation de l'énergie marée-motrice aux environs de la baie de Passamaquoddy où la marée, comme ailleurs dans la baie de Fundy, est anormalement forte. En 1949, les deux gouvernements l'ont chargée d'étudier le problème de la pollution de l'atmosphère dans la région de Détroit et de Windsor par les fumées d'usines, des navires, etc. En plus de mesurer le volume de la fumée en cause, d'établir les sources d'où elle provient et de déterminer dans quelle mesure la population de la région en est affectée, la commission devait indiquer les palliatifs à appliquer, faire une estimation de leur coût et fixer le mode de répartition des frais entre les intéressés.

Ces diverses questions, bien que ne se rapportant pas pour la plupart directement au sujet principal de notre étude, ont servi à illustrer la grande diversité et la complexité des tâches qui ont été confiées à la commission depuis sa création. Reste un dernier point à traiter, celui des moyens dont dispose la commission pour la mise en œuvre de ses décisions dans certains cas particuliers.

Rappelons à ce sujet que, au cours de l'examen des divers projets qui lui ont été soumis, la commission a dû parfois établir des organismes dits Commissions internationales de Régie⁵⁵. Ces organismes spéciaux sont composés, dans chaque cas, de deux ingénieurs désignés respectivement par le gouvernement du Canada et par

53 Traité par lequel les deux gouvernements priaient la commission de recommander la construction d'ouvrages propres à rehausser le pittoresque des cataractes du Niagara en leur assurant une ligne de crête continue.

54 Le 1^{er} avril 1946 un renvoi fut fait à la commission, aux termes duquel les deux gouvernements la chargeaient de procéder à une enquête sur la question de savoir si les eaux limitrophes qui relient les Grands Lacs « sont polluées de l'un ou de l'autre côté de la frontière au détriment de la santé ou des biens du côté opposé ». Cet organisme remit, le 11 octobre 1950, un rapport recommandant certaines mesures en vue de réduire la pollution de ces eaux. C'est ainsi que, le 19 novembre 1951, le gouvernement du Canada et celui des États-Unis autorisèrent la commission à adopter des mesures visant à faciliter la prévention de la corruption des eaux limitrophes qui relient les lacs Supérieur, Huron, Érié et Ontario et la surveillance à exercer à cet égard. Cette surveillance s'exerce encore régulièrement par l'entremise d'une Commission de Régie (Board of Technical Advisors) qui soumet un rapport à la Commission mixte deux fois par année.

55 La Commission de Régie (ou de contrôle) du Niagara, formée en 1953 et toujours en fonction, constitue un exemple du genre.

celui des États-Unis ou même, plus récemment, par la commission elle-même. Leur rôle est de veiller à ce que les dispositions des ordonnances rendues par la Commission mixte soient observées. Ils font rapport directement à la commission et constituent les rouages efficaces par lesquels cette dernière assure l'exécution des obligations internationales qu'elle impose⁵⁶. En cas de désaccord entre les membres des commissions de régie, c'est à la Commission mixte qu'il incombe de trancher le différend.

Pendant ses cinquante premières années d'existence, la commission a joué un rôle de premier plan dans l'harmonisation des relations canado-américaines dans le vaste domaine qui relève de sa compétence. Des soixante-six cas dont elle a été saisie au cours de cette période, un seul⁵⁷ a dû être abandonné sans solution. C'est là un fait fort significatif, si l'on considère, en particulier, l'ampleur et la complexité des problèmes soulevés ainsi que les fréquentes rivalités d'intérêts entre les parties en cause. Sans doute ce succès tient-il, en grande partie, au caractère permanent de cet organisme qui, à la différence des tribunaux internationaux *ad hoc*, favorise largement le développement de l'esprit de corps et la bonne entente parmi ses membres, ainsi qu'à la simplicité et à la forme directe (partant à l'efficacité) d'une procédure qui permet l'audition de toutes les parties intéressées. Il est enfin attribuable à l'intégrité, à l'impartialité ainsi qu'à la haute compétence technique des commissaires⁵⁸ eux-mêmes.

La canalisation et l'aménagement hydro-électrique du Saint-Laurent

Il n'est guère de réalisations techniques qui, à juste titre, aient suscité plus d'intérêt sur tout le continent nord-américain depuis le début du siècle que l'aménagement en voie navigable profonde de l'immense réseau, (de plus de 2 300 milles de long) du Saint-Laurent et des Grands Lacs. Il n'en est guère également qui illustrent avec autant de force la grande complexité des problèmes que pose l'usage en commun d'une grande voie d'eau internationale.

Les premières négociations entre le Canada et les États-Unis en vue d'aménager et d'exploiter en commun le réseau des Grands Lacs et du Saint-Laurent remontent à 1895, époque où l'on chargea des commissions conjointes d'enquête d'étudier les nombreux aspects de la question pour le compte des deux gouvernements. Notons en passant, que de part et d'autre de la frontière, on avait déjà commencé, par bribes

⁵⁶ Il est généralement admis que la Commission mixte, non seulement peut, mais doit retenir sa juridiction dans chaque cas qui lui est soumis. (Voir à ce sujet l'ordonnance de la commission du 11 novembre 1938 approuvant la requête de la West Kootney Power and Light Co. pour la permission de construire certains ouvrages dans le chenal de la rivière Kootney). Elle peut, si elle le juge nécessaire, pour l'aider à remplir de façon plus efficace cette obligation, nommer des commissions ou organismes *ad hoc*.

⁵⁷ Dossier de la Commission no 57, Waterton-Belly Rivers (1948), dans Bloomfield et Fitzgerald, *op. cit.*

⁵⁸ Ces derniers, rappelons-le, bien que nommés en nombre égal par les deux gouvernements et rémunérés par eux, n'en constituent pas moins un corps indépendant de toute pression politique et fonctionnant à la façon d'un tribunal de justice. Dans une lettre adressée à Sir Wilfrid Laurier (et rapportée par Burpee dans *Papers relating to the work of the International Joint Commission*, p. 48ss.), Sir George Gibbons s'exprime ainsi : « Mr. Root's desire was to dispense with The Hague Tribunal so far as concerns matters between the United States and Canada, and set an example to the world by the creation of a judicial board as distinguished from a diplomatic and partizan agency ».

et sans méthode, l'aménagement d'une grande voie navigable qui devait relier les Grands Lacs à l'Océan. De son côté, le gouvernement canadien avait achevé en 1904 une voie de 14 pieds de profondeur dans la section des rapides du Saint-Laurent, entre Montréal et le lac Ontario. En 1912, il entreprenait seul la construction du nouveau canal maritime Welland (achevé en 1932) reliant le lac Érié au lac Ontario, comme partie intégrante de la voie navigable profonde dont on projetait la construction.

Les deux gouvernements remirent le projet à l'étude en 1914⁵⁹ mais la guerre suspendit les pourparlers. Par la suite, soit en janvier 1920, comme le besoin de coordonner les travaux déjà entrepris de part et d'autre se faisait plus pressant, un projet conjoint pour la canalisation et l'aménagement hydro-électrique du Saint-Laurent entre Montréal et le lac Ontario fut soumis à l'examen de la Commission mixte internationale. Celle-ci nomma aussitôt, pour l'assister dans ses recherches techniques et dans la préparation des plans et devis, une commission d'ingénieurs, composée d'un représentant de chaque pays.

Après une étude minutieuse du projet, accompagnée de nombreuses enquêtes sur les lieux mêmes, la commission remettait en décembre 1921 un rapport détaillé qui constatait la possibilité sur le plan technique de réaliser le dit projet et recommandait aux deux gouvernements de conclure un traité sur la question. Le rapport proposait les principes suivants sur lesquels on pourrait fonder la répartition des travaux et des frais: a) le coût des travaux destinés uniquement à améliorer la navigation serait réparti entre les deux pays sur la base de l'utilité que chacun en tirerait; b) quant aux autres travaux, destinés à l'utilisation de l'énergie électrique, leur coût serait divisé également entre les deux pays⁶⁰.

Par la suite, deux commissions consultatives furent instituées pour examiner les aspects purement nationaux du projet. En 1926, l'organisme américain, désigné sous le nom de Commission du Saint-Laurent, remit un rapport très favorable au projet et, l'année suivante, l'organisme canadien faisait de même. Toutefois, le gouvernement canadien ne pouvait envisager la conclusion d'un accord définitif entre les deux pays avant d'avoir consulté les provinces de Québec et d'Ontario au sujet des questions de juridiction fédérale-provinciale (relatives aux droits d'exploitation hydro-électrique) que soulevait le projet⁶¹.

Un traité fut enfin signé à Washington, le 18 juillet 1932⁶², lequel confirmait l'entente des deux pays pour l'aménagement d'une voie navigable de 27 pieds de profondeur dans la section internationale du fleuve Saint-Laurent. Cette entreprise

⁵⁹ Rappelons qu'en 1905 une commission internationale, dite Commission internationale des cours d'eau, avait été instituée avec mission d'étudier les problèmes intéressant les deux riverains, y compris l'aménagement projeté.

⁶⁰ Voir à ce sujet: *The Saint Lawrence Seaway and Power Project — a chronology of important developments*, U.S. Department of State, 1949, Research project, no 99; C.P. WRIGHT, *St. Lawrence Deep Waterway — a Canadian appraisal*; George W. STEPHENS, *The Saint Lawrence Waterway Project*. Ces deux derniers ouvrages constituent une étude exhaustive de la question jusqu'à 1935.

⁶¹ *Reference Papers*, no 26, du 9 février 1948.

⁶² Traité relatif à la canalisation du Saint-Laurent; voir note 24.

était confiée à une commission dite des Rapides internationaux du Saint-Laurent⁶³, composée de cinq représentants de chaque pays.

Aux États-Unis, le débat au sujet de la ratification du traité dura deux années, au cours desquelles des commissions du Sénat et des commissions spéciales débattirent le projet en détail. Une vive opposition s'élevait de la part de certains groupes qui craignaient que sa réalisation ne portât préjudice à leurs intérêts. Finalement, en 1934, un vote fut pris au Sénat des États-Unis et le traité ne put rallier la majorité requise des deux tiers des voix pour sa ratification. Devant cet échec, le gouvernement du Canada prit le parti de ne pas soumettre le projet à l'approbation du Parlement.

Le projet ne fut cependant pas abandonné et les négociations qui avaient repris quelques années plus tard⁶⁴ aboutirent, le 19 mars 1941, à Ottawa, à la signature d'un accord sur la canalisation du bassin des Grands Lacs et du Saint-Laurent⁶⁵.

Semblable au traité de 1932, le nouvel instrument adopta cette fois une forme de rédaction particulière: il fut conçu à la façon d'un accord gouvernemental afin d'éviter que, comme le précédent, son approbation au Congrès des États-Unis ne soit soumise à un vote majoritaire des deux tiers. Cet accord visait un double objectif: a) aménager une voie navigable profonde (d'au moins 27 pieds) dans tout le réseau des Grands Lacs et du fleuve Saint-Laurent, jusqu'à l'océan; b) partager également entre les deux pays le volume d'eau disponible pour la production d'énergie électrique dans les Grands Lacs et la partie internationale du Saint-Laurent.

Les plans et devis devaient être préparés et le travail réparti entre les deux pays par une commission dite du bassin des Grands Lacs et du Saint-Laurent, formée d'au plus dix membres dont cinq nommés par chaque gouvernement. Ces plans et devis devaient être soumis à l'approbation des deux gouvernements. La répartition devait être ainsi faite que chaque gouvernement entreprendrait lui-même les travaux requis sur son propre territoire ou contribuerait pour moitié au coût total des travaux. La Commission mixte, enfin, devait surveiller les travaux d'aménagement et les deux gouvernements se déclaraient disposés à entreprendre la part de ces travaux qui leur serait assignée.

La voie navigable dont on projetait la construction devait consister en un chenal d'une profondeur minimale de 27 pieds, allant de Montréal au lac Érié. Reliée au chenal déjà maintenu par le Canada dans le cours inférieur du Saint-Laurent jusqu'à Montréal, cette voie était destinée à permettre la navigation des vaisseaux de fort tonnage sur une distance de plus de 2 300 milles, de l'Atlantique au cœur du continent nord-américain⁶⁶.

⁶³ U.S. Department of State, *For the Press*, no 402 du 25 avril 1950, p. 3.

⁶⁴ A deux reprises, soit en 1936 et en 1938, le gouvernement des États-Unis chercha à raviver le projet. En 1938, un projet de traité semblable à celui de 1932 fut soumis au gouvernement canadien.

⁶⁵ Voir note no 28.

⁶⁶ « Une route navigable de 27 pieds de profondeur à travers tout le système des Grands Lacs et du Saint-Laurent exigerait l'aménagement de 40 milles de canaux, de 7 écluses et de 8 ponts mobiles dans la section entièrement canadienne et, dans la section internationale des rapides, le dragage des chenaux dans certaines sections seulement, depuis les Mille-Iles jusqu'à la tête des Lacs ». *Pages Documentaires* no 40 du 1^{er} avril 1950. Voir également: *Statements & Speeches*, no 52-1, *The St-Laurence Seaway Project*.

De pair avec l'aménagement de cette voie navigable, un vaste plan d'exploitation de l'énergie électrique était proposé, qui devait permettre aux deux pays de tirer le maximum de force motrice⁶⁷ de l'immense volume d'eau déversé par les Grands Lacs dans le Saint-Laurent.

Fortement recommandé par le président, l'accord fut présenté pour la première fois au Congrès des États-Unis en juin 1941. Toutefois, le projet de loi destiné à le faire approuver fut longuement retardé en commission, avec le résultat que le gouvernement du Canada ne chercha pas activement de son côté à en obtenir l'approbation. La Chambre canadienne fut, il est vrai, saisie de l'accord, mais aucune mesure législative ne fut prise à son sujet pendant la guerre.

Après les hostilités, plusieurs mesures à ce sujet furent présentées au Sénat des États-Unis, mais toutes furent différées ou renvoyées à des commissions. Les principales d'entre elles, présentées en octobre 1945 et en mai 1947⁶⁸ et soutenues par un important groupe du Sénat, s'attaquaient à trois articles de l'accord dont elles recommandaient la modification, en tout ou en partie, comme condition préalable à son exécution par les États-Unis⁶⁹.

Deux des trois articles en question se rapportaient à des problèmes qui, de l'avis du Sénat des États-Unis, pouvaient être plus avantageusement réglés au moyen d'un traité séparé que par un accord gouvernemental du type de celui dont il s'agissait. Le premier de ces deux articles (l'article 7 de l'accord) avait été rédigé afin d'assurer le maintien à perpétuité des droits de navigation acquis par les deux pays sur les Grands Lacs et le Saint-Laurent. Ceci impliquait l'élimination de la clause du traité de 1909 (art. 1, paragraphe 2 et art. 14, paragraphe 1) qui permettait aux signataires de mettre fin au droit de navigation qu'ils s'étaient consenti réciproquement sur le lac Michigan et sur tous les canaux reliant les eaux limitrophes. Or, le Sénat des États-Unis était d'avis qu'une telle disposition devait être radiée de l'accord et qu'elle devait plutôt faire l'objet d'un traité distinct avec le gouvernement canadien.

Le second de ces articles (l'article 9 de l'accord) modifiait les dispositions du traité de 1909 (art. 5, 3^e, 4^e et 5^e parties) concernant les dérivations du Niagara pour la production d'énergie électrique. Le gouvernement canadien se rendit ultérieurement aux désirs du Sénat américain en signant, le 27 février 1950 à Washington⁷⁰, un traité particulier sur la question.

Le Sénat se livra de plus à l'examen critique d'une troisième clause de l'accord (celle contenue au paragraphe c de l'article 8) qui prévoyait que, dans le cas où l'un

67 Rappelons que, étant donné l'état des installations en 1941, seulement un peu plus du tiers des 9 000 000 chevaux-vapeur qui constituent le potentiel d'énergie hydro-électrique du réseau était exploité. L'aménagement en participation par le Canada et les États-Unis de la partie internationale des Rapides (proposé par l'accord) était susceptible d'augmenter de 1,1 million chevaux-vapeur la production d'énergie de chaque pays. Le Canada pouvait, au besoin, pour son propre compte, exploiter 2,25 millions chevaux-vapeur additionnels dans les parties exclusivement canadiennes de Soulanges et de Lachine. *Pages documentaires*, no 40.

68 S.J. Resolution 104 du 2 octobre 1945 et S.J. Resolution 3 du 9 mai 1947.

69 Pour un exposé des arguments soulevés aux États-Unis à l'encontre de l'accord sous l'angle de sa constitutionnalité, voir l'article de Edwin BORCHARD, intitulé *The Saint-Lawrence Waterway and Power Project*, publié dans *A.J.I.L.*, 1949, vol. XLIII p. 411ss.

70 Note no 11.

des deux pays autoriserait des dérivations d'eau du système des Grands Lacs⁷¹ ou de la section internationale du Saint-Laurent, plus considérables ou autres que celles permises le 1^{er} mai 1940, le gouvernement de ce pays s'engageait à considérer sur-le-champ les représentations qui pourraient lui être faites par l'autre gouvernement. Cette clause envisageait de plus la création d'un tribunal arbitral pour les cas où les deux gouvernements ne pourraient s'entendre sur le quantum des dommages résultant d'une telle dérivation et sur la compensation à effectuer. Or, il apparaissait au Sénat que l'inclusion d'une telle disposition ne pouvait avoir d'autre but que de donner au gouvernement canadien une protection déguisée contre des dérivations additionnelles possibles des eaux du lac Michigan par le canal de drainage de Chicago. Ainsi, se référant au jugement rendu en cette affaire par la Cour suprême des États-Unis en avril 1930⁷², demandait-il la radiation de cette disposition. Le Sénat précisait, en outre, que la constitution d'un tribunal était inutile, puisque la Commission mixte internationale qui, depuis 1909, avait juridiction en ce qui concerne les dérivations des eaux limitrophes en général, avait exercé dans le passé ses fonctions à la satisfaction des deux gouvernements.

Une dernière question soulevée par le Sénat concernant l'accord avait trait à la rentabilité des travaux projetés grâce au péage. Après examen de la question, le gouvernement canadien signifia au gouvernement des États-Unis, en avril 1947, qu'il était disposé à accepter le principe de la rentabilité « sous réserve de la conclusion d'arrangements qui conviendraient aux deux gouvernements touchant sa mise à exécution »⁷³.

Signalons enfin, que le paragraphe b de l'article 2 de l'accord, qui stipulait que les travaux devaient être terminés au plus tard le 31 mars 1948, fut modifié par un échange de notes en date du 8 mai 1950⁷⁴. Ce nouveau document ne mentionnait aucune date, mais il précisait que l'exécution du projet devait être complétée dans une période de 8 ans suivant l'entrée en vigueur de l'accord.

A trois reprises, de 1949 à 1952, le président des États-Unis recommanda au Congrès, lors de l'ouverture de ses sessions, l'adoption du projet conjoint tel que modifié par les mesures signalées antérieurement. Toutefois, le Congrès s'ajourna chaque fois sans se prononcer. C'est ainsi que le gouvernement canadien, soutenu par une grande partie de l'opinion publique, en vint à considérer l'idée d'une voie navigable profonde entièrement canadienne.

En effet, le 22 octobre 1951, le secrétaire d'État aux Affaires extérieures du Canada, constatant le nouvel échec que venait de subir le projet au Congrès américain, déclarait à la Chambre des Communes que, « devant l'impossibilité d'en arriver à une entente avec les États-Unis dans un avenir rapproché », le Canada était disposé à donner suite « sans aucun délai » à toute mesure de caractère fédéral visant à l'aménagement d'une voie maritime entièrement en territoire canadien⁷⁵. Quant à l'aménagement hydro-

⁷¹ L'expression *système des Grands Lacs*, telle que définie à l'article préliminaire, comprend le lac Michigan.

⁷² Note no 25.

⁷³ *Pages documentaires*, no 40, pp. 3,5.

⁷⁴ U.S. Department of State, *For the Press*, no 132, du 20 février 1951.

⁷⁵ *B.H.C.*, vol. 5, no 51 du 29 octobre 1951, p. 1.

électrique de la section internationale des rapides du Saint-Laurent — deuxième partie d'un projet unique que le gouvernement canadien refusait de dissocier de la première — l'on envisageait sa réalisation conjointement par la province d'Ontario et une autorité compétente des États-Unis⁷⁶. Toutefois, le gouvernement canadien signalait que la solution ainsi envisagée n'était qu'une solution de second choix et que l'on préférerait que cette voie fût aménagée en collaboration pleine et entière avec les États-Unis, sur la base de l'accord de 1941⁷⁷.

Cette nouvelle attitude du gouvernement canadien envers la canalisation et l'aménagement hydro-électrique du Saint-Laurent soulevait la question de savoir comment et jusqu'à quel point il était possible au Canada d'entreprendre seul et sans la coopération du gouvernement des États-Unis la réalisation du projet que comportait l'accord de 1941. Un bref examen des dispositions de l'article 3 du traité des eaux limitrophes de 1909 fournit la réponse à cette question.

D'une part, le paragraphe 1^{er} de cet article (comme nous l'avons vu au début de ce chapitre) stipule qu'aucun usage, obstruction ou dérivation « temporaires ou permanents », autre que ceux permis à l'article précédent⁷⁸ ou ceux autorisés par accord spécial entre les parties, « modifiant le débit ou le niveau naturel des eaux limitrophes de l'autre côté de la frontière », ne peuvent être effectués de part ou d'autre, sans l'autorisation, soit du Canada, soit des États-Unis et l'approbation de la Commission mixte internationale.

Le paragraphe 2 du même article stipule d'autre part que la mise à exécution de plans pour le creusage des chenaux, la construction de jetées, de canaux, d'écluses et autres ouvrages publics destinés à améliorer la navigation et les services portuaires dans les eaux limitrophes est laissée à l'initiative de chaque gouvernement, pourvu que les travaux soient exécutés entièrement sur son propre territoire et qu'ils n'aient pas comme résultat de « modifier sensiblement le niveau ou le débit des eaux limitrophes de l'autre côté de la frontière » ou de nuire à l'usage domestique ou sanitaire de ces eaux (auquel cas les plans doivent être soumis à l'approbation de la Commission mixte internationale).

Le sort du nouveau projet envisagé par le gouvernement canadien dépendait donc en grande partie de la possibilité d'aménager, dans les limites des règles ci-dessus mentionnées, la section du Saint-Laurent (de 48 milles de long) connue sous le nom

⁷⁶ « ... The whole project hinges on the development of the International Rapids section. Below it the river is wholly within Canada, and Canada can and will complete the necessary works herself. Above it, and in the Great Lakes, the proposed channel improvements could be done under existing authority. As far as navigation is concerned, it is true that a new series of canals on the Canadian side could by-pass the International Rapids, just as the 14-foot canals do now. But Ontario is in urgent need of the power. At the very minimum, then, there must be some form of international co-operation to complete the basic power development in the International Rapids. Given this basic condition, Canada could add the navigation facilities and complete the other essential parts of the seaway... » Statement and Speeches, no 51-48, p. 8. Allocation prononcée à Washington, le 28 novembre 1951, par le ministre canadien du Commerce.

⁷⁷ *Ibid.*, p. 9: « ... rather than proceed on this course, however, Canada would much prefer ratification of the 1941 Agreement... »

⁷⁸ Cet article consacre le droit de chaque partie à utiliser ou dériver toutes les eaux qui dans leur cours naturel traversent la frontière ou se déversent dans les eaux limitrophes, sous réserve des dommages qui pourraient être causés à l'autre partie de son propre côté de la frontière.

de Rapides internationaux. En effet, dans la partie en amont des rapides et dans les Grands Lacs, comme les travaux de navigation projetés consistaient uniquement à approfondir le chenal et les canaux déjà existants, le gouvernement canadien estimait pouvoir procéder dans le cadre du paragraphe 2 de l'article 3 du traité. Dans la partie en aval des rapides, comme le Saint-Laurent coule entièrement en territoire canadien, il ne semblait y avoir aucune difficulté à ce que le Canada procède de sa propre initiative aux travaux nécessaires, tant ceux de navigation que ceux d'électricité. Encore fallait-il, pour se conformer aux dispositions de l'article 4 du traité, que ces travaux puissent s'accomplir sans qu'aucune élévation de niveau ne se produise du côté américain dans la partie internationale du fleuve (elle-même considérée comme eaux limitrophes).

Pour ce qui a trait à la section des rapides comme telle, il semblait que la coopération des États-Unis était requise, du moins en ce qui concerne la partie du projet se rapportant à l'exploitation de l'énergie électrique. En effet, même en admettant que la nouvelle série de canaux (pour la navigation) de 27 pieds de profondeur dont on projetait la construction en bordure des rapides, entièrement en territoire canadien (tout comme celle de 14 pieds qui existait à l'époque), put être aménagée sans contrevenir aux dispositions du paragraphe 2 de l'article 3, une certaine coopération entre les deux gouvernements⁷⁹ demeurerait indispensable (si l'on tient compte des dispositions du 1^{er} paragraphe de ce même article) pour l'aménagement hydro-électrique de cette partie du Saint-Laurent.

Ainsi donc, le gouvernement du Canada proposa-t-il à celui des États-Unis qu'une requête (sous l'article 3 du traité de 1909) soit présentée à la Commission mixte⁸⁰ pour l'approbation des travaux destinés à l'aménagement hydro-électrique de la partie internationale du fleuve, lesquels seraient effectués selon les plans et devis établis en 1927 par une commission conjointe d'ingénieurs. Ces travaux, selon le projet canadien, seraient confiés à deux organismes, l'un américain et l'autre canadien, qui les effectueraient, chacun de son côté de la frontière, à ses frais et pour son compte. Par contre, le Canada construirait du côté canadien, à ses frais, les ouvrages de navigation requis, tant dans sa partie nationale du Saint-Laurent, de Montréal à Saint-Régis (y compris les écluses à Lachine et à Beauharnois), que dans la partie internationale (*i.e.* les écluses à Barnhart et à Iroquois). De plus le Canada s'engageait à creuser à une profondeur de 27 pieds tous les chenaux de navigation de Montréal au lac Ontario, ainsi que le canal Welland⁸¹.

Le président Truman accueillit favorablement la proposition canadienne, mais il se réserva de tenter de nouveau, pendant que la commission étudierait la requête

⁷⁹ Du moins, entre le gouvernement de l'État de New York et celui de la province d'Ontario.

⁸⁰ Comme, aux termes du traité de 1909, la Commission mixte internationale avait juridiction pour approuver les projets d'aménagement hydro-électrique, aucun nouveau traité, accord ou arrangement spécial entre les parties n'était en principe nécessaire et l'exécutif américain pouvait ainsi se passer du consentement du Congrès.

⁸¹ Pour une estimation du coût de ces travaux et leur rentabilité, voir la série suivante d'articles publiés en 1952 et 1953 dans la revue *Actualité Économique*, le projet de canalisation du Saint-Laurent, (avril-juin 1952) et effets du projet de canalisation sur le port de Montréal, (janvier-mars 1953) de Pierre CAMU, ainsi que : En marge du projet canadien de canalisation et d'aménagement hydro-électrique du réseau Grands Lacs — Saint-Laurent (juillet-septembre 1953), de Charles BÉDARD.

en question, de faire accepter par le Congrès des États-Unis l'accord de 1941⁸². Entre-temps, en décembre 1951, le parlement canadien adoptait deux projets de loi, dont l'un autorisait le gouvernement fédéral à entreprendre la canalisation du Saint-Laurent, avec ou sans le concours des États-Unis et l'autre avait trait à l'exploitation hydro-électrique des Rapides internationaux. Il créait de plus un organisme désigné sous le nom d'Administration de la voie maritime du Saint-Laurent⁸³ qu'il chargeait des travaux de canalisation entre Montréal et le lac Érié. Le même mois, le gouvernement canadien signait un accord avec la province d'Ontario⁸⁴, en vertu duquel la commission hydro-électrique de cette province pouvait procéder, en collaboration avec un organisme compétent des États-Unis, à l'aménagement hydro-électrique des Rapides internationaux. Il ne restait plus qu'à conclure avec la province de Québec une entente relative aux aménagements hydro-électriques (en particulier, dans les régions de Soulanges et de Lachine) liés à l'entreprise de canalisation dans cette province⁸⁵ et à obtenir l'autorisation de la Commission mixte pour les travaux d'électricité dans la partie internationale du fleuve.

Les négociations entre les deux pays au sujet de cette dernière question aboutirent, le 30 juin 1952, à un échange de notes⁸⁶ en vertu duquel les deux parties s'entendaient pour demander à la Commission d'approuver l'aménagement hydro-électrique proposé, dont la réalisation serait confiée conjointement à la Commission de l'Énergie hydro-électrique de l'Ontario et à un autre organisme à désigner par les États-Unis⁸⁷. Il était entendu que le Canada se chargerait de tous les ouvrages nécessaires pour assurer une voie navigable ininterrompue de 27 pieds de profondeur entre le lac Érié et Montréal et que lesdits ouvrages seraient menés à terme simultanément avec ceux requis pour l'aménagement hydro-électrique. Deux requêtes conjointes en ce sens furent soumises le même jour à la commission qui, après enquête, donna son approbation au projet, le 29 octobre 1952⁸⁸. Voyons brièvement ce que contenait l'ordonnance de la commission.

Ce document, qui constitue la base principale sur laquelle devait reposer la coopération canado-américaine, tant en ce qui a trait à la canalisation qu'à l'aménagement hydro-électrique du Saint-Laurent, contient une série de dispositions dont les unes

⁸² Ce qu'il fit, sans succès, en avril 1952, alors que la résolution qu'il avait introduite à cet effet au Sénat fut défaite par un vote de 43 à 50.

⁸³ *S.R.C.*, 1952, chap. 242.

⁸⁴ *S.R.C.* (1952) chap. 157 et Ontario Statutes (1952) chap. 42, lequel donne le texte de l'accord Canada-Ontario.

⁸⁵ De fait, on dut procéder aux travaux de navigation, sans avoir conclu d'entente avec le Québec en ce qui avait trait aux aménagements hydro-électriques en question.

⁸⁶ *R.T.C.*, 1952, no 30.

⁸⁷ Du côté américain, deux personnes juridiques étaient sur les rangs et tentaient d'obtenir de la Commission fédérale de l'Énergie l'autorisation d'entreprendre la part américaine des travaux : c'étaient l'État de New York et une société privée du New Jersey. L'autorisation fut finalement accordée à la première (Power Authority of the State of New York), le 15 juillet 1953.

⁸⁸ Voir le dossier no 63 (octobre 1952) de la commission, dans Bloomfield et Fitzgerald, *op. cit.*, p. 199ss.

visent à protéger les droits des riverains contre les dommages⁸⁹ qui pourraient résulter des travaux d'électricité, et les autres, à sauvegarder la préséance (établie par le traité de 1909) des travaux de navigation sur les travaux d'électricité ainsi que les intérêts de l'électricité et de la navigation en amont et en aval des ouvrages⁹⁰. L'ordonnance ne se borne pas à un exposé de principes généraux, mais elle établit des rouages efficaces destinés à assurer la protection des intérêts communs des deux parties, tant au stade de la réalisation du projet d'électricité que par la suite, alors que les effets de ce projet se feront sentir. Elle crée, à cette fin, deux commissions, l'une désignée sous le nom de Commission mixte d'ingénieurs du Saint-Laurent⁹¹, dont la fonction consiste à approuver les plans et devis de construction des travaux d'électricité et l'autre, désignée sous le nom de Commission internationale de contrôle du Saint-Laurent. Cette dernière, composée de représentants en nombre égal des deux parties, a pour fonction de mettre en œuvre les instructions que la Commission mixte peut émettre pour le contrôle et la régularisation du niveau du lac Ontario et, partant, du débit de l'eau dans le cours international du Saint-Laurent.

Il est à propos de rappeler ici que cette dernière question, *i.e.* celle du niveau du lac Ontario (sur laquelle nous reviendrons plus loin), avait elle-même, — étant donné sans doute sa connexité avec celle de l'aménagement hydro-électrique du Saint-Laurent — fait l'objet d'un renvoi⁹² (en vertu de l'article 9 du traité de 1909) à la Commission mixte internationale, le 25 juin 1952, soit quelques jours seulement avant la soumission par les deux gouvernements des requêtes visant à obtenir l'autorisation de procéder aux travaux d'électricité. En effet, un exhaussement assez sensible du

89 La question de la responsabilité pour les dommages causés pendant l'exécution des travaux d'électricité et de navigation est prévue et réglée en grande partie, en ce qui concerne le Canada, par l'accord Canada-Ontario dont on a déjà fait mention (voir note no 84). En ce qui concerne les États-Unis, cette question qui se soulevait entre la Commission fédérale de l'Énergie et la Haute Autorité de l'État de New York (P.A.S.N.Y.) a été réglée dans le cadre même de l'ordonnance rendue par la Commission fédérale, le 15 juillet 1953 (voir F.P.C., Order in Opinion, no 255 granting licence no 2 000 to P.A.S.N.Y.).

90 L'ordonnance, pour la partie qui nous intéresse plus immédiatement, se lit comme suit : « a) All interests, on either side of the International Boundary which are injured by reason of the construction, maintenance and operation of the works shall be given suitable and adequate protection and indemnity in accordance with the laws in Canada or the Constitution and Laws in the United States respectively, and in accordance with the requirements of Article VIII of the Treaty. — b) The works shall be so planned, located, constructed, maintained and operated as not to conflict with or restrain uses of water for the St. Lawrence River for purposes given preference over uses of water for power purposes by the Treaty, namely, uses for domestic and sanitary purposes and uses for navigation, including the service of canals for the purposes of navigation, and shall be so planned, located, constructed, maintained and operated as to give effect to the provisions of this Order. — c) The works shall be constructed, maintained and operated in such manner as to safeguard the rights and lawful interests of others engaged or to be engaged in the development of power in the St. Lawrence River below the International Rapids section. — d) The works shall be so designed, constructed, maintained and operated as to safeguard so far as possible the rights of all interests affected by the levels of the St. Lawrence River upstream from the Iroquois regulatory structure and by the levels of Lake Ontario and the lower Niagara River; and any change in levels resulting from the works which injuriously affects such rights shall be subject to the requirements of paragraph (a) relating to protection and indemnification. »

91 La formation de cette commission fut en effet approuvée officiellement par les deux gouvernements par un échange de notes en date du 12 novembre 1953. R.T.C., 1953, no 21.

92 Voir le dossier no 67 de la commission dans Bloomfield et Fitzgerald, *op. cit.*, pp. 197-198.

niveau du lac Ontario⁹³ s'était produit dans le courant de l'année 1952 et la question se posait de savoir comment on pourrait régulariser ce niveau de façon à éviter à l'avenir des fluctuations susceptibles de causer des dommages aux propriétés sises en bordure du lac.

Bien que les deux questions lui eussent été soumises de façon séparée, la Commission, étant donné sans doute les incidences de ces questions l'une sur l'autre, réunit les deux dossiers et en fit une étude conjointe. Ainsi donc l'ordonnance qu'elle rendit le 29 octobre 1952 établissait-elle, en même temps qu'un organisme de surveillance (Commission de contrôle du Saint-Laurent), un premier plan de contrôle du lac Ontario et de régularisation du cours international du Saint-Laurent, dont devaient tenir compte les organismes nationaux chargés des travaux d'électricité. Le plan qui visait d'abord à protéger contre les débordements possibles les propriétés riveraines des Grands Lacs et du cours supérieur du Saint-Laurent devait par la suite⁹⁴, à la lumière d'études plus poussées, être modifié pour tenir également compte des intérêts de la navigation⁹⁵ et de l'électricité dans le cours inférieur du Saint-Laurent. Ainsi donc, pour la première fois dans l'histoire, le Saint-Laurent était-il soumis à un contrôle méthodique, afin de réduire les crues et prévenir les décrues excessives et ainsi améliorer les conditions naturelles dans tout le bassin (Grands Lacs et Saint-Laurent) pour le plus grand avantage de tous les intérêts en cause, *i.e.* tant les intérêts des riverains que ceux de la navigation et de l'électricité.

L'appendice C (4) de l'ordonnance de 1952 prévoyait enfin, en ce qui a trait au partage du coût des travaux entre les deux organismes nationaux, que :

« Tous les coûts de construction, de maintenance et d'opération du projet, sauf

⁹³ Au nombre des facteurs susceptibles d'entraîner un exhaussement du niveau du lac Ontario, dont une commission d'ingénieurs fit l'étude, figurait le barrage connu sous le nom de Gut Dam, construit par le Canada en 1903 (à travers la frontière) en amont de Prescott, pour aider la navigation. On prétendait que cet obstacle (d'importance assez négligeable en soi et dont le seul but était d'éliminer le renvoi de courant) avait eu pour effet d'élever de 18 pouces le niveau du lac Ontario pendant l'année 1952, ce qui, en l'occurrence, eût été de nature à causer des dommages aux propriétés en bordure du lac. Les études faites à l'époque par le Conseil national de Recherches du Canada devaient toutefois permettre d'établir que cette élévation ne dépassait en effet pas 3 à 4 pouces. A tout événement, la commission, après enquête, jugea plus sage de demander au gouvernement du Canada d'éliminer cet obstacle, ce qu'il fit l'année même. Voir à ce sujet la note canadienne no X262 du 4 novembre 1952 ainsi que la réponse américaine (note no 77) du 19 novembre 1952. La question des réclamations américaines demeura par la suite stationnaire entre les deux gouvernements pendant plus de 12 ans. Finalement, le 25 mars 1965, ils signèrent un accord établissant un tribunal international d'arbitrage pour disposer de ces réclamations. Le gouvernement canadien se réservait toutefois le droit — dans l'éventualité où les décisions du tribunal indiqueraient une responsabilité au moins partielle du gouvernement des États-Unis en rapport avec la construction du barrage — d'épouser les réclamations éventuelles de ses propres citoyens contre les États-Unis. Voir à ce sujet le communiqué de presse no 16 du ministère des Affaires extérieures, en date du 25 mars 1965.

⁹⁴ Soit le 2 juillet 1956. Voir à ce sujet « *Supplementary Order to Order of Approval of October 29, 1952* ». (I.J.C. documents 67-68 du 2 juillet 1956). Voir pour plus amples détails sur la question notre sous-chapitre sur les niveaux des eaux des Grands Lacs.

⁹⁵ En effet, dans le port de Montréal, les variations de débit, si infimes fussent-elles, ne manquaient pas d'avoir certaines répercussions sur le niveau des eaux dans le chenal de 35 pieds de profondeur et, partant, sur la navigation dans ce chenal. Voir, à ce sujet, l'exposé fait par le général McNaughton devant le Royal Canada Institute, le 4 mars 1961.

la machinerie et l'équipement dans les stations hydro-électriques respectives, devront être divisés en parties égales entre les deux entités. »⁹⁶

Ayant ainsi franchi toutes les étapes nécessaires pour la réalisation de son projet, le gouvernement canadien avisait celui des États-Unis, le 4 novembre 1952, qu'il serait possible de commencer les travaux aussitôt que l'organisme américain (chargé de la réalisation des travaux d'électricité pour le compte des États-Unis) aurait été désigné et que, par conséquent, il ne jugeait plus utile de soumettre à l'approbation du gouvernement canadien l'accord de 1941, désormais considéré comme caduc.

Toutefois, alors que se poursuivaient les négociations qui avaient précédé le dernier échange de notes canado-américain de novembre 1953⁹⁷, l'opinion publique américaine s'alarmait à la perspective d'une voie maritime entièrement canadienne. Un projet de loi, connu sous le nom de Bill Willey-Dondero, fut soumis dans le courant de l'année à la Chambre des représentants⁹⁸ des États-Unis pour autoriser la construction d'aménagements nécessaires à la navigation (par 27 pieds) du côté américain dans le cours international du Saint-Laurent. Le 6 mai 1954, le Congrès créait un organisme désigné sous le nom de Saint Lawrence Seaway Development Corporation⁹⁹ qu'il chargeait de cette entreprise. Cette mesure rendrait possible l'aménagement dans le cours international du fleuve d'une voie maritime entièrement américaine et susceptible de concurrencer celle que le Canada s'appropriait à construire de son propre côté de la frontière dans la même partie du fleuve. Ce dédoublement d'efforts — aussi inutile que coûteux — put toutefois être évité et les deux gouvernements s'entendirent pour examiner ensemble la possibilité de conclure une entente (du type de celle qui existait déjà en ce qui a trait à l'aménagement hydro-électrique du cours international du Saint-Laurent) susceptible d'assurer une certaine coopération entre les deux organismes chargés, chacun de son côté, des travaux de navigabilité dans la partie internationale du fleuve. Les négociations à ce sujet entre les deux gouvernements aboutirent le 17 août 1954¹⁰⁰ à un nouvel échange de notes portant modification de l'échange de notes du 30 juin 1952 concernant l'aménagement de la voie maritime du Saint-Laurent¹⁰¹.

Par cette nouvelle entente, le gouvernement canadien était relevé de l'obligation (contractée en 1952) de fournir immédiatement les aménagements de navigation prévus dans le voisinage de l'île Barnhart (en territoire canadien) et dans la section des Mille-Îles, lesquels étaient désormais confiés aux États-Unis¹⁰². Le Canada s'engageait en

⁹⁶ Sur la façon harmonieuse dont fut réglée en pratique la délicate question de la répartition des frais, voir l'excellent article de Maxwell COHEN et Gilbert NADEAU, intitulé *The Legal framework of the Saint Lawrence Seaway* publié dans la *Revue de l'Université d'Illinois — Legal Problems of international trade*, 1959, no du printemps, pp. 46, 47.

⁹⁷ Note no 91.

⁹⁸ H.R. Rep. no 1215 on S. 2150, 83^e cong., 2^e session 1954.

⁹⁹ Loi publique 358. Stat. 92, 1954, 33 U.S.C., no 981-990 (Supp. V 1958).

¹⁰⁰ R.T.C. 1954, no 14.

¹⁰¹ Les travaux d'aménagement hydro-électrique débutèrent le 10 avril 1954 et l'ensemble, électricité et navigation, fut achevé en juin 1959.

¹⁰² Le Canada se réservait toutefois le droit de faire des aménagements parallèles de navigation (par 27 pieds) du côté canadien des Rapides internationaux, au cas où, après consultation avec le gouvernement des États-Unis, il estimerait que de tels aménagements sont « nécessaires pour répondre au trafic existant ou envisagé ».

outre à construire une écluse et un canal en amont de ces ouvrages, près d'Iroquois, dans la région des Rapides internationaux, ainsi qu'à achever les aménagements nécessaires à la navigation (par 27 pieds) entre Cornwall et Montréal¹⁰³. Enfin, les deux gouvernements, tout en se reconnaissant réciproquement la liberté d'imposer (dans les limites de ce qui peut être considéré comme ne restreignant pas de façon déraisonnable le transit dans la partie internationale de la voie maritime) des taux de péage pour les parties de la voie maritime aménagées sur leurs territoires respectifs¹⁰⁴, consacraient le principe de l'utilisation de la voie maritime « dans toute la mesure que réclament les besoins du commerce ». Ils s'engageaient en outre à se consulter chaque fois que l'un ou l'autre édicterait une nouvelle loi ou promulguerait un nouveau règlement (applicable à sa partie nationale du cours international du fleuve) susceptible d'affecter « les transports par eau du Canada ou des États-Unis » ou ceux « d'un tiers pays à destination ou en provenance du Canada ou des États-Unis respectivement »¹⁰⁵. De fait, pour répondre au désir des deux gouvernements, une réglementation conjointe¹⁰⁶ des taux de péage sur l'ensemble de la voie maritime du Saint-Laurent était adoptée par voie d'échange de notes, le 9 mars 1959¹⁰⁷.

Ainsi donc, le régime juridique de la coopération entre les deux pays dans cette vaste entreprise reposait-il, d'une part, en ce qui a trait à l'aménagement hydro-électrique, principalement sur un acte international, *i.e.*, l'ordonnance d'approbation de la Commission mixte en date du 29 octobre 1952¹⁰⁸, et, d'autre part, en ce qui a trait aux travaux de navigabilité, principalement sur les législations nationales¹⁰⁹ qui prévoyaient la réalisation de projets séparés et, jusqu'à un certain point, concurrents dans le cours international du Saint-Laurent. Il n'existe pas, en effet, de traité d'ensemble¹¹⁰ prévoyant la réalisation conjointe de l'intégralité du projet, mais c'est plutôt (comme nous l'avons vu antérieurement) par un enchevêtrement de législations parallèles, d'échanges de notes et, grâce à l'autorisation de la Commission mixte, que ces travaux vont se trouver réalisés. C'est là, il semble, une technique juridique assez singulière, dont on ne saurait conseiller l'emploi dans de futures transactions du genre. Il demeure néanmoins que, en dépit de cette compartimentation, parfois, de ce dédoublement d'efforts, les travaux de navigabilité, tout comme ceux d'électricité, ont été

¹⁰³ La question de l'approfondissement des chenaux de communication des Grands Lacs (considérée comme séparée) a été réglée par voie d'échanges de notes des 30 novembre 1956, 8 et 9 avril 1957 (*R.T.C.*, 1957, no 4); des 23 juillet, 26 octobre 1956 et 26 février 1957 (*R.T.C.*, 1957, no 9) et du 29 février 1959 (*R.T.C.*, 1959, no 6).

¹⁰⁴ Les deux lois, canadienne et américaine, prévoyaient la rentabilité de l'entreprise grâce au péage. La loi américaine [68 Stat. 97, 1954, 33, *U.S.C.* sect. 988b, (Supp. V. 1958)] prévoit que ces taux de péage seront justes et équitables (*fair and equitable*), cependant que, de son côté, la loi canadienne [*S.R.C.*, 1952, chap. 242, sect. 15-16] établit que ces mêmes taux seront justes et raisonnables (*fair and reasonable*). Cette dernière loi prévoit même un recours en cas de discrimination.

¹⁰⁵ En ce qui concerne la liberté de navigation sur l'ensemble du fleuve, voir notre chapitre III.

¹⁰⁶ Réglementation que les deux organismes nationaux avaient, du reste, déjà mise à l'étude en 1954.

¹⁰⁷ Échange de notes concernant l'application des taux de péage sur la voie maritime du Saint-Laurent, du 9 mars 1959. *R.T.C.*, 1959, no 5.

¹⁰⁸ La commission établit en partie le régime des travaux et renvoie, pour le reste, aux législations nationales.

¹⁰⁹ Les lois canadienne et américaine de 1951 et de 1954.

¹¹⁰ Sauf celui de 1932, qui n'est jamais entré en vigueur.

largement — c'était sans doute inévitable — effectués en coopération par le Canada et les États-Unis¹¹¹.

Les niveaux des eaux des Grands Lacs

Nous avons déjà souligné toute l'importance des Grands Lacs, tant sur le plan de la navigation que sur celui de la production de l'énergie électrique, de l'hygiène, de l'agriculture et de la villégiature. Or, l'utilisation à ces fins de cet immense bassin hydrographique (irriguant une région d'environ 295 000 milles carrés) qui, avec sa vaste capacité de retenue, constitue probablement le meilleur système de régulation d'eau fraîche au monde¹¹², se trouve contrariée, voire menacée, par des accélérations et des diminutions du cycle hydrologique qui affectent, de façon sensible et pour une période de temps parfois considérable son approvisionnement en eau. Dans le bassin des Grands Lacs où la précipitation annuelle s'est élevée en moyenne à environ 32 pouces au cours du siècle dernier, le cycle hydrologique diminue présentement. L'étiage¹¹³ des lacs et de leurs affluents qui en résulte inquiète à juste titre les deux gouvernements qui se sont mis à l'œuvre en vue de solutionner le problème.

Évidemment, comme on l'a déjà constaté à l'étude des problèmes soulevés par les dérivations de Chicago et de Long Lake-Ogoki, toute mesure de nature à faire fluctuer, dans un sens ou dans l'autre, les niveaux des lacs, intéresse les deux pays riverains, puisqu'il s'agit d'eaux qui (à l'exception du lac Michigan) sont de par leur nature internationales. Ainsi donc, la solution harmonieuse des problèmes multiples et complexes que pose l'étiage des lacs exige la collaboration des deux intéressés. Cette collaboration est déjà un fait accompli en ce qui concerne le lac Supérieur, certaines parties de la rivière Niagara, le lac Ontario ainsi que la section internationale du fleuve Saint-Laurent, au sujet desquels on a déjà confié à la Commission mixte internationale les pouvoirs nécessaires pour maîtriser les crues et décrues et régulariser en général les niveaux des eaux. Elle est toujours en devenir pour ce qui a trait aux lacs Érié et Huron.

La compétence de la Commission mixte en ce qui a trait à la régulation des niveaux découle principalement, comme nous l'avons déjà vu, des articles 3 et 8 du traité des eaux limitrophes. Le premier article exige, pour tous les usages d'eaux limitrophes ainsi que pour tous les détournements ou obstructions affectant le niveau de l'eau de l'autre côté de la frontière (sauf, bien entendu, ceux déjà autorisés par convention spéciale entre les gouvernements), non seulement l'autorisation du gouvernement concerné mais également l'approbation de la commission. Le second article,

¹¹¹ Voir à ce sujet, l'étude de Maxwell COHEN et Gilbert NADEAU mentionnée plus haut. Voir également celle sur les travaux du Saint-Laurent du professeur Daniel VIGNES, publiée dans l'*Annuaire français du Droit international* (1957), pp. 119, 134.

¹¹² En effet, les Grands Lacs assurent au fleuve Saint-Laurent une régularité de débit inusité. Le débit minimal enregistré du Saint-Laurent est d'environ la moitié de son débit maximal, par contraste avec le fleuve Columbia dont le débit minimal est 1/14 de son débit maximal.

¹¹³ On soutient que l'étiage actuel des lacs gêne considérablement la navigation jusque dans le port de Montréal. Bien que nous ne possédions à ce sujet aucune donnée précise, on estime généralement que si cet étiage arrivait à occasionner, comme on semble le croire, une diminution de 1200 à 1500 tonnes de cargaison par navire, cela pourrait représenter pour bon nombre d'armateurs la différence entre une entreprise rentable et une entreprise déficitaire.

tout en posant le principe que chaque pays a des droits égaux et similaires dans l'utilisation des eaux limitrophes, établit un ordre de priorité des utilisations, destiné à servir de guide à la commission dans les cas qui sont soumis à son examen. En vertu de ce dernier article, la commission qui possède des pouvoirs quasi-judiciaires, peut et, dans certaines circonstances, doit, lorsque les utilisations en question affectent le débit ou le niveau naturel des eaux dans l'autre pays, imposer dans ses ordonnances d'approbation des conditions visant à protéger et à indemniser les intérêts touchés dans l'autre pays. Enfin, l'article 9 du traité ajoute encore à la portée du mandat de la commission en ce qui a trait à la régulation des niveaux des lacs en permettant aux deux gouvernements de lui soumettre, par renvoi, pour étude et recommandation, toute question ou tout différend impliquant des « droits, obligations ou intérêts » d'une partie « relativement à l'autre ou aux habitants de l'autre », susceptible de se poser ou d'intervenir le long de leur frontière commune.

Les premiers travaux de la commission en ce qui a trait au problème qui nous intéresse datent de 1914, année où, faisant suite à la demande de deux sociétés (canadienne et américaine) relative à la construction d'un ouvrage dans la rivière Sainte-Marie et à un détournement d'eau pour fin de force motrice, elle émettait une ordonnance d'approbation en vertu de l'article 3 du traité. Par cette ordonnance, la commission imposait aux deux sociétés en question plusieurs conditions relatives à la régie et à l'exploitation des ouvrages, lesquelles étaient destinées à protéger les divers intérêts en cause. Elle créait, à cette fin, un Conseil international de Régie à qui étaient confiées la surveillance et l'exploitation des ouvrages. L'ordonnance stipulait même que les ouvrages devaient être exploités de façon telle que la fluctuation de niveau du lac Supérieur ne dépasse pas 1,5 pied, afin de ne pas nuire à la navigation.

Le Conseil de Régie du lac Supérieur, le premier des organismes du genre créés par la commission, devait donner d'excellents résultats. Au cours des années qui suivirent, ce conseil édicta toute une série de règlements d'exploitation qui ont eu pour effet de maintenir le niveau du lac dans les limites prescrites par l'ordonnance d'approbation de 1914. Au printemps de 1963, alors que les eaux dans le cours inférieur de la rivière Sainte-Marie étaient très basses, le conseil (tout en se conformant à l'ordonnance) permettait qu'on libère une quantité supplémentaire d'eau du lac Supérieur, ce qui rehaussait en même temps le niveau du lac voisin (lac Huron).

Il n'existe encore aucun ouvrage aux débouchés des lacs Huron et Érié destinés à en régulariser les niveaux. Toutefois, depuis 1953, un Conseil international de Régie de la Niagara (créé par la commission, dans le cadre du traité des eaux de la Niagara de 1950) surveille les ouvrages de protection et de régularisation construits en amont des chutes ainsi que les autres ouvrages destinés à l'exploitation de l'énergie motrice, de façon à ce que le niveau du lac Érié demeure le plus constant possible. Le Conseil entre également en action chaque fois qu'on effectue des travaux de creusage dans le lit de la rivière Niagara.

En 1952, la Commission mixte, sous l'impulsion des deux gouvernements, s'attaquait à la tâche importante de régulariser le niveau du lac Ontario et le débit du fleuve Saint-Laurent. C'est, en effet, en juillet de cette même année que les deux gouvernements (conformément à l'article 3 du traité de 1909) s'adressaient à la com-

mission en vue d'obtenir l'approbation de construire, d'entretenir et d'exploiter, par l'intermédiaire d'organismes appropriés, les ouvrages nécessaires pour la mise en valeur de l'énergie dans la section internationale du fleuve Saint-Laurent. Nous avons déjà consacré plusieurs pages à cette importante entreprise. Qu'il suffise de rappeler ici que, après une étude approfondie de la question, la commission, sous réserve des dispositions suffisantes pour protéger et indemniser les divers intérêts en cause, rendait (le 29 octobre de la même année) une ordonnance d'approbation et créait, pour surveiller l'exécution des travaux et assurer la régularisation des débits, un organisme appelé « Conseil international du Saint-Laurent ».

A la même époque, les deux gouvernements, soucieux d'assurer, de concert avec un aménagement hydro-électrique rationnel du Saint-Laurent, la meilleure régularisation possible du niveau des eaux du lac Ontario, présentaient conjointement un renvoi à la commission. Aux termes du renvoi fait cette fois en vertu de l'article 9 du traité, la commission était priée d'étudier de façon spécifique les divers facteurs qui contribuent à la fluctuation du lac Ontario, les incidences des travaux d'électricité et de navigation projetés sur la variation du niveau du lac, les améliorations possibles ainsi que leur coût.

La question était fort ample et la commission nomma, pour l'assister dans ses recherches, un nouvel organisme formé d'un représentant de chaque pays et désigné sous le nom de Bureau international de Génie du lac Ontario. Le bureau entreprit sans tarder de déterminer l'écart de variation du niveau des eaux du lac et d'établir les normes applicables au fonctionnement des ouvrages du Saint-Laurent, à la suite de quoi, la commission émettait, le 2 juillet 1956, une ordonnance complémentaire à son ordonnance d'approbation du 29 octobre 1952. Cette nouvelle ordonnance avait pour effet principal d'élucider la situation juridique quant aux ouvrages en voie d'aménagement ainsi que les attributions des deux organismes hydro-électriques nationaux (la Commission hydro-électrique de l'Ontario et la Power Authority de l'état de New York) et du Conseil de Régie du Saint-Laurent relativement à l'exploitation de ces ouvrages.

Par la suite, ce fut le Conseil de Régie (qui avait pris la succession du bureau) qui se chargea, à la lumière d'études techniques et de projets expérimentaux, de perfectionner le projet initial de régularisation des niveaux et débits. Le conseil qui est lui-même composé de huit membres, dont quatre de chaque pays, choisis en raison de leur compétence spéciale, fait rapport et donne son avis à la commission au sujet des modifications ou changements qui s'imposent. Le système est flexible et vise à la plus grande efficacité possible. Le conseil est, par exemple, doté d'un pouvoir discrétionnaire en vertu duquel il peut modifier les débits en cas d'urgence et accorder au besoin à un élément des avantages ou remédier à des inconvénients, lorsque la chose peut se faire sans nuire sensiblement aux autres. Le dernier projet de régie, désigné sous le no 1948-D, qui, en particulier, tient compte de l'amélioration du niveau de l'eau dans le port de Montréal, entra en vigueur en octobre 1963. L'efficacité, la force même de cet organisme de réglage des débits viennent principalement du fait qu'il est en contact journalier avec les représentants des entreprises établies le long du fleuve ainsi qu'avec les organismes gouvernementaux et intergouvernementaux

compétents. Il est donc constamment au courant des conditions réelles et ses conclusions s'appuient non seulement sur des considérations d'ordre théorique à longue portée, mais également sur des facteurs immédiats et d'ordre pratique.

Les efforts en ce qui concerne la régularisation des niveaux dans le bassin des Grands Lacs sont toutefois, jusqu'à récemment, demeurés trop épars et compartimentés. C'est pourquoi, conscients du fait que le problème de l'étiage réclame une solution d'ensemble, les deux gouvernements (conformément à l'article 9 du traité) soumettaient, le 7 octobre 1964, l'ensemble de la question des niveaux des lacs à la Commission mixte internationale afin qu'elle l'examine et fasse rapport. Selon le libellé même du renvoi dont le texte mérite d'être cité *in extenso* (voir *Annexe D*), la Commission est priée d'étudier les divers facteurs de fluctuation de ces eaux et de déclarer « si, à son avis, il y aurait lieu, du point de vue de l'intérêt public et des deux gouvernements, d'adopter des mesures tendant à assurer une amélioration et une gamme de niveaux plus avantageuse, eu égard aux points ci-après : a) adduction d'eau pour les usages domestiques et la salubrité publique ; b) navigation ; c) production d'énergie et usages industriels ; d) lutte contre les crues ; e) agriculture ; f) poisson et faune ; g) villégiature ; h) autres usages publics profitables.

La commission était en outre chargée de déterminer de quelle façon les mesures suggérées seraient susceptibles d'affecter les divers intérêts concernés de chaque côté de la frontière, d'évaluer le coût des ouvrages ou améliorations jugés nécessaires et de le répartir entre les deux pays. Enfin, pour donner au renvoi une portée à la fois plus vaste et plus bénéfique, on confiait à la commission l'étude d'une autre importante question, liée — indirectement du moins — à la première, celle de la pollution¹¹⁴ des eaux des lacs Érié et Ontario et de la partie internationale du Saint-Laurent. C'est là, sans doute, une tâche délicate, considérable, mais à la portée d'un organisme comme la commission, dont l'intégrité, la vaste expérience et le sens pratique sont reconnus par les parties en cause.

De pair avec l'action entreprise sur le plan international par les gouvernements, chacun a, de son côté, sur le plan national, pris de nombreuses initiatives qui ont fort opportunément préparé le terrain au présent renvoi. Pour n'en mentionner que quelques-unes, signalons, du côté canadien, la multitude d'études et d'enquêtes techniques effectuées par les services gouvernementaux compétents (Mines et Relevés techniques, Transport et Travaux Publics) depuis le début du siècle et qui permettent une meilleure compréhension des fluctuations des niveaux et du déversement des eaux des Grands Lacs.

Plusieurs de ces études ont été effectuées en collaboration étroite avec les organismes compétents du gouvernement central des États-Unis. En 1952, par exemple, en face de crues alarmantes dans les Grands Lacs et de l'entreprise immédiate de travaux hydro-électriques sur la voie maritime du Saint-Laurent, les organismes fédéraux des deux pays ont formé un Comité de coordination des données hydrauliques et hydrologiques fondamentales sur les Grands Lacs. Ce comité a effectué une foule de recherches qui se sont avérées éminemment utiles aux organismes des deux pays.

¹¹⁴ Lorsque le niveau des eaux est anormalement bas dans certaines régions, cela cause de la contamination.

A ces recherches et études se sont ajoutés les travaux d'autres organismes comme l'Institut des Grands Lacs. Ces diverses activités ont largement favorisé des deux côtés de la frontière une prise de conscience de l'importance et de l'acuité du problème, en particulier dans une civilisation nord-américaine en plein développement et tributaire dans une large mesure de l'approvisionnement en eau.

C'est dans cette atmosphère que le Comité permanent des Mines, Forêts et Cours d'eau de la Chambre des Communes du Canada entreprenait en avril, octobre, novembre et décembre 1964, l'étude systématique des niveaux d'eau dans les Grands Lacs. On trouve dans le compte rendu des séances de ce comité, lequel réunit les avis d'un nombre considérable d'experts canadiens sur la question, une mine de renseignements fort précieux sur le sujet¹¹⁵.

Au cours de ses débats, le comité a eu l'occasion de passer en revue à peu près tous les aspects du problème. On a examiné à fond la question soumise à la commission, recueilli une foule de données techniques, écouté les avis des experts et fait, en quelque sorte, l'inventaire de la question, tout en considérant les solutions possibles. Forte d'une expérience de plus de 50 ans en la matière, la section canadienne de la Commission mixte internationale, par la voix de son président, M. Heeney, a laissé entendre qu'on pourrait peut-être appliquer aux lacs dont les niveaux ne sont pas encore régularisés les méthodes déjà mises en œuvre (contrôle au moyen de heurtoirs) pour la régularisation des niveaux des lacs Supérieur et Ontario et du débit du Saint-Laurent. Ceci, de toute évidence, supposerait non seulement un ensemble de graphiques et de règlements préétablis, mais également « la surveillance des conditions réelles et l'exercice de la prudence et du jugement professionnels de la part des personnes compétentes ».

En guise de palliatifs à longue portée, on parle de la possibilité (avec le consentement des provinces concernées) de dériver vers le bassin des Grands Lacs les eaux de certaines rivières qui se déversent dans la baie James ou la baie d'Hudson. Toutefois, une considération à ce sujet est à retenir, laquelle semble se dégager, assez clairement de l'avis des experts en la matière: de telles dérivations ne pourraient rien régler en soi. Ce nouvel apport d'eau provoquerait indubitablement des crues et obligerait à aménager dans les Grands Lacs et les cours d'eau de communication toute une série d'ouvrages destinés à contrôler ces crues. Est-ce là une méthode rentable ou même possible? Les recherches que l'on poursuit en ce sens en sont encore à un stade trop préliminaire pour permettre d'en juger.

De toute évidence le problème est fort complexe et il ne semble pas y avoir de solution, à court terme du moins. Il est par contre peu probable que, même si les précipitations augmentent au cours des prochaines années, la crise cesse. Toutefois, on semble en général convaincu qu'on pourra, à longue échéance, trouver une solution appropriée.

¹¹⁵ Voir, en particulier, les procès-verbaux et rapports des séances du mardi 27 et jeudi 29 octobre 1964 (fascicules 1 et 2).

ARMEMENTS

L'historique de cette question remonte au traité de Paris de 1783 entre la Grande-Bretagne et les États-Unis d'Amérique. Lors des négociations qui ont précédé la signature de ce traité, les États-Unis avaient suggéré qu'on procède à un désarmement sur les Grands Lacs¹. Cette suggestion ne fut, toutefois, considérée de façon concrète qu'après la guerre de 1812, lors d'un échange de notes en date des 28-29 avril 1817, connu sous le nom d'accord Rush-Bagot².

Conçu spécialement dans le but de prévenir les conflits éventuels dans la région des Grands Lacs, cet accord institua un régime de limitation des armements, par opposition aux régimes plus communs de neutralisation³ ou de démilitarisation pure et simple.

Il fut ainsi convenu que les deux pays réduiraient, chacun de son côté, leurs forces navales sur les Grands Lacs de la façon suivante: a) sur le lac Ontario: à un bâtiment de guerre de 100 tonneaux au maximum, armé d'une seule pièce de 18 livres; b) sur les lacs *d'en haut* (*Upper Lakes*)⁴: à deux bâtiments de même déplacement et armés de façon identique.

Les autres bâtiments devaient être désarmés et il était interdit à l'avenir de construire ou d'armer aucun autre bâtiment dans les Grands Lacs. Ainsi réduites, les marines de guerre des deux parties devaient se borner à accomplir des manœuvres inoffensives et qui ne gênaient en rien l'accomplissement des fonctions assignées aux navires de guerre de l'autre partie. On pouvait enfin mettre terme à l'accord unilatéralement, après l'expiration d'un préavis de six mois.

Il est à noter que l'accord, bien qu'il ne contenait aucune stipulation expresse

¹ EDGAR W. MCINNIS, *Canada — a Political and Social History*, p. 197ss.

² *Exchange of notes between His Majesty's Minister at Washington and the United States Secretary of State concerning the naval forces to be maintained on the Great Lakes*, Washington, 28-29 avril, 1817, C.U.S. pp. 12-14.

³ Comme c'est le cas pour le lac Léman, qui sert de frontière entre la France et la Confédération helvétique.

⁴ Cette expression a, dans la pratique, été interprétée très largement et on a considéré l'accord comme s'appliquant à tout le réseau des Grands Lacs, y compris les eaux qui s'y déversent. Callaghan, *The Neutrality of the American Lakes and Anglo-American Relations*, pp. 10-27.

en ce qui concerne les pataches de douane, limitait les bâtiments armés sur les Grands Lacs aux dimensions nécessaires pour la police et la protection contre la contrebande. Les deux parties auraient, du reste, toujours considéré par la suite que les bateaux affectés au service des douanes ne faisaient pas partie de la marine de guerre et étaient, partant, exclus du régime de limitation⁵. Conséquence sans doute de la détente qui avait suivi la guerre de 1812 (et qui rendait inutile, pour l'avenir, le maintien des bases navales dans les Grands Lacs)⁶, l'accord passait sous silence la question des fortifications qui existaient à l'époque sur les Grands Lacs.

Cette entente qui avait pour effet d'abolir pratiquement deux marines rivales sur une grande voie de communication, bien qu'en parfaite harmonie avec l'esprit de l'époque, était à proprement parler sans précédent dans l'histoire diplomatique⁷. Il y eut, en effet, plusieurs cas de neutralisation d'une zone le long d'une frontière terrestre ainsi que de neutralisation garantie de petits territoires (Suisse, Belgique), mais il n'y eut pas de précédent connu à l'accord de 1817, dû, sans doute, à des conditions géographiques et politiques pour ainsi dire uniques dans la région des Grands Lacs⁸.

Notons, en passant, qu'on a de part et d'autre, maintes fois et à maintes époques, dérogé aux stipulations de l'Accord — par exemple, pendant la crise qui a duré de 1835 à 1842⁹ et la guerre civile américaine en 1861 — sans qu'aucune partie ne protestât, encore moins ne songeât à dénoncer ou à terminer l'accord. On rapporte¹⁰ toutefois que, à la suite de la crise canado-américaine de septembre 1864, pendant laquelle les *Fenians* avaient projeté d'envahir le Canada, les États-Unis auraient songé à l'abroger (le 23 septembre 1864), mais que cette décision ne fut pas mise à exécution par le Congrès américain.

Il fut ensuite question de reviser l'accord. Par entente administrative les deux pays instituèrent, le 30 mai 1898, une commission mixte à qui on devait référer (pour règlement) plusieurs questions en souffrance entre les deux pays, au nombre desquelles figurait la révision de l'accord¹¹. En particulier, la stipulation qui interdisait la

⁵ CALLAGHAN, *ibid.*

⁶ McINNIS, *ibid.*

⁷ Voir à ce sujet : Hans WEHBERG, *The limitation of Armaments* pp. 5-10 ; SCOTT, *The Hague Peace Conference*, vol. I p. 670, *Report of the Lake Mohonk Conference*, 1910, p. 107 ; WAULTRIN, *Le Traité Rush-Bagot concernant le nombre des bâtiments armés à entretenir sur les Grands Lacs et son application*. R.G.D.I.P., 1911, p. 584.

⁸ Il n'existe pas, au monde, que nous sachions, d'autres chaînes de lacs servant de frontière entre deux grands États. Le cas du lac Ladoga (et de son déversoir, la Néva) qui de 1918 à 1947 a servi de frontière entre l'Union Soviétique et la Finlande, a présenté, il est vrai, quelques similitudes avec celui des Grands Lacs. Le régime mitigé de démilitarisation qu'instaura le traité de Dorpat de 1920, rappelle par certains traits celui de l'accord Rush-Bagot, avec la distinction que, pour les Grands Lacs, c'est le principe de l'égalité absolue entre les deux riverains qui a été retenu.

⁹ Ainsi, en 1837-1838, lors du soulèvement sur les Grands Lacs des patriotes canadiens, les forces navales britanniques sur les Grands Lacs furent temporairement augmentées ; et en 1844, les États-Unis mirent en service sur le lac Érié le vapeur Michigan dont les dimensions (498 tonneaux) et l'armement (2 canons de 32 livres) dépassaient ceux fixés par l'accord. Voir à ce sujet : Hans WEHBERG, *Limitations des armements*, R.G.D.I.P., 2^e série 1921, tome III, p. 504.

¹⁰ CALLAHAN, *ibid.*

¹¹ MOORE, *Digest*, vol. I.

construction de navires de guerre dans les Grands Lacs ne semblait plus correspondre aux besoins de l'époque¹² et il apparaissait souhaitable de trouver une formule qui permette la construction de navires de guerre susceptibles de rejoindre l'Atlantique en empruntant les canaux déjà existants. On soulevait de plus la question de l'entraînement des réservistes, mais la commission dut suspendre ses travaux sans avoir obtenu de résultat définitif¹³.

L'accord demeura donc sans modification jusqu'à la deuxième guerre mondiale, époque où, par échange de notes¹⁴, le Canada et les États-Unis (tout en se gardant de l'abroger) procédèrent aux retouches qui s'imposaient. Cette intéressante correspondance mérite une analyse assez détaillée.

La première note américaine, adressée le 9 juin 1939 au ministère des Affaires extérieures canadien, contient un exposé détaillé de la pensée du secrétaire d'État des États-Unis, M. Hull, touchant les modifications que les États-Unis jugeaient désirables d'apporter à l'accord de 1817 afin de le rendre plus conforme aux réalités et aux besoins de l'époque.

Le ministre des États-Unis au Canada, Daniel C. Roper, rappelait que, dans une communication confidentielle, en date du 31 janvier 1939, adressée au secrétaire d'État des États-Unis, l'amiral Leahy, secrétaire suppléant de la Marine américaine, s'était enquis auprès de lui de la possibilité d'armer — pour fin d'entraîner les réservistes américains — de deux canons de quatre pouces les navires de guerre américains sur les Grands Lacs. L'amiral Leahy demandait, en outre, si dans l'éventualité où cet équipement serait considéré comme incompatible avec ces termes de l'accord de 1817, il serait possible de modifier ce dernier afin de permettre les exercices de tir nécessaires à l'entraînement. L'auteur de la note rapporte que, de l'avis de M. Hull — qui s'était penché sur la question soulevée par l'amiral Leahy — il n'était pas souhaitable de modifier un tel document, bien que « du point de vue naval ses dispositions soient depuis longtemps surannées » et en dépit de nombreuses vicissitudes, car il avait survécu sans modification depuis plus d'un siècle et avait, au cours des années, acquis une importance symbolique aux yeux des citoyens des deux pays.

Replaçant le document dans son contexte historique, M. Roper souligne que le but principal à l'époque avait été de trouver une solution au problème urgent et immédiat qui avait résulté de la guerre de 1812 et que l'analyse des termes mêmes des notes alors échangées suggérait qu'on ne s'attendait pas à le voir demeurer indéfiniment en vigueur. C'est ainsi que, peu de temps après la guerre de 1914, les deux gouvernements avaient entrepris un nouvel examen de l'accord et que certains projets de modification avaient été soumis qui ne furent jamais approuvés. De l'avis même

¹² Il appert, en effet, qu'à la fin du dix-neuvième siècle, les Grands Lacs offraient des avantages réels pour la construction d'une certaine classe de navires de guerre.

¹³ Rep. of Mr. Hey, Secretary of State, to President, 26 février, 1900, H. Doc. 471, 56, cong. I, sess. 2-3.

¹⁴ Échange de notes (des 9 et 10 juin 1939; 30 octobre et 2 novembre 1940) concernant l'application et l'interprétation d'un accord qui a fait l'objet d'un échange de notes entre le ministre de sa Majesté à Washington et le secrétaire d'État des États-Unis touchant les forces navales qui seront maintenues sur les Grands Lacs, Washington les 28 et 29 avril 1817. R.T.C. 1940, no 12.

de M. Hull, les gouvernements avaient été sages d'abandonner ces projets, puisque les modifications proposées ne pouvaient compenser la disparition de cet ancien document en tant que symbole des relations amicales entre les États-Unis et le Canada.

En ce qui a trait aux dérogations qui ont eu lieu de part et d'autre de la frontière à diverses époques, l'auteur s'exprime ainsi :

Il est probablement inévitable qu'un accord dont les dispositions techniques sont devenues surannées depuis plus d'un demi-siècle, ait été de temps en temps sujet à ce qu'on pourrait appeler des violations techniques de la part des deux parties, et ce fait est clairement établi. Nous croyons qu'on peut toutefois affirmer que, sans un certain degré de tolérance, le traité serait difficilement arrivé à survivre jusqu'à ce jour dans sa forme primitive. Mais c'est un fait également significatif que, même quand les deux Gouvernements se sont sentis forcés de n'en pas observer rigoureusement la lettre, ils se sont appliqués à en préserver l'esprit.

Rappelons que, à l'époque de la rédaction de cette note, la marine des États-Unis possédait cinq navires en service sur les Grands Lacs dont le déplacement et les armements constituaient une dérogation de fait aux dispositions de l'accord :

<i>Navire</i>	<i>Lancé en</i>	<i>Station actuelle</i>	<i>Déplacement</i>	<i>Armement</i>
<i>Dubuque</i>	1905	Détroit	1085	Aucun
<i>Hawk</i>	1891	Michigan City	375	Aucun
<i>Paducab</i>	1905	Duluth	1085	Aucun
<i>Wilmington</i>	1897	Toledo	1392	Aucun
<i>Wilmette</i>	1903	Chicago	2600	4-4"/50 2-3"/50A.A 2-1 pdr.

Toutefois, ces navires étaient dans les Grands Lacs à la connaissance du gouvernement canadien qui avait accordé, par écrit, à quatre d'entre eux¹⁵, la permission d'utiliser les canaux canadiens pour se rendre à leurs bases dans les Grands Lacs.

Examinant ensuite en détail le nombre et la dimension, la disposition, les fonctions et l'armement de ces navires de guerre, au regard des stipulations de l'accord, l'auteur de la note (en citant toujours M. Hull) rappelle que l'intérêt des deux gouvernements est de préserver à tout prix l'esprit de cet accord. Voici la substance de ses observations sur ces différents points :

Nombre et dimension des navires

L'accord spécifie que chacun des pays pourra maintenir un bâtiment sur le lac Ontario et deux sur les lacs *d'en haut* (chacun d'un déplacement maximum de 100 tonnes). Comme nous l'avons vu antérieurement, la marine américaine possédait déjà en 1939 cinq navires non classés sur les Grands Lacs.

¹⁵ Le cas du *Wilmette* était en quelque sorte différent, parce que le navire avait été construit dans la région des Grands Lacs comme bateau marchand et qu'il avait été ensuite réquisitionné par la marine américaine pour la guerre de 1914.

Toutefois, comme environ le tiers du personnel naval de réserve des États-Unis était concentré dans la région de Chicago, ces navires s'avéraient insuffisants pour instruire convenablement les réservistes de cette région et, à moins d'entente avec le Canada, le gouvernement américain se verrait forcé d'adopter la solution fort onéreuse de transporter ces réservistes sur la côte de l'Atlantique chaque été pour la période d'entraînement requise. C'est pourquoi, comme ces cinq navires étaient demeurés en service dans les Grands Lacs sans opposition de la part du gouvernement canadien, M. Hull estimait qu'il n'était pas nécessaire d'en retirer aucun, bien qu'il faille éviter d'en accroître le nombre à l'avenir — compte non tenu des navires immobilisés qu'on utilisait comme casernes flottantes pour les réservistes de la marine. A ce propos, comme il avait déjà consenti dans le passé à ce que l'on maintienne sur les Grands Lacs des navires de cette dernière catégorie, la note exprimait l'espoir que le gouvernement canadien acquiescerait à toute demande du même genre qui pourrait lui être soumise dans l'avenir.

Une autre question se posait, celle du *Sacramento*, navire de 1140 tonneaux lancé en 1914, récemment rappelé de Chine parce que désormais inutilisable comme navire de guerre armé en course régulière. Le gouvernement américain désirait substituer ce navire au *Hawk*, qui était déjà en service sur les Grands Lacs et, il en avisait le gouvernement canadien, afin que ce dernier autorise le passage du *Sacramento* dans les eaux canadiennes que le navire devrait emprunter pour se rendre sur les Grands Lacs.

Quant aux dimensions des navires, la note précisait que tous jaugeaient plus que le maximum de 100 tonneaux prévu par l'accord. Le rédacteur soutenait alors que cette stipulation était devenue désuète depuis le début du siècle dernier à cause de la substitution de l'acier au bois dans la construction des navires. De plus, comme le Canada ne s'était jamais opposé à la présence dans les Grands Lacs de navires de guerre américains jaugeant plus de 100 tonneaux, le gouvernement américain était disposé à lui accorder un traitement réciproque et ne s'opposerait donc pas au maintien en service par le Canada de navires semblables dans les Grands Lacs. Du reste, affirmait la note, ces vaisseaux que, depuis nombre d'années, la marine américaine gardait en service sur les Grands Lacs n'avaient pas plus de 14 pieds de tirant d'eau, ce qui les rendait impropres à la guerre moderne. Tout au plus, pouvaient-ils encore servir à l'instruction élémentaire des réservistes de la marine. M. Hull était donc d'avis qu'il convenait de continuer une telle pratique qui, malgré qu'elle outrepassât les stipulations de l'Accord de 1817, était « en complète harmonie avec l'opinion publique de l'heure ».

Disposition des navires

L'accord de 1817 stipulait, en ce qui concerne la disposition des navires sur les Grands Lacs: 1 bâtiment sur le lac Ontario et 2 bâtiments sur les Lacs *d'en haut*.

L'auteur explique la nécessité d'une telle clause par le fait qu'à l'époque les Grands Lacs étaient dépourvus de communication (navigable) avec l'océan et, pour la plupart, ne communiquaient pas entre eux. Comme la situation était différente en 1939 (alors qu'on avait déjà aménagé de nombreux canaux), M. Hull informait le

gouvernement canadien qu'il ne considérerait pas comme déraisonnable et contraire à l'esprit de l'accord Rush-Bagot « le fait pour les vaisseaux des deux parties de circuler librement sur les Grands Lacs ou de stationner à aucun port des lacs ».

Fonction des navires

Nous avons déjà mentionné que l'amiral Leahy cherchait à savoir si l'accord autorisait les exercices de tir (pour l'entraînement des réservistes) sur les Grands Lacs. Comme ce document ne contenait aucune disposition spécifique en ce qui a trait aux fonctions des navires de guerre que les deux parties pouvaient maintenir en service, (sauf que ces derniers devraient éviter de se gêner mutuellement dans l'accomplissement de leurs fonctions respectives), M. Hull préconisait l'usage par les deux parties dans leurs eaux territoriales respectives de « leurs navires de guerre pour l'instruction des réservistes de même que pour toute autre initiative normale, y compris les exercices de tir ».

Armements des navires

Nous avons également mentionné que l'amiral Leahy espérait voir modifier l'accord de 1817 de façon à permettre à chaque navire d'être armé « d'au plus deux canons de 4 pouces »¹⁶. Or, l'obus d'un canon de trois pouces pèse 14 livres, tandis que celui d'un canon de quatre pouces en pèse environ 30. Donc, pour se conformer aux stipulations de l'accord, seuls seraient utilisables les canons de trois pouces. Toutefois, les officiers de la marine américaine estimaient que seuls les canons de quatre pouces pouvaient être considérés à l'époque actuelle comme « équipement réglementaire » utilisable pour l'entraînement des réservistes. Aussi, M. Hull exprimait-il l'avis que l'esprit de l'accord Rush-Bagot s'accommoderait d'une entente en vertu de laquelle trois des navires de guerre des Grands Lacs seraient munis de deux canons de quatre pouces, tous autres armements étant exclus, et sous les conditions suivantes : a) Les exercices de tir seraient confinés aux eaux territoriales des États-Unis ; b) les canons de quatre pouces seraient démontés, sauf pendant la période d'instruction des réservistes.

Construction de navires de guerre (dans les chantiers maritimes des Grands Lacs)

Cette dernière question soulevée par M. Roper était d'une grande actualité pour les deux gouvernements parce que, à l'époque, les chantiers maritimes des Grands Lacs étaient en mesure de construire une certaine catégorie de vaisseaux dont on avait besoin pour la guerre.

Rappelons que l'accord de 1817 avait autorisé le maintien en service, par chacune des deux parties, de trois vaisseaux de guerre sur les Grands Lacs, mais on avait précisé que « tous les autres navires de guerre en service sur lesdits Lacs seront immédiatement dégréés et aucun autre navire de guerre n'y pourra être construit ou

¹⁶ L'accord stipulait que les vaisseaux de guerre maintenus en service par chaque gouvernement pouvaient être armés, chacun, d'une seule pièce de 18 livres.

armé». A ce sujet M. Hull était d'avis qu'en interprétant une telle clause, il fallait tenir compte du fait que, à l'époque de la conclusion de l'accord, aucune voie navigable ne reliait les Grands Lacs à l'Atlantique, et que, en conséquence, « les navires de guerre construits sur les Grands Lacs ne pouvaient évidemment être destinés qu'à servir dans ces eaux ». Ainsi, les négociateurs d'alors auraient-ils cherché exclusivement à se protéger contre cette seule éventualité. Du reste, soulignait-il, aucun document ni témoignage ne permettait de supposer que « l'accord put s'étendre aux forces navales des deux pays en dehors de la région des Grands Lacs ». Et, la note concluait en suggérant (suggestion considérée par M. Hull comme conforme aux intentions des négociateurs et à l'esprit de l'accord) que, pour répondre aux besoins actuels, l'on permette la construction dans les chantiers navals des Grands Lacs, de navires de guerre « incontestablement destinés à ne servir que dans les eaux maritimes », aux conditions suivantes : a) chaque gouvernement devrait communiquer à l'autre, avant la mise en chantier, des renseignements complets sur tous les navires de guerre qu'on projeterait de construire dans les ports des Grands Lacs ; b) ces navires devraient quitter les Grands Lacs sitôt parachevés ; c) ces navires ne devraient pas être armés avant leur arrivée en mer.

Le sous-secrétaire d'État aux Affaires extérieures, monsieur Skelton, répondit au nom de son gouvernement à la note américaine, le 10 juin 1939. L'idée de préserver le vieil accord, tout en interprétant certaines de ses dispositions en tenant compte des besoins nouveaux de l'heure, était entièrement partagée par le gouvernement du Canada auquel il paraissait également inopportun de procéder, pour le moment, à une révision officielle¹⁷.

Le rédacteur de la note canadienne rappelait que, dans diverses situations de ce genre survenues dans le passé, les deux gouvernements s'étaient consultés et avaient fait par correspondance les arrangements nécessaires. A son avis, cette façon de procéder, qui correspondait essentiellement à l'esprit et au but de l'accord, devrait être maintenue pour toutes nouvelles mesures à portée pratique qu'on pourrait envisager, dans le présent ou dans l'avenir, au sujet des navires de guerre sur les Grands Lacs.

Reprenant ensuite en détail chacune des mesures particulières suggérées dans la note de M. Roper, M. Skelton confirmait l'accord de son gouvernement, sous réserve de réciprocité en sa faveur, aux diverses propositions de M. Hull touchant « le nombre et la dimension des navires », « la disposition des navires », « les fonctions des navires », « les armements » ainsi que la construction des navires de guerre dans la région des Grands Lacs.

La note canadienne contenait toutefois certains commentaires spécifiques qu'il convient de noter :

- A) Le gouvernement canadien acceptait le principe d'une substitution du *Sacramento* au *Hawè*, mais il demandait au gouvernement américain de lui fournir, le moment venu, « des

¹⁷ « ... si une révision formelle est, comme nous l'admettons, impraticable, on reconnaît d'autre part que certaines mesures sont mutuellement considérées nécessaires ou souhaitables, en pratique, et en même temps compatibles avec l'objet de l'accord, sinon, strictement parlant, du moins avec ses plans ou définitions techniques ».

- renseignements particuliers sur la destination du *Hawk* ainsi qu'une description du *Sacramento* et une indication de l'objet de la substitution » ;
- B) Concernant l'utilisation des canons de quatre pouces sur les navires de guerre américains dans les Grands Lacs, le Gouvernement canadien exprimait le désir « d'être informé des noms des navires sur lesquels les canons de quatre pouces ont été placés ». Il demandait en outre qu'on lui fournisse des détails « au cas de modification future dans l'armement de l'un ou l'autre des cinq navires » ;
- C) Pour ce qui a trait à la construction de navires de guerre sur les Grands Lacs, le gouvernement canadien désirait (en plus des conditions déjà mentionnées dans la note de M. Roper) que la partie intéressée, « dans le cas de chaque navire ainsi construit, lorsqu'arriverait le temps de le conduire au bord de la mer », fasse la demande habituelle par voies diplomatiques pour obtenir la permission de passer par les eaux de l'autre.

Suivit une troisième note, en date du 30 octobre 1940, adressée par M. Skelton à l'honorable Jay Pierrepont Moffat, ministre des États-Unis au Canada, dont les deux derniers paragraphes constituaient une nouvelle extension de l'interprétation de l'accord Rush-Bagot en ce qui concerne la construction des navires de guerre dans les chantiers maritimes des Grands Lacs. Cette note mentionnait que depuis l'échange de 1939 un nouvel aspect de la question avait surgi vu l'encombrement dans les chantiers maritimes du littoral Atlantique et que le gouvernement canadien désirait maintenant que les navires de guerre en construction dans les chantiers maritimes des Grands Lacs puissent être complétés¹⁸ le plus tôt possible pendant qu'ils étaient encore sur place. En conséquence, on proposait une nouvelle interprétation¹⁹ qui aurait pour effet de permettre l'installation d'armements sur les navires de guerre construits sur les Grands Lacs, aux conditions suivantes : a) ces navires de guerre ne devraient pas être destinés à servir sur les Grands Lacs ; b) chaque gouvernement devrait, avant la mise en chantier, fournir à l'autre gouvernement des renseignements complets concernant tout navire dont on projeterait la construction dans les ports des Grands Lacs ; c) les armements devraient être installés de façon à ne pouvoir servir immédiatement pendant la période où les navires devraient demeurer sur les Grands Lacs²⁰ ; d) les navires ainsi construits et armés devraient quitter les Grands Lacs dès leur parachèvement.

Dans sa réponse en date du 2 novembre 1940, le gouvernement des États-Unis acquiesçait aux nouvelles conditions canadiennes et donnait son accord à cette « nouvelle interprétation de l'accord Rush-Bagot ».

Finalement, en novembre-décembre 1946, à la suite d'une recommandation de la Commission permanente canado-américaine de défense, les deux gouvernements

18 Ici la note précisait que « cela pourrait comporter l'installation d'affûts de canons ainsi que de canons démontés au point de ne pouvoir être immédiatement utilisés tant que les navires resteraient sur les Grands Lacs ».

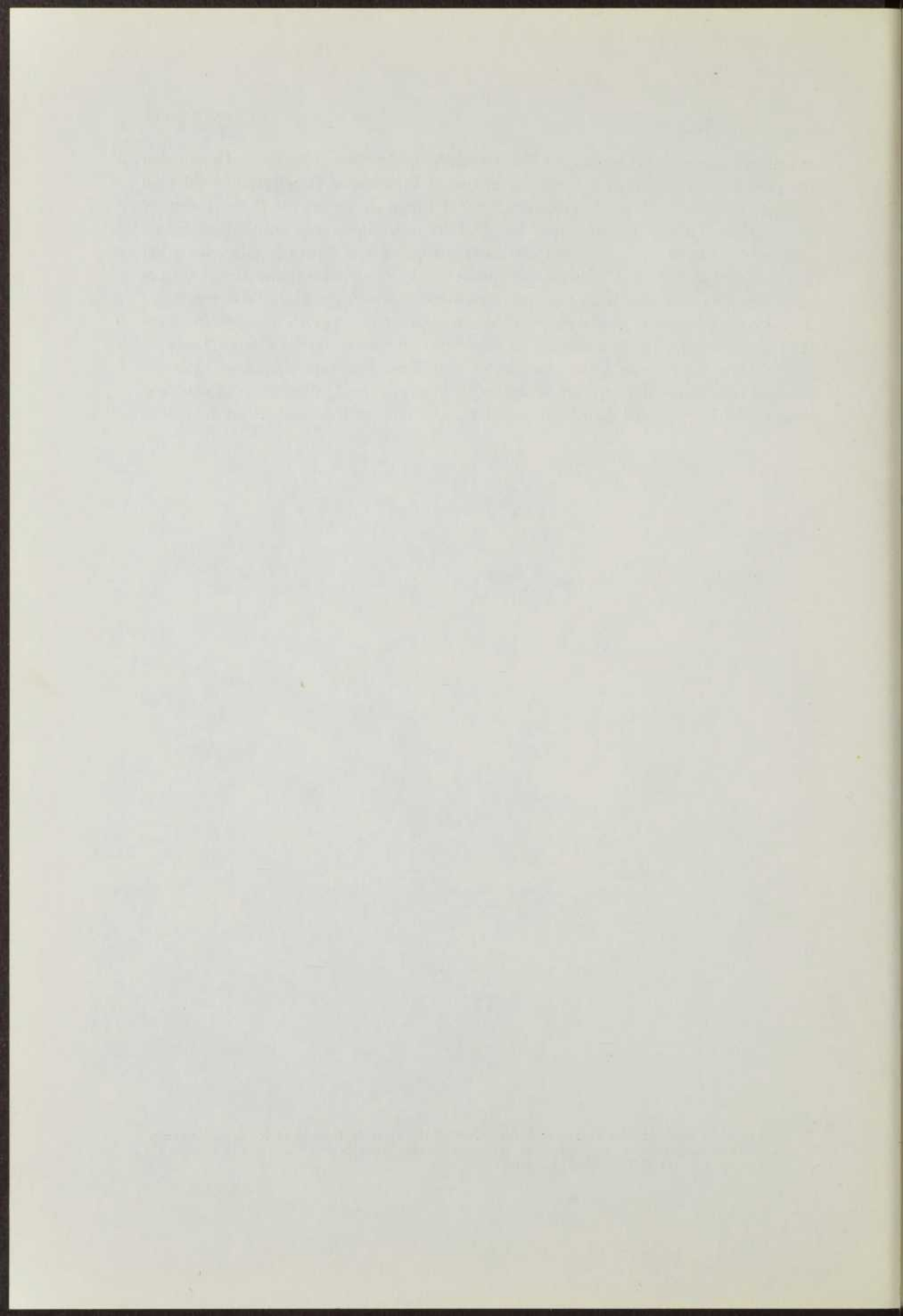
19 Conformément au but fondamental de l'accord « à l'effet que de gros navires de guerre ne devraient pas être construits pour servir sur les Grands Lacs ».

20 A la lumière des événements, cette disposition devait par la suite, soit en mars 1942, être amendée par un nouvel échange de notes (maintenant terminé) qui permettait, pour la durée des hostilités, d'installer lesdits armements « tout prêts pour le combat et de procéder dans les eaux des Grands Lacs aux épreuves essentielles de la machinerie et de l'armement, y compris les opérations en plongée des sous-marins et le tir d'essai des torpilles et des canons », ceci, afin de mettre les navires de guerre construits sur les Grands Lacs en état de lutter contre l'ennemi dès leur arrivée en haute-mer. Voir à ce sujet l'échange de notes intervenu à Ottawa le 26 février et 9 mars 1942, relatif à l'application et à l'interprétation de l'accord Rush-Bagot ; R.T.C., 1942, no 3.

reprirent la question des vaisseaux placés en station sur les Grands Lacs pour l'instruction du personnel de leur réserve navale, et élargirent de nouveau l'interprétation du vieil accord. La nouvelle formule préconisée par l'échange de notes des 18 novembre et 5 décembre 1946²¹ précisait que les deux gouvernements reconnaissaient comme conforme à l'esprit de l'instrument (bien que dérogeant à sa lettre) la mise en station par l'un ou l'autre pays de vaisseaux de guerre sur les Grands Lacs pour fins d'instruction, « pourvu que tous renseignements utiles concernant le nombre, l'affectation, les fonctions et l'armement desdits vaisseaux soient communiqués par chaque gouvernement à l'autre avant que lesdits vaisseaux ne soient mis en service sur les Grands Lacs ».

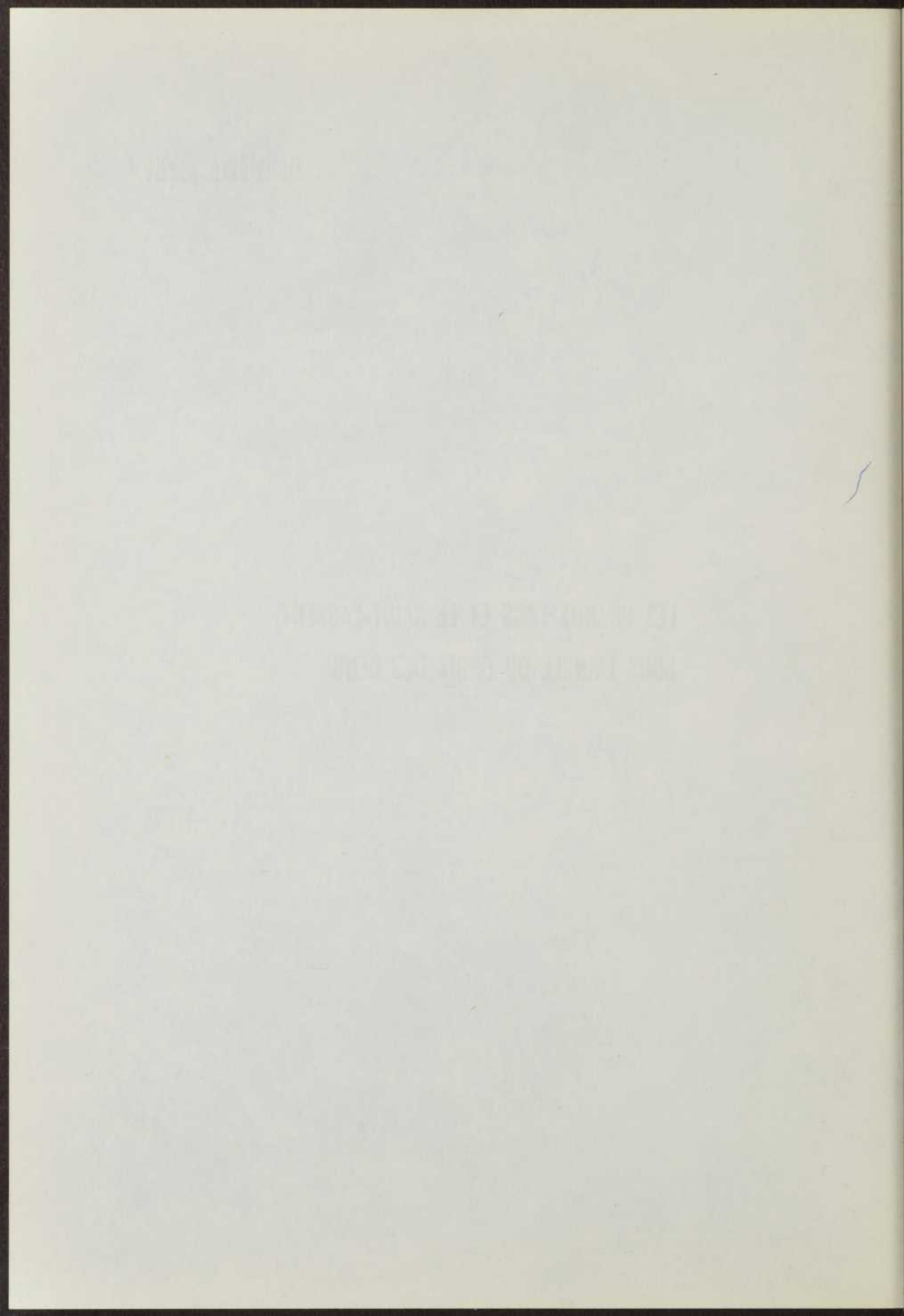
C'est ainsi qu'au cours des années, de façon purement empirique, par un système très souple d'interprétation qui garde intact le fond, s'est opéré l'ajustement d'un accord international dont la plupart des dispositions étaient tombées en désuétude.

²¹ Échange de notes (18 novembre et 5 décembre 1946) entre le Canada et les États-Unis concernant l'application et l'interprétation de l'accord Rush-Bagot de 1817 aux forces navales sur les Grands Lacs; *R.T.C.* 1946, no 40.



Deuxième partie

LES GRANDS LACS ET LE SAINT-LAURENT,
SOUS L'ANGLE DU DROIT DES GENS



NATURE JURIDIQUE DES EAUX DES GRANDS LACS ET DU SAINT-LAURENT

On a souvent employé, au siècle dernier du moins, les expressions *mer*, *eaux intérieures*, *eaux territoriales*, et même *haute mer* pour désigner les eaux des Grands Lacs de l'Amérique du Nord. Toutes ces expressions, pour descriptives et même commodes qu'elles puissent être, manquent de justesse et de précision. A proprement parler, seule l'appellation *lacs* est sans équivoque et propre pour désigner cette immense nappe d'eau douce enfermée dans les terres et au milieu de laquelle court la frontière internationale entre le Canada et les États-Unis, encore que, par les dimensions de sa surface et par celles des navires qui y circulent, cette étendue d'eau puisse prétendre à l'appellation de *mer* prise au sens large¹. La question, comme nous allons le constater, est plus qu'une simple question de terminologie².

Nous avons mentionné au chapitre premier que, dans une cause célèbre jugée en 1893³, la Cour suprême des États-Unis avait assimilé les Grands Lacs à la *haute mer* dans le but de les soustraire à la juridiction criminelle des États de l'Union et de les englober dans celle de la Cour fédérale d'amirauté. Le raisonnement que tient à ce sujet le juge Field est, en dépit de son côté trop simpliste, fort intéressant. Il pose d'emblée l'existence de mers autres que l'océan au sujet desquelles plusieurs auteurs auraient, à son avis, à juste titre parlé de *haute mer*; il cite même, comme exemples du genre, le cas de la mer Méditerranée, celui de la mer Baltique et de la mer Noire. Prenant ensuite l'expression *mer* pour désigner une étendue quelconque d'eau, libre à la navigation de toutes les nations et de tous les peuples qui habitent ses rivages, il affirme qu'on peut qualifier de *haute mer* toutes les eaux des mers ainsi définies, au delà de la partie adjacente aux côtes « entourée ou enfermée dans d'étroits caps ou promontoires »; le nom qu'on peut donner à ces étendues d'eau n'en détermine pas, à son avis, le caractère.

Ainsi comprise, l'expression *haute mer* serait susceptible de s'appliquer aussi

¹ GIDEL, *Le Droit international public de la mer*, t. II, Liv. 1^{er}, chap. I, p. 10.

² En effet, telle expression qu'on a employée pour désigner les Grands Lacs a parfois été très intimement liée au concept même qu'on se faisait de la nature de leurs eaux et, partant, à celui du régime juridique qui doit les régir.

³ U.S. vs Rodgers, 150 U.S. 249 (*Canada and the Law of Nations*, pp. 73ss.).

bien aux eaux libres et non enfermées⁴ des Grands Lacs qu'à celles de toutes les étendues d'eau connues sous le nom de *mer*. Les Grands Lacs, affirme le juge Field, possèdent tous les caractères essentiels d'une mer :

« ... Leurs dimensions sont considérables tant en longueur qu'en largeur ; ils sont navigables en tous sens par les plus gros navires de commerce connus ; on ne peut distinguer les « objets » d'un rivage à l'autre ; dans bien des cas ils séparent des États (de l'Union) et, dans certains, ils constituent la frontière entre des nations indépendantes ; et leurs eaux, coulant sur un long parcours, débouchent dans l'océan. Le fait que leurs eaux soient douces et non sujettes à marée n'affecte pas leur caractère essentiel de mer : plusieurs mers sont sans marée et leurs eaux ne sont salées que dans une très faible proportion. »

Voyons maintenant brièvement comment on peut réfuter cette opinion à la lumière de la doctrine en droit public de la mer⁵.

Gidel qui est sans doute une des autorités les plus universellement reconnues en la matière, donne, lorsqu'il traite de l'objet propre du droit international public de la mer⁶, nombre de précisions sur le problème qui nous intéresse ici. Il définit le milieu marin comme « une masse cohérente dont les parties communiquent librement entre elles »⁷ et il explique, au moyen de certains exemples, le sens précis qu'il faut donner à chacun de ces mots. Ainsi, la mer Caspienne, étendue d'eau salée dont les rivages sont partagés entre plusieurs nations, bien qu'elle puisse être l'objet de rapports internationaux, n'est pas, à son avis, régie d'office par le droit international maritime, parce qu'elle est privée de communication avec le reste des océans.

Poursuivant son explication, il s'en prend à l'expression « mers intérieures au sens large » tirée de Von Liszt, *i.e.* « celles qui sont en communication de navigation avec la mer libre », même lorsque cette navigation est celle de navires océaniques. Il précise alors qu'en pareil cas, cette communication doit être de telle nature que « cette surface ne se distingue pas du reste des surfaces maritimes par son régime hydrographique général ».

Il reprend ensuite la définition suivante de la mer ou océan donnée par Rivier⁸ : « masse continue, cohérente, unique, dont toutes les parties qu'on appelle ainsi mers, en les distinguant par les noms propres, communiquent ensemble » et il ajoute que cette continuité doit se caractériser « par l'identité du régime statique des diverses parties de la mer, par leur tendance vers un niveau identique ».

Le milieu marin ainsi défini et précisé, on comprend qu'il faille en exclure les Grands Lacs de l'Amérique du Nord, encore que, comme le rappelle Gidel⁹, « pour tel ou tel objet, il puisse dépendre par exemple du législateur ou du juge américain de

⁴ « *Open, unenclosed waters* ».

⁵ Nous verrons plus loin quelle réfutation lui apporte le droit conventionnel.

⁶ *Op. cit.*, t. I, introd. et chap. I, sect. 2, pp. 39-43.

⁷ *Ibid.*, p. 3.

⁸ *Principes du Droit des Gens*, t. I, pp. 144, 234.

⁹ *Op. cit.*, t. I, p. 40.

les assimiler à la mer au point de vue des conséquences juridiques d'un fait qui y est survenu »¹⁰.

En effet, même en admettant que leur communication avec l'océan soit libre et naturelle, les Grands Lacs ne peuvent être considérés, à proprement parler, comme des espaces maritimes au regard du droit international, parce que « leur régime hydrographique n'est pas le même que celui des surfaces maritimes, — leur niveau diffère sensiblement de la mer avec qui ils sont en communication »¹¹. Et Gidel de faire remarquer, fort judicieusement d'ailleurs, que les prélèvements d'eau opérés sur leur masse par un riverain peuvent donner lieu à des difficultés soit nationales soit internationales¹².

Dans un chapitre qu'il consacre aux « lacs et mers enfermés », Hyde¹³ traite brièvement des Grands Lacs. Se référant au traité de 1783 qui fixe la frontière entre le Canada et les États-Unis au milieu des lacs et rivières qui les relie, partageant ainsi le territoire des deux États, il emploie l'expression *territorial* pour qualifier les Grands Lacs.

On ne peut en effet, au sens strict du moins, qualifier de territoriale une étendue d'eau sans se référer à cette portion de la mer qui, tout le long du littoral d'un État, constitue « une zone d'eau intermédiaire entre la haute mer et soit les côtés, soit le territoire maritime »¹⁴. Ainsi conçues, les eaux territoriales d'un État sont indivisibles de la haute mer dont elles ne sont qu'une prolongation. Tel n'est pas le cas des Grands Lacs qui sont loin de participer, comme nous l'avons vu précédemment, (à la continuité) de la haute mer. L'expression *eaux territoriales* ou *mer territoriale* appliquée à ces derniers ne peut donc avoir qu'un sens purement littéral. Elle servirait tout au plus à indiquer que les Grands Lacs font, par moitié, partie intégrante du territoire des deux États riverains.

On peut, par contre, employer l'expression *eaux intérieures*¹⁵ pour désigner les Grands Lacs, mais il convient en pareil cas de signaler la distinction qui existe entre les deux sens de cette expression.

Au sens juridique, les eaux intérieures sont « des eaux maritimes qui se trouvent

¹⁰ U.S. vs. Rodgers : note 3.

Voir également : Propeller Genesee Chief vs. Fritzhugh, 12 Howard, 453 : dans cette décision le juge en chef Taney qualifie les Grands Lacs de véritable mer intérieure (*inland sea*). Dans une affaire jugée le 25 novembre 1918 par la Haute Cour de Justice britannique, en matière de prises maritimes, (Voir : Fauchille et Basdevant, « Jurisprudence britannique en matière de prises maritimes », t. II, p. 505), cette décision du juge Taney fut citée par Lord Standale à l'appui de la capture faite par l'amirauté britannique du matériel flottant allemand sur le lac Victoria Nyanza. La similitude entre les deux cas ne fut pas admise d'emblée par tous les membres du tribunal, du fait que le lac Victoria Nyanza, à la différence des Grands Lacs, ne possède pas de communication avec la mer. GIDEL (*op. cit.*, t. I, note p. 40) reprend de son côté cette question en expliquant que : « il n'y a aucune différence juridique à établir entre un lac qui ne communique pas avec la mer par une voie d'eau et un lac qu'il est possible d'atteindre en venant de la mer par rivières et canaux. L'un pas plus que l'autre ne peuvent être considérés comme étant d'office un espace maritime au regard du droit international ». Puis, il ajoute que « le fait d'ailleurs que pareils espaces ne peuvent être tenus pour des espaces maritimes ne signifie pas que des captures ne puissent être faites suivant les règles du droit des prises maritimes et non pas suivant les règles de capture sur terre ».

¹¹ Note 9.

¹² Voir à ce sujet le chapitre IV de cet ouvrage.

¹³ *Op. cit.*, t. I, p. 267 (149).

¹⁴ SIBERT, *Traité de droit international public*, t. I, pp. 719-720, et notamment note 2, p. 719.

¹⁵ Note 10, Propeller Genesee Chief vs. Fritzhugh.

en deça de la ligne de départ des eaux dites territoriales »¹⁶ ; elles sont, selon la définition de la Conférence de la Haye (1930), constituées principalement par les rades et les ports. Ainsi prise, cette expression implique donc une référence formelle à la haute mer et ne saurait par conséquent être appliquée aux Grands Lacs.

Au sens géographique, on peut parler d'eaux intérieures pour désigner les eaux enfermées de tous côtés dans les terres (*landlocked waters*). Ainsi prise, l'expression conviendrait sans doute aux Grands Lacs. Toutefois, distinction faite des deux sens, il convient de souligner, comme l'a fait Gidel¹⁷, que le trait essentiel de ces eaux, dites intérieures au sens géographique, est qu'elles ne sont pas soumises *de plano* aux règles du droit international maritime.

Il appert donc que, contrairement à ce qu'un certain nombre d'auteurs ainsi que la Cour suprême des États-Unis ont soutenu à la fin du siècle dernier, on doit exclure les Grands Lacs du *domaine maritime*, du moins tel qu'on le conçoit (au sens strict) en droit international¹⁸. En tant que sujets du droit international, c'est plutôt au domaine dit *lacustre* que les Grands Lacs se rattachent en propre, *i.e.* à cette partie du domaine étatique qui couvre ces « étendues d'eau douce enclavées dans les terres »¹⁹ que sont les lacs en général.

Le droit international, en ce qui a trait au domaine lacustre, est encore loin d'être tout à fait fixé comme c'est du reste le cas pour d'autres domaines. La plupart des auteurs qui traitent du sujet distinguent généralement, quant à leur statut juridique, les lacs qui communiquent avec la mer de ceux qui ne communiquent pas avec elle, les lacs qui sont propres à un seul pays de ceux qui sont communs à plusieurs. Dans le cas qui nous intéresse, *i.e.* celui des Grands Lacs, il s'agit d'un groupe ou ensemble de lacs qui communique avec la mer, en partie par une voie d'eau artificielle (système de canaux) et par un fleuve navigable (non internationalisé). Les rives de ces lacs sont partagées entre deux États qui exercent leur souveraineté respective²⁰ chacun de son propre côté de la frontière (elle-même fixée au milieu des lacs et rivières les reliant). Voyons maintenant brièvement²¹ comment certains auteurs envisagent le régime juridique des lacs internationaux.

L'intérêt du sujet n'est pas nouveau. Nombre de publicistes, tels que Calvo, Caratheodory, Holtzendorf, Liszt, Meringhac, Nys et Rivier²² ont traité dans leurs ouvrages d'une certaine catégorie de lacs dits internationaux, du fait principalement que ceux-ci communiquent avec la mer. A leur avis, leur accès en vertu du droit des gens serait nécessairement libre à toutes les nations.

¹⁶ GIDEL, *op. cit.*, t. II, p. 10.

¹⁷ *Ibid.*

¹⁸ Cependant à de nombreux égards (la surface couverte par leurs eaux est supérieure à celle d'un bon nombre d'étendues d'eaux désignées sous le nom de mers intérieures et leurs rivages sont partagés entre des dénominations politiques distinctes) et au sens large, la désignation de mer intérieure peut leur convenir.

¹⁹ FAUCHILLE, *op. cit.*, t. I, p. 418 et SIBERT, *op. cit.*, t. I, p. 787, no 512.

²⁰ Celle-ci est, comme nous l'avons constaté, tempérée en pratique par les diverses concessions que se sont faites les deux riverains en matière de navigation, d'utilisation des eaux, d'armements, de sauvetage, etc.

²¹ Nous reviendrons plus loin sur le sujet, en analysant les tendances de la pensée moderne en droit fluvial international.

²² RIVIER, *op. cit.*, t. I, pp. 153-230. Voir également FAUCHILLE, *op. cit.*, t. I, 2^e partie, p. 477.

Hershey²³ affirme de son côté que le principe de la liberté des lacs internationaux, s'il est assez généralement reconnu, ne s'applique pas en ce qui concerne les lacs Ontario, Érié, Huron et Supérieur (le lac Michigan étant entièrement américain) qui sont reliés au golfe Saint-Laurent par le fleuve du même nom. En rappelant que la juridiction des deux États riverains est exclusive sur les eaux de ces lacs, il précise que leur communication avec la mer, *i.e.* le fleuve Saint-Laurent, n'est pas une *voie internationale* comme le Bosphore et les Dardanelles²⁴. Bien plus, le fait qu'il existe plusieurs canaux sur son parcours rendrait cette communication en partie artificielle (et partant susceptible d'être interrompue).

Moore²⁵, par contre, lorsqu'il traite des droits de navigation des riverains sur les Grands Lacs, affirme que « les lacs qui séparent les États-Unis et le Canada, ainsi que leur communication d'eau, sont considérés comme des eaux internationales et sont dédiés à perpétuité à la navigation commune de tous les habitants ». Mais il s'empresse d'ajouter que « ce droit de navigation n'inclut pas le cabotage »²⁶.

Fauchille²⁷ reprend la même question dans son chapitre consacré au domaine lacustre, lorsqu'il traite de la condition juridique des lacs qui communiquent avec la mer. Il explique que, du point de vue de la souveraineté des États, il n'y a aucune distinction à faire entre les lacs reliés à la mer et ceux qui ne communiquent pas avec elle. Tous ces lacs feraient partie du territoire des États qui les bordent et, dans le cas de plusieurs États riverains, il parle même de « parts divisées » d'un même lac. Il s'en prend au principe posé par Calvo et Caratheodory selon lequel cette catégorie de lacs « communiquant avec la mer » (tout comme les mers intérieures qui communiquent avec la mer libre par un détroit) devraient nécessairement être considérés comme ouverts à la navigation de tous les États et il précise que ... « ici la mer n'apparaît plus dans le lac et il ne peut être question du principe de la liberté des mers, pas plus que de l'existence d'une mer littorale ; ce sont les eaux d'un fleuve qui constituent les eaux du lac et c'est au régime fluvial, non au régime maritime, que celles-ci sont soumises »²⁸.

Partant ainsi du principe que l'on doit appliquer à ces lacs le régime même des cours d'eau qui les forment ou qui leur servent de déversoir, l'auteur établit, en ce qui a trait à leur utilisation, une série de distinctions basées sur le fait que le cours d'eau en question est national ou international, navigable ou non, navigable en partie ou sur toute son étendue. Arrêtons-nous quelque peu sur les règles qu'il formule, lesquelles, bien qu'elles ne soient pas universellement acceptées aujourd'hui ou complètement observées dans la pratique des États, conservent une valeur indéniable en tant que normes généralement admises et reflet d'une époque soucieuse d'internationalisation.

En ce qui concerne la navigation²⁹ sur les dits lacs, les riverains, selon l'auteur, en auraient le monopole si le lac est relié à la mer par un fleuve non navigable dans

²³ *Essentials of International Public Law and Organizations*, pp. 306, 307, note 25.

²⁴ Voir à ce sujet : WHEATON, *Éléments du droit international*, t. I, p. 172, 187 et *Histoire du droit des Gens*, t. II, pp. 195-199.

²⁵ *Digest*, t. I, no 138, pp. 675-676.

²⁶ Voir, à ce sujet, le chapitre III, sur la navigation.

²⁷ *Op. cit.*, t. I, 2^e partie, no 519, p. 408ss.

²⁸ *Ibid.*, p. 411.

²⁹ « Au point de vue de la navigation, le principe dont il faut partir est que les lacs ne sont que le prolongement et des renflements des fleuves qui les unissent à la mer : « Ce sont, dit Rivier,

son entier. Si, par contre, le fleuve est navigable dans son entier et qu'il est international ou d'intérêt international, le lac sera ouvert à la navigation de tous les États, qu'il soit lui-même soumis à une ou plusieurs souverainetés. Il en est de même si le lac, entouré ou non par plusieurs États, est tributaire d'un fleuve navigable soumis à une seule souveraineté ou d'un fleuve navigable international lui-même tributaire d'un fleuve navigable purement national. Pour ce qui a trait à la pêche dans lesdits lacs, le régime serait le même que pour les fleuves qui les forment ou dans lesquels ils se déversent. Enfin, en matière d'utilisation industrielle ou domestique des eaux desdits lacs, Fauchille³⁰ donne la règle suivante qui semble avoir été assez largement suivie dans la pratique des États et qui se trouve en grande partie consacrée (dans des formules élaborées) dans le traité des eaux limitrophes de 1909: « L'usage que fait un riverain de la partie du lac dont il est souverain ne doit pas nuire à l'autre riverain. Ainsi, lorsqu'il est question sur le territoire de l'un des deux États d'endiguer un lac, d'en abaisser le niveau ou d'en dériver les eaux, ces travaux ne peuvent être exécutés dans un des États sans le consentement de l'autre, si, en influençant les eaux situées dans ce dernier État, ils ont pour objet, soit de mettre des entraves sensibles à l'utilisation d'un fleuve pour la navigation ou le flottage, soit d'apporter autrement des changements sérieux aux eaux d'une région d'étendue considérable ».

Partis de l'exposé fait par le juge Field à l'occasion d'une sentence rendue en 1893 par la Cour suprême des États-Unis³¹ (et dans laquelle l'expression *haute mer* a été employée pour désigner les eaux des Grands Lacs), nous nous sommes interrogés sur la nature juridique des eaux des Grands Lacs à la lumière de la doctrine en droit public de la mer. Voyons maintenant brièvement, à la lumière du droit conventionnel tel qu'exposé dans nos chapitres précédents, si certains accidents propres à la *haute mer* au sens du droit international s'attachent à ces eaux.

C'est un trait essentiel des étendues d'eau qualifiées de *haute mer* en droit international d'être communes à toutes les nations du globe et de n'être susceptibles d'appropriation de la part d'aucune. En tant que *res communis*, *res nullius* ou *nullius territorium*³², la haute mer exclut l'idée de frontière et, partant, celle d'appropriation ou de territorialité.

Or, tel n'est pas le cas des Grands Lacs. En vertu des traités de 1783, 1814 et 1842 qui, comme nous l'avons vu³³, ont fixé de façon définitive la frontière entre le Canada et les États-Unis au milieu des lacs (à l'exception du lac Michigan qui est entièrement américain) et des rivières qui les relient, les Grands Lacs sont considérés comme faisant partie intégrante, par moitié, du territoire de chacun des deux États riverains. Leurs eaux sont ainsi possédées par les riverains jusqu'à la ligne médiane telle qu'elle apparaît sur les cartes géographiques sans égard aux distances, de façon

des fleuves ou des rivières élargies, des extensions ou expansions de fleuves et de rivières ». La conclusion dès lors est qu'on doit appliquer aux lacs le régime même des cours d'eau qui les forment ou leur servent de dérivation: la condition qu'on reconnaîtra aux fleuves nationaux et aux fleuves internationaux ou d'intérêt international devra ainsi leur être simplement étendue » (FAUCHILLE, *op. cit.*, t. I, p. 412).

³⁰ *Ibid.*, p. 413.

³¹ note 3, U.S. vs. Rodgers.

³² OPPENHEIM, *International Law*, vol. I, 1948, p. 540; MOORE, *Digest*, t. I, p. 699; Hall, *International Law*, 5^e éd. pp. 59, 140; SCELLE, *op. cit.*, p. 282, no 7; SIBERT, *op. cit.*, t. I, p. 653, no 389.

³³ Voir le chapitre premier de cet ouvrage.

telle qu'il n'existe nulle part, sur les Grands Lacs et les rivières qui les relie, d'eaux communes et non appropriées par l'un ou l'autre des riverains.

Il découle d'un principe communément reconnu en droit des gens que la haute mer est ouverte à la navigation commerciale de tous les peuples de la terre sans distinction³⁴. Or, il a fallu les traités de 1794, 1840, 1871 et 1909 pour que les citoyens des deux États riverains puissent naviguer librement sur toute l'étendue des Grands Lacs. Il semble de plus que, jusqu'à ces derniers temps du moins, aucun autre État ne pouvait prétendre à semblable privilège pour ses citoyens, sans devoir obtenir au préalable la permission expresse des États-Unis et du Canada et sans accepter de se conformer à leurs lois respectives concernant la navigation sur ces Lacs³⁵.

« Outre la liberté de circuler, la liberté de la haute mer comporte celle d'y pêcher »³⁶. Bien que, à proprement parler, il n'existe entre le Canada et les États-Unis aucun traité concernant le droit de pêche sur les Grands Lacs, on a pu constater que, en pratique, la question n'a jamais soulevé de difficulté particulière, dû au fait, en particulier, que ce droit a toujours été considéré comme faisant partie des droits territoriaux des deux souverainetés qui possèdent leurs rivages³⁷. Ainsi donc, les droits du Canada et des États-Unis sur les pêcheries des Grands Lacs (situées de leur propre côté de la frontière) sont-ils considérés comme aussi exclusifs que leur compétence juridictionnelle sur leurs rivages respectifs³⁸.

La liberté de la haute mer en temps de paix comporte « le pouvoir d'effectuer des travaux et constructions sur le lit et dans le sous-sol de la mer »³⁹. Le lit des Grands Lacs étant reconnu comme la *propriété* des États-Unis et du Canada⁴⁰, chacun des deux pays a, de son propre côté de la frontière, le pouvoir d'y effectuer les travaux et constructions qu'il désire. Toutefois, ces travaux et constructions ainsi que les divers usages des eaux et du lit des lacs que peut faire un riverain de son propre côté de la frontière ont été réglementés par le traité des eaux limitrophes de 1909, de façon telle qu'ils ne nuisent pas à l'autre riverain. Une commission conjointe a été, comme nous l'avons vu⁴¹, instituée pour servir de tribunal permanent en ces matières. Enfin, plusieurs traités et accords ont été conclus entre les riverains, dont l'effet est de réglementer certains usages des eaux à des fins particulières.

Sur la haute mer, les navires de toutes les nationalités peuvent procéder librement à des opérations de sauvetage⁴²; bien plus, l'article 12 (1 b) de la convention des Nations-Unies sur la haute mer du 29 avril 1958, lequel correspond à l'article 11 de la convention de Bruxelles de 1910, fait un devoir à tout navire de prêter assistance

³⁴ SIBERT, *op. cit.*, t. I, p. 652ss.

³⁵ Voir le chapitre III de cet ouvrage ainsi que l'opinion dissidente des juges Grey et Brown, dans l'affaire U.S. vs Rodgers citée précédemment.

³⁶ SIBERT, *op. cit.*, t. I, p. 668, no 402; SCALLE, *op. cit.*, pp. 301-303, no 18.

³⁷ MOORE, *Digest*, t. I, p. 670ss. Voir, en particulier, le no 137 où l'auteur parle du droit de pêche sur les Grands Lacs à propos de la décision de la Cour suprême des États-Unis dans U.S. vs. Rodgers.

³⁸ Voir le chapitre II de cet ouvrage.

³⁹ SIBERT, *op. cit.*, t. I, p. 657, no 395 et p. 671ss., no 404; SCALLE, *op. cit.*, pp. 305-307, no 20.

⁴⁰ Voir le chapitre premier de cet ouvrage.

⁴¹ Voir le chapitre IV de cet ouvrage.

⁴² GIDEL, *op. cit.*, t. I, p. 369-370; SIBERT, *op. cit.*, t. I, p. 689, no 413b et p. 689, no 410; SCALLE, *op. cit.*, p. 295, no 15.

à « toute personne trouvée en mer, en danger de se perdre ». Or, avant le traité de 1908 qui régla le droit de sauvetage sur les Grands Lacs, le Canada et les États-Unis ne pouvaient procéder à des opérations de sauvetage dans les eaux de l'autre côté de la frontière si ce n'est en vertu d'une simple courtoisie octroyée au moyen de mesures législatives réciproques⁴³.

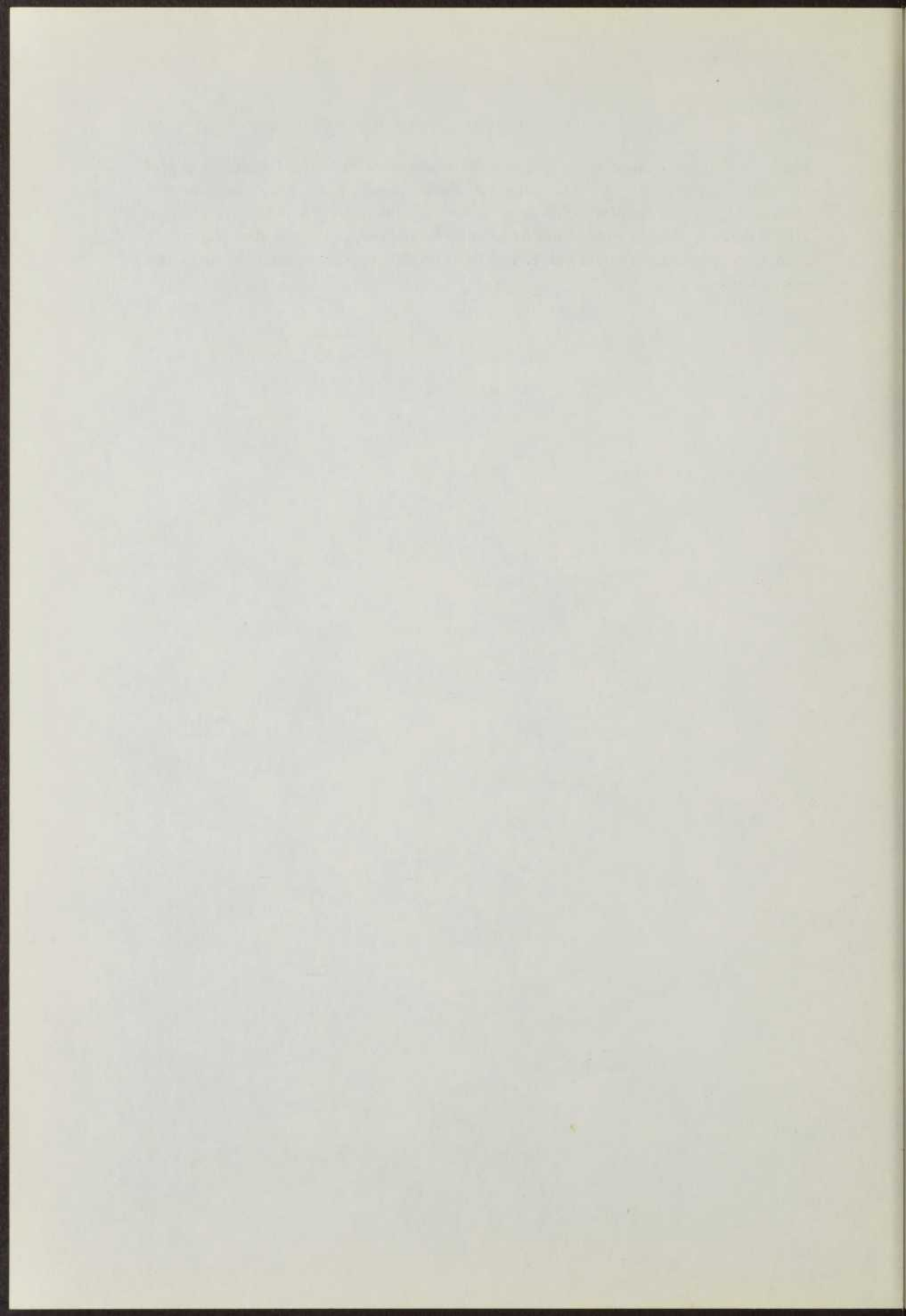
Il nous semble superflu de poursuivre plus loin l'étude comparative des régimes respectifs des Grands Lacs et de la haute mer. La nature juridique de leurs eaux est foncièrement différente, comme l'attestent les nombreux points de dissemblance entre leurs deux régimes. Il est clair que ces étendues d'eau ainsi que le fleuve qui les relie à la mer n'intéressent pas le droit public de la mer. La situation est toutefois plus ambiguë en ce qui a trait à cette partie de l'estuaire du fleuve connue sous le nom de golfe Saint-Laurent. Cette étendue d'eau relève-t-elle du domaine fluvial ou du domaine maritime? D'après Fauchille (*op. cit.*, t. I, 2^e part pp. 400-401), ce qui caractérise un fleuve, c'est le parallélisme (relatif) de ses rives. Lorsque son embouchure a plusieurs milles de large, le cours d'eau ne pourrait plus être individualisé, il perdrait l'aspect extérieur d'un fleuve en même temps que son existence indépendante. L'auteur s'exprime ainsi : « Il nous paraît difficile de voir une simple continuation du fleuve dans une embouchure dont les contours vont sans cesse en s'élargissant vers la mer au point de prendre vraiment la forme d'un golfe ou d'une baie. Pour nous, il n'y a plus alors qu'un golfe ou une baie et, comme nous avons admis que tout golfe ou toute baie, quelle que soit sa largeur, est une mer libre, bordée par des eaux territoriales, il nous faut dire que les estuaires qui constituent les embouchures d'un fleuve seront toujours une partie de la haute mer » (p. 400). La pensée plus récente en ce qui concerne le régime des baies et des golfes est moins dogmatique et plus flexible en ce qu'elle reconnaît, entre autres, l'existence de baies ou golfes dits « historiques » (*i.e.* au sujet desquels l'État côtier a exercé sa juridiction pendant une période de temps considérable, tels que, par exemple, la baie d'Hudson et la baie de Fundy).

Avant l'entrée de Terre-Neuve dans la Confédération canadienne, en 1949, les eaux du golfe Saint-Laurent étaient considérées comme des eaux internationales soumises au régime de la zone de 3 milles qui marque les eaux territoriales sur lesquelles s'exerce la souveraineté de l'État côtier. Depuis que cette île est devenue une dixième province canadienne, le golfe se trouve en fait circonscrit par les terres canadiennes (il ne reste que 2 brèches : le détroit de Belle-Isle, d'une dizaine de milles de largeur, et détroit de Cabot de quelque 67 milles) et plusieurs hommes politiques ont depuis affirmé la souveraineté exclusive du Canada sur ces eaux — compte tenu des droits conventionnels existants.

La décision prise en juin 1963 par le gouvernement canadien (laquelle a pris effet en mai 1964) de porter la limite — limite calculée en traçant une ligne de cap à cap suivant le système des lignes de base droites, consacré par l'affaire des pêcheries anglo-norvégiennes et la Convention sur la mer territoriale — des eaux territoriales canadiennes de 3 à 6 milles et à 12 milles, en ce qui concerne le droit de pêche, tranche la question et fait du golfe Saint-Laurent une mer intérieure canadienne. Toutefois, comme le fait judicieusement remarquer le professeur Jacques-Yvan Morin

⁴³ Voir le chapitre III de cet ouvrage.

(dans son excellente étude sur la question des «eaux territoriales du Canada, au regard du droit international», publiée dans *l'Annuaire canadien de Droit international*, 1963, p. 113): « La transformation du golfe en eaux intérieures ne pourrait avoir pour effet d'abolir le droit de passage inoffensif entre les détroits, puisque le droit coutumier, aussi bien que la Convention sur la mer territoriale, s'opposent formellement à une telle solution ».



SITUATION CONVENTIONNELLE DE CERTAINES ÉTENDUES D'EAU SEMBLABLES

Il existe en Europe, où le droit fluvial international a été particulièrement progressif depuis le début du XIX^e siècle, quelques exemples de lacs qui servent de frontière entre différents pays et qui communiquent avec la mer. On peut dans cette catégorie citer : le lac Ladoga qui, de 1918 à 1947, a eu comme co-riverains la Finlande et la Russie et qui communique avec la mer par le fleuve russe de la Néva ; le lac de Constance, qui sépare l'Allemagne, la Suisse et l'Autriche, et qui est formé par le Rhin dont les eaux traversent successivement les territoires suisse, allemand, français et hollandais ; enfin, le lac Léman ou de Genève, limitrophe de la France et de la Suisse et qui se relie à la mer par le Rhône, fleuve à la fois français et suisse. Également dignes d'intérêt sont certains lacs que le traité de Karlstadt du 26 octobre 1905 qualifie de « lacs communs », dans lesquels se déversent des cours d'eau qui servent de frontière entre la Suède et la Norvège et qui se situent dans le territoire des deux États. Il y a enfin certains lacs d'importance moindre, entre la Suisse et l'Italie, tels que le lac Majeur et le lac de Lugano, où la frontière suit la ligne médiane¹.

Afin de ne pas élargir démesurément les cadres de ce chapitre, nous nous contenterons d'examiner brièvement le statut des lacs Ladoga, Léman et du lac de Constance. Nous poursuivrons cet examen avec une esquisse du régime juridique de certains cours d'eau, tels que le Danube et le Rhin, qui ont joué un rôle prépondérant dans le développement du droit fluvial international d'Europe². Nous compléterons notre aperçu par quelques observations sur les régimes de l'Amazone et du Rio Grande, grands fleuves américains d'intérêt international³.

¹ GUGGENHEIM, *Traité de droit international public*, t. I, p. 386.

² Parmi les nombreux fleuves d'Europe qui ont également contribué au développement du droit fluvial international, mentionnons en outre : L'Escaut, l'Elbe, le Main, la Moselle, la Meuse, le Weser, l'Oder, le Vistule, le Nieman et le Nekar. Voir à ce sujet, FAUCHILLE, SIBERT et ROUSSEAU (*op. cit.*).

³ Il y aurait également lieu de mentionner le Rio de la Plata qui, par ses affluents, le Parana, le Paraguay et l'Uruguay, arrose cinq États différents de l'Amérique du Sud, et le Colorado qui, après avoir baigné le territoire de plusieurs États des États-Unis, se jette dans le golfe du Mexique. — Le cas de ce dernier est en particulier fort intéressant à étudier pour les nombreuses controverses que l'usage de ses eaux (pour fin d'irrigation et de production d'énergie)

Le lac Ladoga

Le régime du Lac Ladoga ⁴, le plus important des lacs européens navigables (relié au golfe de Finlande et à la mer Baltique par un fleuve navigable, la Néva), bien qu'il ait maintenant — *i.e.* depuis le traité de paix entre la Finlande et l'Union Soviétique, signé à Paris le 10 février 1947 — perdu toute actualité, est d'un intérêt tout particulier en ce qui a trait à notre étude. Il s'apparente, sous maints aspects, à celui des Grands Lacs de l'Amérique du Nord.

Lorsque la Finlande acquit son indépendance en 1918, le lac Ladoga fut partagé entre la Finlande et la Russie et forma la frontière entre les deux pays sur une distance de plus de 50 milles. La Néva, par contre, qui est le déversoir naturel du lac dans la mer Baltique (et qui constitue l'unique voie d'accès au lac par le golfe de Finlande) demeura entièrement soviétique. En l'absence d'entente spéciale entre la Russie et la Finlande, le fleuve qui était navigable sur tout son parcours par des navires de faible tonnage demeura fermé à la navigation finlandaise ⁵. Dans ces conditions, la Finlande, privée qu'elle était de l'usage de la voie naturelle d'accès au lac, pouvait difficilement assurer l'équilibre économique et le développement normal de sa rive nationale du lac. Il lui incombait donc d'obtenir de son co-riverain, pour ses bateaux marchands l'accès de la Néva.

Les articles 16, 17 et 18 du traité de paix (avec les déclarations et protocoles qui s'y rapportent) signés par la Finlande et le gouvernement des Soviets de Russie, à Dorpat le 14 octobre 1920 ⁶, contiennent une série de dispositions importantes en ce qui a trait à la navigation commerciale et militaire des deux pays sur la Néva et le lac Ladoga ainsi qu'au niveau du lac lui-même ⁷.

Par l'article 17 de ce dernier traité, la Russie s'engageait à accorder « aux bateaux marchands et *cargo-boats* finlandais la navigation libre par la Néva entre le golfe de Finlande et le Ladoga, aux mêmes conditions qu'aux bateaux russes ».

a suscitées entre les différents États qu'il baigne, controverses qui, pour la plupart, ont été réglées d'après le principe de l'*équitable apportionnement* que nous étudierons à propos du Rio Grande. Voir au sujet du Colorado : SAUSER-HALL, *L'utilisation industrielle des fleuves internationaux*, cours de l'Académie de droit international de La Haye, 1953, vol. II, pp. 528-531. Pour ce qui a trait aux grands fleuves africains du Congo et du Niger, pour lesquels il n'y avait à l'époque, comme le dit Rousseau (*op. cit.*, p. 402), « ni usages à respecter, ni situations à ménager », ils ont été purement et simplement internationalisés par l'Acte général de Berlin du 26 février 1885. Ce régime devait d'ailleurs en 1891 être étendu au Zambèze. — Voir à ce sujet FAUCHILLE, SIBERT et ROUSSEAU (*op. cit.*).

⁴ Voir à ce sujet : FAUCHILLE, *op. cit.*, t. I, pp. 410, 413. HYDE, *op. cit.*, vol. I, pp. 580-581. F.A. VALL, *Servitude of International Law*, 2^e éd., Londres, 1958.

⁵ Selon l'article I du statut de Barcelone, du 20 avril 1921, relatif au régime des voies navigables d'intérêt international (*R.T.S.D.N.*, vol. VII, p. 50ss.), la Néva eut dû être considérée comme « voie navigable d'intérêt international ». Toutefois, comme, d'une part, l'URSS n'avait pas adhéré à la convention de Barcelone et que, d'autre part, aucun accord ou entente entre elle et la Finlande ne restreignait les droits territoriaux de l'URSS sur le fleuve, ce dernier n'était ouvert qu'à la navigation soviétique.

⁶ *R.T.S.D.N.* (vol. 3, 1921, p. 6ss.).

⁷ Pour ce qui a trait au flottage du bois et à la réglementation des pêcheries sur le lac, il y a lieu de consulter les deux conventions suivantes entre la Russie et la Finlande : convention du 28 octobre 1922 (*R.T.S.D.N.*, vol. XIX, p. 153) et la convention du 28 octobre 1922 (*Ibid.*, p. 183). Ces deux instruments ont trait au problème général de l'usage des eaux frontières entre les deux pays.

Toutefois, il était interdit aux navires finlandais de transporter du matériel de guerre ou des fournitures militaires. Ces dispositions furent complétées par la convention entre les deux pays, signée à Moscou le 5 juin 1923⁸. En vertu de cette convention (art. 5), la Russie s'engageait à ne pas prendre des mesures destinées à empêcher ou à entraver la navigation en transit et la libre pratique des navires finlandais en transit sur la Néva⁹. Toutefois, elle se réservait le droit de déroger à cet engagement dans les cinq cas suivants : 1) dans les cas où la Russie ou la Finlande serait en guerre avec une tierce puissance ; 2) dans le cas où la région de Petrograd ou la région du nord de cette ville serait menacée d'un danger militaire ; 3) en matière de contrebande de guerre ; 4) en vue d'assurer la protection des personnes et des animaux contre les maladies contagieuses ; 5) en vue de procéder à la réglementation du mouvement, selon les exigences de ce mouvement sur la Néva.

En vertu de l'article 16 du traité de Dorpat, les parties s'engageaient à ne pas maintenir « sur le lac Ladoga, ses rives et les fleuves et canaux se déversant dans le Ladoga, ni sur la Néva, jusqu'aux rapides Ivanoffski, des établissements et des armements militaires destinés à des buts offensifs »¹⁰. Toutefois, la Russie se réservait le droit « de faire passer les bâtiments de guerre russes dans les eaux navigables de l'intérieur par les canaux longeant la rive sud du Ladoga et même, en cas d'obstacles pour la navigation dans ces canaux, par la partie sud du Ladoga ». En outre, dans le cas où le golfe de Finlande et la mer Baltique seraient neutralisés, les deux parties s'engageaient à neutraliser également le lac Ladoga¹¹.

Enfin, en ce qui concerne l'usage en général des eaux du lac Ladoga, l'article 18 du traité édictait la règle suivante, fort simple, mais empreinte de sagesse et de prudence : « sans entente préalable entre la Finlande et la Russie, le niveau d'eau du lac Ladoga ne pourra être modifié ».

Après la guerre d'hiver de 1939-1940, les deux rives du lac Ladoga furent incorporées dans le territoire de l'URSS. Cet état de choses a été confirmé par le traité de paix signé avec la Finlande, à Paris, le 10 février 1947, ce qui rendait caducs les droits acquis de navigation finlandais sur la Néva.

8 Convention entre la Finlande et la Russie au sujet de la navigation des navires marchands finlandais sur la Néva, entre le lac Ladoga et le golfe de Finlande, signée à Moscou le 5 juin 1923 (cf. *R.T.S.D.N.*, vol. XVIII, 1923, p. 217ss.).

9 L'article 2 de la convention fait état des raisons d'ordre géographique et économique qui ont motivé les concessions faites par l'URSS : « Les dispositions de la présente convention qui ont été établies en vue de tenir compte de la position géographique spéciale de la Finlande et de son voisinage immédiat avec la Russie, ne peuvent être étendues, en vertu du principe de la nation la plus favorisée aux navires d'un État tiers à l'exception des Républiques soviétiques qui sont fédérées à la République Socialiste Fédérative des Soviets de Russie ». Ainsi donc, l'interdépendance des droits finlandais à la libre navigation de la Néva et la configuration de la Finlande étaient reconnues et prises en considération dans l'interprétation de ce nouvel instrument.

10 Il était cependant permis aux parties de faire stationner dans ces eaux des vaisseaux de guerre dont le déplacement ne dépasserait pas 100 tonneaux et dont l'armement serait limité à des canons de calibre inférieur à 47 mm, « ainsi que d'y établir des bases navales militaires correspondant à ces dimensions ».

11 Le traité ne paraît contenir aucune disposition en ce qui touche la navigation des vaisseaux russes dans les eaux finlandaises du lac (HYDE, *op. cit.*, t. I, p. 581).

Le lac Léman ou lac de Genève

Le Lac Léman ou lac de Genève¹², où la ligne médiane forme la frontière entre la France et la Suisse, se relie à la mer par le Rhône, fleuve à la fois français et suisse.

Partagé au début du XIX^e siècle entre la Suisse et la Sardaigne suivant une ligne traversant son milieu dans toute sa longueur, la délimitation est demeurée la même lorsque, à la suite du traité de Session du 24 mars 1860 entre les deux États, la partie située au sud de la ligne médiane (avec la Savoie) est devenue territoire français.

Le régime juridique de cette nappe d'eau est réglementé encore aujourd'hui principalement par la convention franco-suisse du 10 septembre 1902 (avec arrangement additionnel du 18 février — 10 mars 1903). Au point de vue de la navigation, en vertu de l'article 4b) de la convention de 1902, le lac est accessible en son entier à tout bateau-cargo, passager, bateau de pêche et de plaisance — français ou suisse. Les bateaux à vapeur doivent toutefois être munis d'un permis de navigation délivré par l'autorité compétente de l'un des États riverains. Ceux qui font le transport régulier et périodique des personnes doivent en outre être munis, pour naviguer sur les eaux de l'autre partie, d'un acte de concession (article 1) délivré par l'autorité compétente de l'autre partie. De plus, chaque riverain conserve sur sa partie nationale du lac, le droit de surveillance et d'inspection des bateaux à vapeur faisant un service public et les contraventions doivent être instruites et jugées par les autorités du lieu où elles ont été commises (art. 80 et ss.).

La convention franco-suisse du 28 décembre 1880 — laquelle n'a d'ailleurs jamais été ratifiée — se proposait de réglementer le droit de pêche sur le lac de Genève, dans l'intérêt de la conservation et de la reproduction du poisson. Le régime uniforme que cette convention préconisait eût permis à chaque État de conserver toute son autonomie relativement à l'application de la convention sur ses eaux nationales et d'y réprimer les contraventions commises. On préconisait en outre la formation d'une commission mixte, composée de deux commissaires spéciaux, dont l'un nommé par la Suisse et l'autre par la France, avec fonction de surveiller la pêche dans la partie des eaux soumises à leur juridiction respective. Cette commission devait renseigner les gouvernements sur l'observation de la convention et suggérer les modifications qu'il serait souhaitable d'y apporter. Malheureusement, faute de ratification de la convention, aucune de ces sages dispositions n'a pu être mise en œuvre. Faute encore d'être ratifiée, la convention ultérieure franco-suisse du 7 août 1921, dont l'article 14 accordait aux pataches de douane des deux parties le droit de visite sur toutes les embarcations dans un rayon de 600 mètres des rives (sans limite de distance en cas de poursuite) demeura lettre morte¹³.

Le lac de Genève est entièrement fermé à la navigation militaire. Il participe

¹² Voir à ce sujet : FAUCHILLE (*op. cit.*, t. I, pp. 413-416) ; ORBAN, *Étude du droit fluvial continental*, 1896, p. 328ss. ; GUGGENHEIM, (*op. cit.*, t. I, pp. 385-386).

¹³ En effet, la convention signée le 7 août 1921 a été soumise à un référendum le 18 février 1923 et rejetée par le peuple suisse. Elle n'a ainsi jamais pu entrer en vigueur.

par moitié à la neutralité de la Suisse et à celle stipulée par le Congrès de Vienne pour les territoires, aujourd'hui français, qui bordent le lac^{13A}.

Il est à noter que le régime décrit plus haut ne s'applique pas au Rhône, fleuve qui sert de déversoir au lac. La Suisse et la France traitent exclusivement comme un cours d'eau national la partie de ce fleuve qui coule à travers leur territoire respectif^{13B}.

Le lac de Constance

Le Lac de Constance¹⁴, limitrophe de la Suisse, de l'Autriche et de l'Allemagne (Bavière, Wutemberg et Bade), est formé par le Rhin dont les eaux baignent successivement la Suisse, l'Allemagne, la France et les Pays-Bas. De par une tradition séculaire, la frontière entre la Suisse et les autres États riverains se trouve située au milieu du lac¹⁵.

En ce qui concerne la navigation, le lac a fait l'objet de deux conventions principales : l'une signée par tous les riverains le 22 septembre 1867 (et révisée le 8 avril 1899), relative à la navigation du lac proprement dit, et l'autre, entre le Grand-Duché de Bade et la Suisse, en date du 28 septembre 1867 (et révisée le 13 mai 1893), applicable à la portion du lac et du Rhin comprise entre Constance et Schaffhouse.

En vertu de la convention du 22 septembre, laquelle n'apporte d'ailleurs que peu de restrictions à la souveraineté territoriale particulière de chaque État,¹⁶ la navigation sur le lac est libre à tous les riverains pour le transport des personnes, des marchandises et autres objets. Chaque État doit en outre veiller à ce que, dans la portion du lac soumise à sa souveraineté, l'exercice du droit de navigation soit facilité dans la mesure du possible et que tous les bateaux (nationaux et étrangers) soient traités sur un pied de complète égalité en ce qui concerne les charges et frais pour

13A Voir à ce sujet l'intéressante étude de Vali sur le régime des zones libres de la Haute-Savoie et du district de Gex (*op. cit.*, pp. 169-182).

13B Le lac est régularisé depuis 1888 en vertu d'une convention passée entre les trois cantons suisses riverains. Le lit du Rhône a été corrigé pour accroître les débits aux temps des crues et la Suisse a même construit un barrage pour en régulariser l'écoulement. Toutefois, les vastes projets d'aménagement en commun (par la France et la Suisse) du lac et de son déversoir n'ont pas encore été réalisés. En effet, les négociations entreprises entre les deux pays en 1918 en vue d'ouvrir le Rhône à la navigation fluviale sur tout son parcours, *i.e.*, de la Méditerranée à Genève, et d'assurer une nouvelle régularisation du Léman pour améliorer la production d'énergie des usines hydro-électriques sur le fleuve se poursuivent toujours. Comme le fait remarquer Sevette : « Au cours de la dernière réunion de la commission franco-suisse, en 1939, on se mit d'accord sur les cotes maximales d'accumulation et d'abaissement des eaux du lac, ainsi que sur la capacité d'écoulement à donner à l'émissaire pour abaisser les niveaux de crues du lac et réduire les risques que peut faire courir aux riverains le relèvement artificiel du niveau d'accumulation. Les travaux à exécuter seront importants et coûteux ; les études sont prêtes. » (Aspects juridiques du développement hydro-électrique des lacs et cours d'eau d'intérêt commun, document de l'ONU no E/ECE/ED/(98), *Rev. I*, janvier 1952.)

14 Voir à ce sujet : FAUCHILLE, (*op. cit.*, t. I, pp. 416-418) ; ORBAN, (*op. cit.*, p. 321ss.) ; GUGGENHEIM, (*op. cit.*, t. I, p. 385).

15 GUGGENHEIM, *ibid.*

16 D'après Fauchille (*loc. cit.*, p. 417), on n'est pas d'accord en doctrine sur le point de savoir si le lac de Constance doit être considéré comme « une propriété indivise des États riverains ou comme un ensemble de parts divisées dont chacune appartiendrait exclusivement à l'État côtier. Les deux opinions ont été soutenues, mais la seconde paraît plus conforme aux règles stipulées dans les conventions concernant le lac de Constance ». GUGGENHEIM, de son côté, (*loc. cit.*, p. 385) exclut l'idée de condominium du lac.

BIBLIOTHÈQUE
SANT-SUPPÉE

l'utilisation des ports et entrepôts, etc. La convention laisse à chaque État le soin d'assurer, d'après sa propre organisation, la surveillance de la navigation ainsi que la répression des contraventions. Enfin, les bateaux doivent satisfaire à certaines conditions de nationalité ou de domicile (en ce qui concerne les permis de circulation ou patentes) et sont en général soumis à la juridiction de leur pays d'origine.

En ce qui concerne la pêche, il ne semble pas y avoir de traité d'ensemble, mais plutôt toute une série de conventions bilatérales dont le contenu n'est pas très uniforme. La plus intéressante d'entre elles, pour ce qui a trait à notre étude, est celle signée entre le Grand-Duché de Bade et la Confédération helvétique, le 3 juillet 1897. Son article 2 institue en quelque sorte une communauté de pêche pour tous les sujets des deux pays sur toute l'étendue du lac et la portion du Rhin soumise à leur juridiction. Elle prévoit en outre que l'exercice du droit de pêche sera réglementé par des dispositions uniformes chez les deux parties destinées à prévenir la destruction du poisson ^{16A}.

Rappelons enfin que, en 1926, un projet de règlement de régularisation du lac a été mis sur pied. Ce projet, susceptible de trouver l'adhésion générale, devait permettre de retenir de l'eau dans le lac à la fin de l'été et en automne pour la relâcher en hiver au profit des usines hydro-électriques situées à l'aval. Toutefois, étant donné la grande diversité des intérêts en jeu (en particulier ceux de la navigation d'automne sur le Rhin en aval de Mannheim), les négociations traînèrent en longueur et furent finalement interrompues par la guerre ^{16B}.

Le Rhin

Le Rhin ¹⁷ constitue, depuis longue date, une importante artère commerciale pour l'Europe centrale. Jusqu'au début du XIX^e siècle, ce fleuve qui baigne successivement l'Allemagne, la Suisse, la France et les Pays-Bas, a fait l'objet de règlements nombreux et complexes — résultant, pour la plupart, de l'application du principe de la souveraineté territoriale — qui, en fait, ont gêné considérablement la liberté de navigation ¹⁸.

Il a fallu attendre le traité de Paris du 30 mai 1814 et le règlement du 24 mars

^{16A} Elle rappelle en ceci la convention du 30 juin 1883 relative à la pêche au saumon dans le Rhin (*Brit. & Foreign State Papers*, vol. LXXVI, pp. 955-959) passée entre la Suisse, l'Allemagne et les Pays-Bas, à la suite d'une dispute entre l'Allemagne et la Hollande en ce qui concerne la pêche au saumon. Cette dernière convention, comme le rappelle FAUCHILLE (*op. cit.*, t. I, p. 497), consacre l'idée d'un condominium en ce qu'elle prescrit que chacun des deux pays devra édicter sur son territoire des dispositions uniformes pour réglementer la pêche au saumon dans le Rhin (interdiction de la pêche à certaines époques, défense d'employer certains engins de pêche, etc.). Elle prévoit, en outre, que les gouvernements nommeront chacun pour son territoire des représentants qui « se communiqueront les décisions prises par leur gouvernement respectif au sujet de la pêche, et se réuniront de temps en temps pour discuter des mesures à prendre dans l'intérêt de la pêche au saumon » (art. 10) dans le bassin du Rhin.

^{16B} SEVETTE, *op. cit.*, p. 209.

¹⁷ Voir à ce sujet : JOSEPH P. CHAMBERLAIN, *The regime of the International Rivers: Danube and Rhine*, 1923, pp. 141-174 ; HYDE, *op. cit.*, t. I, p. 535ss., 2^e éd. ; SIBERT, *op. cit.*, t. I, p. 793ss. ROUSSEAU, *op. cit.*, p. 394ss. SEVETTE, *op. cit.*, p. 287ss.

¹⁸ Jusqu'à cette époque, il était pratiquement impossible de voyager sur le Rhin sans changer de bateau et payer chaque fois certains droits.

UNIVERSITÄT
DU SAARLANDE

1815¹⁹ relatif à la navigation du Rhin pour que fût posé, de la manière la plus large possible, le principe de la liberté de navigation sur le fleuve pour tous les riverains. Le règlement du Rhin de 1815 prévoyait, en plus de la création d'une commission centrale pour la navigation, chargée d'élaborer des règlements sur la police de la navigation et d'en contrôler l'exécution, l'établissement d'un système uniforme sur tout le cours du fleuve permettant de percevoir des droits principalement destinés à couvrir les frais d'entretien.

Toutefois, la mise en œuvre du règlement et, partant, l'exercice de cette liberté furent en fait rendus presque impossibles par la Hollande qui réclamait le droit d'imposer des péages aux bateaux naviguant sur les chenaux inférieurs du Rhin qui servent d'accès à la mer. La Hollande soutenait, en effet, que ces chenaux étaient des voies d'eau artificielles, distinctes du fleuve et que le Rhin, en aval de Gorcum, n'était qu'un simple bras de mer²⁰.

La controverse des embouchures du Rhin, ainsi qu'on la désignait à l'époque, ne devait être finalement tranchée que par la convention de Mayence du 31 mars 1831 qui fut elle-même abrogée, le 17 octobre 1868, par la convention de Mannheim, les deux instruments constituant un règlement définitif et détaillé du Rhin. Le fleuve était ainsi déclaré libre à la navigation de tous les pavillons à partir de l'endroit où il devenait navigable jusqu'à la haute mer (*bis in die See*), y compris ses deux débouchés sis sur le territoire de la Hollande. La Commission centrale, établie par le règlement de Vienne, dont la compétence était déjà très limitée²¹, était confirmée dans ses fonctions et la navigation rhénane était en fait réservée aux seuls États riverains²². Quant à la gestion de la voie d'eau, elle était, comme le souligne Sibert (*op. cit.*, t. I, p. 794), à base d'interdépendance et de décision des États riverains dont la souveraineté territoriale sur leur portion nationale du fleuve était laissée presque intègre²³. Handicapé qu'il fut par la controverse des embouchures, le droit rhénan a, somme toute, fait peu de progrès de 1815 à 1868.

¹⁹ Annexé à l'acte final du Congrès de Vienne de 1815.

²⁰ Ainsi donc, comme l'explique Rousseau (*op. cit.*, p. 394), les Hollandais interprétaient la clause du règlement selon laquelle la navigation du Rhin serait libre « jusqu'à la mer » comme voulant dire « jusqu'à l'endroit éloigné de la haute mer, où se fait encore sentir l'action de la marée », cependant que, pour les autres puissances, cette expression signifiait « jusqu'à la pleine mer ».

²¹ Bien que dotée d'un pouvoir de contrôle, en ce qui concerne l'exécution des règlements et dispositions édictés par les parties, elle ne pouvait ordonner ou empêcher aucun travail. Bien qu'autorisée à connaître en appel des jugements rendus par les tribunaux de première instance pour la navigation du Rhin, aucune procédure arbitrale n'était prévue en cas de conflit. Bien que, enfin, elle puisse adopter des règlements sur la police de la navigation, chaque règlement devait être sanctionné par le droit interne des États intéressés.

²² En principe, les non-riverains avaient accès au Rhin, mais la liberté de navigation et l'égalité de traitement leur étaient rendues presque impossibles comme conséquence des conditions de détail (en particulier, l'exigence d'un domicile sur le Rhin pour les navigateurs) incluses dans la Convention et dans le protocole de clôture.

²³ « De leur souveraineté ils aliènent le moins possible, en s'engageant seulement : a) à s'abstenir de tous travaux nuisibles à la navigation ; b) à mettre et à maintenir, chacun pour l'étendue de son territoire, en bon état les chemins de halage existants ainsi que le chenal ; c) à se communiquer les projets hydro-techniques susceptibles d'influencer directement la partie du fleuve leur appartenant, afin de les exécuter de la manière la plus convenable pour les États limitrophes ; d) à ne pas prélever aucun droit basé uniquement sur le fait de la navigation (art. 3) ». SIBERT, *op. cit.*, p. 524.

Le régime de Mayence et de Mannheim devait demeurer en vigueur jusqu'à la fin de la première guerre mondiale. Le traité de Versailles de 1919 (art. 354) confia à la Commission centrale la tâche de reviser la convention de Mannheim en conformité de la convention générale relative aux voies navigables²⁴. Il abolissait entre-temps les restrictions²⁵ qui avaient eu pour effet de fermer la navigation du fleuve aux bateaux non riverains en décrétant un régime d'égalité pour tous. De plus, il modifiait (art. 355) la structure et le caractère de la Commission centrale qui depuis 1871 ne comprenait plus que les États allemands et les Pays-Bas, en y incluant, non seulement les deux États riverains qui en avaient été écartés (*i.e.* la France et la Suisse), mais également trois autres non riverains, la Grande-Bretagne, la Belgique et l'Italie. Tous ces États siègent sur la base d'une représentation proportionnelle à leurs intérêts dans la navigation²⁶.

La Commission centrale ainsi remaniée mit quinze ans à s'acquitter de sa tâche de revision. Le produit de ses efforts fut le *modus vivendi* du 4 mars 1936 qui modifiait profondément le régime de Versailles au profit de l'Allemagne en particulier²⁷, mais qui fut dénoncé peu de temps après (14 novembre de la même année) par ce même pays et l'Italie. De leur côté, la France, la Belgique et les Pays-Bas concluaient le 3 avril 1939, une entente séparée au sujet du fleuve, dans laquelle les principes de 1815 étaient réaffirmés et le régime juridique du Rhin étendu à toutes les voies d'eau qui coulent à travers les territoires belge et néerlandais et qui se déversent dans le Rhin.

La guerre terminée, le régime antérieur fut remis en vigueur et la Commission du Rhin reprit ses travaux auxquels participèrent les États-Unis en tant que puissance occupante de l'Allemagne. En 1950, l'Allemagne réintégra son siège, mais sans déplacer les États-Unis qui continuent toujours à faire partie de la commission. La commission qui statue à l'unanimité comprend à l'heure actuelle dix-sept représentants dont quatre pour l'Allemagne et pour la France, trois pour les Pays-Bas, deux pour la Belgique et la Suisse, et un pour les États-Unis et la Grande-Bretagne.

Le Danube

Le Danube²⁸, long de plus de 2 000 milles, a sa source dans la Forêt noire en Allemagne. Il arrose le territoire de dix États de l'Europe centrale et de l'Est qu'il relie à la mer Noire par son delta à trois bras (Kilia, Soulina et Saint-Georges). Il est navigable depuis Ulm par une importante navigation fluviale et les navires de haute mer peuvent le remonter jusqu'à Galatz et Braila.

²⁴ Laquelle deviendra subséquemment la convention de Barcelone de 1921.

²⁵ L'article 356, paragraphe 2, du traité mettait fin au monopole que la convention de Mannheim, son protocole de clôture ou des conventions ultérieures attribuait aux États riverains pour la délivrance des documents indispensables à l'exercice de la navigation.

²⁶ L'article 358 (1^{er} paragraphe A et paragraphe 3) reconnaissait en outre que l'usage du fleuve aux fins d'irrigation était licite, mais que ce droit, loin d'être absolu, devait se combiner avec la nécessité de sauvegarder la libre navigation. Voir à ce sujet : SIBERT, *op. cit.*, t. 1 p. 831, note 2.

²⁷ En écartant, comme le rappelle SIBERT (*op. cit.*, p. 795), pour la police de la navigation, les décisions du traité de Versailles et de la convention de 1868 ainsi que celle relative à l'inspection prévue sur le fleuve.

²⁸ Note no 17.

Conséquence, sans doute, des luttes violentes qui ont souvent opposé entre elles les races et les nations qui jalonnent le parcours du fleuve, le statut du Danube est, par opposition à celui du Rhin, d'une très grande complexité, comme en témoigne la multiplicité des actes intervenus à son sujet depuis le début du XIX^e siècle.

Le premier acte important qui le concerne est le traité de Paris du 30 mars 1856 qui institue une réglementation internationale de la navigation danubienne sur la base des principes de liberté consacrés par l'acte final du Congrès de Vienne de 1815²⁹. Le traité prévoit en outre la formation de deux commissions : une commission permanente — qui en fait ne fut jamais constituée — dite riveraine, chargée de rédiger des règlements de police de la navigation sur le Danube fluvial, et une autre commission, temporaire³⁰, dite européenne (comprenant des délégués de la France, de l'Autriche, de la Grande-Bretagne, de la Prusse, de la Russie, de la Sardaigne et de la Turquie), chargée de certains travaux de nature technique, dont le dégagement des bouches du fleuve. Cette dernière commission fut chargée subséquemment de rédiger les règles de navigation qui furent adoptées en 1866 sous l'Acte de Galatz, accroissant ainsi de façon considérable ses pouvoirs législatifs, exécutifs et administratifs.

En 1878, la Roumanie, devenue indépendante (par le traité de Berlin du 13 juillet de la même année) devenait membre de la commission. Ce dernier traité stipulait que la Commission devait être complètement indépendante de toute autorité territoriale³¹, ce qui avait pour effet de la transformer en une sorte d'état fluvial jouissant de pouvoirs spéciaux. Le traité de Londres du 10 mars 1883 renouvela les pouvoirs de la commission pour une période de vingt ans, avec tacite reconduction de trois ans en trois ans et étendit sa compétence de Galatz à Braila.

Ceci nous amène au statut du Danube³², signé à Paris le 23 juillet 1921, et qui va servir de base au régime danubien jusqu'à 1940. En vertu de cet instrument, le cours supérieur du fleuve, communément dénommé Danube fluvial, de Ulm à Braila, était internationalisé et ouvert à la libre navigation de tous les pavillons dans des conditions d'égalité complète³³. Le soin d'assurer la libre navigation et le bénéfice de l'égalité complète était confié à une commission dite Commission internationale, comprenant des représentants des États riverains ainsi que de la Grande-Bretagne, de l'Italie et de la France, et ayant son siège à Bratislava³⁴. Cette commission où

²⁹ Ce qui, en 1856, comportait l'ouverture du fleuve sur tout son parcours à la libre navigation commerciale de toutes les nations (riveraines ou non) sur un pied de parfaite égalité.

³⁰ Originellement prévue pour deux ans, mais prolongée successivement jusqu'au traité de Versailles.

³¹ Le traité stipulait également que toutes les forteresses qui existaient sur le fleuve en aval des Portes de Fer devaient être rasées sans qu'on puisse en ériger de nouvelles. Dans les mêmes limites aucun navire de guerre ne pouvait naviguer sur le fleuve sauf certains vaisseaux légers nécessaires pour assurer la police des infractions et des douanes (art. 52 à 57). Voir à ce sujet : SEVETTE, *op. cit.*, p. 190.

³² Dont les grandes lignes avaient déjà été définies par les traités de Versailles (art. 346-353) et de Saint-Germain (art. 290-305).

³³ Cette liberté et cette égalité s'étendaient même (art. 22) au grand et au petit cabotage, sous la seule réserve du paragraphe 2 de l'article 22. Quant à l'usage des eaux du fleuve pour fins d'irrigation, il était reconnu, comme pour le Rhin (art. 14), mais il devait se combiner avec la nécessité de sauvegarder la libre navigation.

³⁴ Puis, depuis 1937, à Vienne.

tous les membres possédaient un seul siège, à l'exception de l'Allemagne (qui en possédait deux), délibérait avec force obligatoire à la majorité des deux tiers et était dotée d'un secrétariat ainsi que d'un comité exécutif « chargé de surveiller l'exécution des décisions adoptées in plenum, ainsi que la bonne marche des services ». Sa compétence était multiple, s'étendant à l'élaboration des règles générales de navigation et de police, à la détermination et, même parfois, à l'exécution et au financement des travaux d'entretien. Elle pouvait, sous réserve d'appel à la Cour permanente de justice internationale, trancher tous les différends relatifs à l'interprétation et à l'application du statut du Danube et agir comme conciliateur dans le cas où les parties refuseraient de s'entendre quant à l'exécution des travaux d'entretien et à la répartition des dépenses.

Pour ce qui a trait au cours inférieur du fleuve, désigné sous le nom de Danube maritime, *i.e.* de Braila à la mer, l'ancienne Commission européenne³⁵, confinée à la Roumanie et aux trois puissances non riveraines (France, Grande-Bretagne et Italie), continua à exercer les pouvoirs qu'elle avait avant la guerre. En mars 1939, l'Allemagne était admise comme membre de la Commission qui put continuer ses fonctions jusqu'en septembre 1940. C'est à cette date que, comme conséquence de la liquidation du régime de 1921 par les puissances de l'Axe, se disloqua le système danubien.

A la suite de l'accord de 1940, en vertu duquel la Bessarabie était annexée à l'URSS, l'Allemagne amenda le statut du Danube de façon à assurer la participation de ce dernier pays. La question de réglementation des fleuves internationaux d'Europe, y compris le Danube, fut, par la suite, soulevée, mais sans succès, à Potsdam en 1945. Puis, à la conférence des ministres des affaires étrangères tenue à Londres en septembre 1945, les États-Unis proposèrent l'internationalisation du Danube, cependant que l'URSS, de son côté, insistait pour que le régime des fleuves internationaux d'Europe soit déterminé par les seuls États riverains. Le principe de la liberté de navigation pour tous les pavillons sur le Danube fut toutefois réaffirmé par les traités de paix du 10 février 1947, conclus avec la Hongrie, la Bulgarie et la Roumanie, cependant qu'on confiait à une commission ultérieure le soin d'élaborer le statut juridique définitif du fleuve.

Le 18 août 1948, les États riverains, réunis en conférence à Belgrade, proclamèrent la caducité de tous les traités antérieurs et établirent un nouveau régime conventionnel pour le Danube qui, en fait, faisait du Danube le domaine réservé, tant des pays danubiens, que de l'URSS³⁶. De leur côté, la France et la Grande-Bretagne, qui s'étaient abstenues, protestèrent au nom du respect dû aux obligations contractées en 1921, cependant que les États-Unis³⁷ proposaient de nouveau d'internationaliser le fleuve.

La convention de Belgrade établit une nouvelle Commission du Danube, cette fois unique et composée exclusivement de représentants des États riverains. Les décisions de cet organisme sont prises à la majorité des voix, sauf les cas importants

³⁵ Avec siège à Galatz.

³⁶ Le principe de la liberté de navigation pour tous les États est incorporé dans la nouvelle convention de Belgrade, mais, comme cette dernière ne contient aucune disposition permettant de soumettre les cas d'infraction à un tribunal de loi, la question est laissée largement à la discrétion des États riverains.

³⁷ Qui n'étaient pas partie au statut de 1921.

où il faut le consentement de l'État concerné. La commission a, en général, comme fonction de préparer une série de règles concernant la police de la navigation, lesquelles doivent servir de modèle et de base aux règles imposées dans ce domaine par les riverains. Elle prépare, en outre, des plans et devis pour les travaux d'entretien, rapporte aux États riverains les cas d'infractions aux règles de la navigation et voit à ce que les pénalités imposées soient respectées. Comme on le constate, ses fonctions sont essentiellement supplétives et la Commission ne peut agir de sa propre initiative que dans le cas où un État serait incapable d'entreprendre lui-même les travaux recommandés.

La commission créa en outre deux commissions spéciales, l'une roumano-soviétique, pour les bouches du Danube, et l'autre, roumano-yougoslave, pour les Portes de Fer. Ces organes ont des pouvoirs plus vastes que la commission des riverains décrite antérieurement puisqu'ils peuvent entreprendre des travaux, organiser le pilotage, imposer et percevoir des droits.

C'est là, comme l'ont fait remarquer nombre d'auteurs³⁸, une situation qui marque un recul du droit fluvial, recul auquel les puissances occidentales ont toujours refusé de souscrire, comme en témoigne leur note commune du 15 novembre 1949 qui confirme leur refus de reconnaître une valeur juridique quelconque à la convention de Belgrade.

L'Amazone

L'Amazone³⁹, fleuve long de plus de 4 000 milles, est l'un des plus importants de l'Amérique. Par lui-même ou par ses affluents, le fleuve intéresse six États de l'Amérique latine : le Brésil (qui en possède le cours inférieur et l'embouchure), le Pérou, la Bolivie, la Colombie, l'Équateur et le Venezuela.

La liberté de navigation sur le réseau de l'Amazone a tantôt donné lieu à une série de traités bilatéraux, comme ceux intervenus au cours de la deuxième partie du siècle dernier entre le Brésil et le Pérou, entre les États-Unis et le Pérou, entre les États-Unis et la Colombie, entre le Brésil et le Venezuela, et entre l'Équateur et le Pérou. Elle a tantôt été assurée au moyen d'une réglementation unilatérale effectuée par voie législative, comme ce fut le cas au Brésil, en Colombie, en Équateur et au Pérou.

Le 23 octobre 1851, le Brésil et le Pérou déclaraient, au moyen d'un traité bilatéral⁴⁰, que la navigation sur le fleuve, depuis son embouchure jusqu'au littoral du Pérou, appartiendrait exclusivement aux États riverains respectifs. Le 15 avril 1853, par voie de décret, le gouvernement du Pérou reconfirmait (en spécifiant qu'elle s'appliquerait jusqu'au Nauta) la concession faite au Brésil deux ans auparavant. Le décret péruvien spécifiait, en outre, que le Pérou était disposé à accorder les mêmes droits, en ce qui concerne le littoral péruvien, aux citoyens et sujets des autres nations

³⁸ Aux nombres desquels figurent Sibert (*op. cit.*, t. I, p. 811) et Rousseau (*op. cit.*, p. 400).

³⁹ Voir à ce sujet : FAUCHILLE, *op. cit.*, t. 1, no 5291, pp. 565-567 ; SIBERT, *op. cit.*, t. 1, pp. 823-824 ; ROUSSEAU, *op. cit.*, pp. 404-405 ; MOORE, *Digest*, t. 1, pp. 644-652 ; HACKWORTH, *Digest of International Law*, vol. I, pp. 607-608.

⁴⁰ Ce traité qui devait expirer sept années plus tard fut renouvelé au moyen d'une convention, en date du 23 octobre 1958, qui proclama libre pour les contractants, mais seulement à titre de concession spéciale, la navigation sur les Amazones. Par un protocole du 23 octobre 1863, les deux pays confirmèrent la liberté de navigation ainsi concédée en l'étendant à leurs navires de guerre.

qui auraient conclu avec lui des traités comportant la clause de la nation la plus favorisée, dans le cas, il va sans dire, où ces derniers « auraient obtenu l'entrée dans les eaux des Amazones ».

C'est ainsi que les États-Unis qui avaient, en 1851, signé avec le Pérou un traité accordant aux deux pays le traitement de la nation la plus favorisée, en vinrent à réclamer de ce pays les mêmes avantages qu'il venait d'octroyer au Brésil en ce qui concerne la navigation sur le cours péruvien de l'Amazone. Le Pérou refusa de se rendre à cette demande et, le 4 janvier 1854, son gouvernement émettait un décret déclarant ne consentir des droits sur le cours péruvien de l'Amazone qu'aux sujets du Brésil, à l'exclusion de toutes autres nations étrangères, même si celles-ci avaient signé des conventions spéciales avec le Pérou en matière de navigation. Rappelons que le Brésil qui, de son côté, s'était montré hostile à l'idée d'ouvrir l'Amazone à la navigation des États-Unis, avait protesté contre le décret péruvien du 15 avril 1853. Il maintenait que le droit de navigation sur le fleuve ne pouvait appartenir qu'aux riverains et ne pouvait être étendu à des non-riverains au moyen de l'application de la clause de la nation la plus favorisée.

Les États-Unis poursuivirent quelque temps encore, mais sans succès, les négociations avec le Brésil et le Pérou au sujet de l'ouverture de l'Amazone. Les démarches semblables qu'ils firent entre-temps auprès des autres riverains eurent toutefois un meilleur résultat. Le 26 novembre 1853, l'Équateur, par voie de décret-loi, proclamait ouvrir à toutes les nations (y compris les États-Unis) les rivières qui coulent sur son territoire, y compris les affluents de l'Amazone. Suivit, le 13 mai 1858, un traité d'amitié entre les États-Unis et la Bolivie, en vertu duquel ce dernier pays attestait reconnaître que le fleuve et ses affluents étaient ouverts, par la nature, au commerce de toutes les nations. La Colombie avait déjà promulgué, le 24 mai 1856, une loi autorisant la circulation sur les voies navigables colombiennes de tous les navires de commerce nationaux ou étrangers.

Quelques années plus tard, les États-Unis obtenaient complète satisfaction avec le Pérou et le Brésil⁴¹. C'est par voie de décret que ces deux pays s'exécutèrent : le Brésil, par des décrets en date du 7 décembre 1866 et du 31 juillet 1867⁴², déclarant le fleuve et ses affluents ouverts, à partir du 1^{er} septembre 1867, aux navires et au commerce de tous les pays, et le Pérou, par un décret en date du 17 décembre 1868,

⁴¹ Il est à remarquer que le Brésil avait déjà, en faveur du Venezuela, en 1859, et de la France, en 1861, commencé à abandonner sa politique rigoureuse en ce qui concerne la navigation de l'Amazone par les non-riverains.

⁴² Ce décret laissait de côté la question de la navigation militaire. En 1878, toutefois, à la requête de la délégation des États-Unis à Rio, le Brésil accordait la permission aux navires de guerre américains de remonter l'Amazone jusqu'à l'embouchure du Madeira. En 1882, le gouvernement brésilien, en réponse à une demande faite en ce sens par la légation britannique, déclarait que les navires de guerre des puissances amies pouvaient entrer librement dans les ports maritimes du pays mais que le droit d'entrer dans les ports fluviaux dépendrait, en l'absence d'une convention au contraire, d'une concession spéciale dans chaque cas. En 1899, le gouvernement fédéral du Brésil accordait la permission au navire de guerre américain « Wilmington » de remonter l'Amazone en route vers Iquitos au Pérou. Il semble que, depuis, nombre de navires américains aient pu remonter l'Amazone et que la seule formalité à respecter, en ce qui concerne le Brésil, ait été l'obtention d'une permission formelle du gouverneur de Para (sollicitée par les autorités consulaires du pays du pavillon). Voir à ce sujet : MOORE, *Digest*, t. I, p. 648.

proclamant que « la navigation de tous les fleuves de la république est ouverte aux vaisseaux marchands quelle que soit leur nationalité. »

Depuis cette époque, il semble que, exception faite de la question d'Acre⁴³, soulevée entre la Bolivie et le Brésil en 1901 (qui impliquait également la France, l'Allemagne, la Grande-Bretagne et les États-Unis) et réglée en 1903, il y ait eu fort peu d'entraves à la libre navigation commerciale, tant des riverains que des non-riverains, sur l'Amazone et ses affluents, comme le témoignent les quelques conventions suivantes touchant cette matière, signées au début du siècle.

Par un traité signé à Bogota le 21 juin 1908, la Colombie et l'Équateur se reconnaissaient à perpétuité le droit de libre navigation sur le cours de l'Amazone et de ses affluents qui leur appartenaient, particulièrement le Nopo et le Patumayo, « en se soumettant aux lois et règlements fiscaux et de la police fluviale, sans préjudice de s'accorder de mutuelles et amples franchises douanières et autres franchises utiles au développement des intérêts des deux États dans la région de l'Amazone » (art. 11 du traité). Par la suite, le Brésil et le Pérou concluaient, le 8 septembre 1909, une entente en vertu de laquelle ce dernier accordait au Brésil une entière liberté de navigation sur tous les affluents navigables de l'Amazone à l'intérieur du Pérou. Enfin, par un traité conclu le 12 août 1910 entre la Bolivie et le Brésil, la liberté de navigation sur l'Amazone et ses affluents navigables (entre la Bolivie et la mer) était confirmée pour les navires de tous les pavillons⁴⁴.

*Le Rio Grande*⁴⁵

Au milieu du siècle dernier, la frontière entre les États-Unis et le Mexique était formée, pour la plus grande partie, par le bas Colorado, le Gila et le Rio Grande⁴⁶ jusqu'à son embouchure dans l'océan Atlantique. Le cours supérieur de ce dernier fleuve était situé entièrement sur le territoire des États-Unis.

Par le traité de Guadalupe-Hidalgo, signé avec le Mexique le 2 février 1848, les États-Unis, en tant que riverain du cours supérieur du Rio Grande, obtinrent du Mexique (art. 7) le droit de naviguer sur le cours de ce fleuve qui sert de frontière aux deux pays au sud du Nouveau-Mexique. Il était de plus stipulé (au même art. 7) qu'aucune des deux parties, sans le consentement de l'autre, ne pourrait construire

⁴³ La Bolivie avait accordé en 1901 à un syndicat anglo-américain une importante concession de droits, pouvoirs et privilèges (comprenant l'administration et le gouvernement) sur tout le territoire d'Acre, qui, à l'époque, faisait l'objet d'une dispute entre la Bolivie et le Brésil. Comme conséquence de cette concession, le Brésil suspendait, le 8 août 1902, le privilège de libre navigation sur le cours brésilien de l'Amazone pour toutes les marchandises en provenance ou à destination de la Bolivie. Ce geste souleva les protestations de la France, de l'Allemagne, de la Grande-Bretagne et de la Suisse, qui voyaient là une mesure susceptible de gêner considérablement leur commerce avec la Bolivie. Toutefois, le 20 février 1903, la liberté de transit pour le commerce avec la Bolivie était rétablie, mais l'importation de matériel de guerre sur les rivières brésiliennes demeurait interdite jusqu'à nouvel avis. Voir à ce sujet : MOORE, *ibid.*, p. 646.

⁴⁴ Voir à ce sujet : HACKWORTH, *op. cit.*, vol. I, p. 607.

⁴⁵ Voir à ce sujet : FAUCHILLE, *op. cit.*, t. I, p. 567 ; HYDE, *op. cit.*, t. I, p. 530 ; MOORE, *Digest*, t. I, p. 653ss. ; F.J. BERBER, *Rivers in International Law*, p. 22ss., pp. 110 à 120 ; SAUSER-HALL, *op. cit.*, pp. 566-567 ; SIBERT, *op. cit.*, t. I, p. 831, note 2.

⁴⁶ La partie de ce fleuve qui coule en territoire mexicain étant connue sous le nom de Rio Bravo del Norte.

des ouvrages susceptibles de gêner ou d'interrompre, en tout ou en partie, l'exercice de ce droit, « pas même dans le but de promouvoir de nouvelles méthodes de navigation. » Enfin, les deux parties s'entendaient pour que « aucune taxe ou contribution, sous quelque dénomination que ce soit, ne soit levée sur les navires, personnes et marchandises, sauf en cas de débarquement ou d'atterrissage sur une de ses rives ». S'il arrivait qu'il y ait lieu plus tard de prélever quelques taxes ou contributions pour couvrir les coûts des travaux accomplis dans l'intérêt de la navigation, « ceci ne pourrait avoir lieu sans qu'intervienne le commun accord des deux gouvernements. »

Par le traité de Gadsden du 30 décembre 1853, les États-Unis acquirent le territoire de l'Arizona et étendirent ainsi leur souveraineté sur une partie plus grande du Rio Grande. Ce traité confirmait les droits de navigation octroyés par le traité précédent, mais seulement en ce qui touche le nouveau parcours commun du fleuve (*i.e.* celui en deça de la latitude 31°47'30"). Ces deux traités, comme le font remarquer Fauchille et Hyde⁴⁷, offrent sur le plan du droit international fluvial une particularité digne de mention, *i.e.* celle de consacrer, à l'instar du Congrès de Vienne, la liberté de navigation sur un fleuve limitrophe dans tout son parcours navigable jusqu'à son embouchure, mais ceci uniquement dans les sections communes aux deux parties contractantes⁴⁸.

Sur le plan de l'utilisation de ses eaux pour fins domestiques et pour l'irrigation, le Rio Grande a donné lieu, à la fin du siècle dernier, à une controverse restée célèbre entre les États-Unis et le Mexique et au cours de laquelle L'Attorney General des États-Unis fit un important exposé des principes (désormais connu sous le nom de doctrine Harmon, du nom du titulaire de ce poste à l'époque) qui laisse encore aujourd'hui une empreinte visible sur le droit fluvial nord-américain. En effet, à la suite de certains travaux d'irrigation effectués dans le cours supérieur du fleuve (*i.e.* sur le territoire des États-Unis) et qui avaient eu pour effet d'affecter considérablement le débit de son cours inférieur (lequel sert de frontière entre les États-Unis et le Mexique), le Mexique prétendait que son voisin avait violé l'article 7 du traité de Guadalupe-Hidalgo. A la suite de longues négociations diplomatiques entre les deux pays, soit le 12 décembre 1895, l'Attorney General Harmon déclarait, en substance, qu'aucune règle de droit international n'oblige les États-Unis à interdire à leurs habitants l'usage des eaux du Rio Grande pour fins d'irrigation dans la partie du fleuve située entièrement dans ce pays, même si, en conséquence de ces mesures, les habitants du Mexique bordant la partie d'aval du fleuve devaient manquer de l'eau nécessaire⁴⁹.

Cette déclaration n'empêcha toutefois pas les États-Unis de se joindre au Mexique quelques années plus tard pour créer une commission spéciale dite *International*

⁴⁷ *Ibid.*, note 45.

⁴⁸ La même règle a d'ailleurs été suivie en ce qui concerne le bas Colorado dont le régime, en ce qui a trait à la navigation, est gouverné par les mêmes instruments.

⁴⁹ L'Attorney General concluait de la façon suivante son opinion : « *The case presented is not a novel one. Whether the circumstances make it possible or proper to take any action from considerations of comity is a question which does not pertain to this Department; but that question should be decided as one of policy only, because, in my opinion, the rules, principles and precedents of international law impose no liability or obligation upon the United States.* » MOORE, *Digest*, t. I, p. 654.

Waters Boundary Commission qui, par la suite, recommandait aux parties de construire un barrage et un réservoir international afin de faciliter la distribution équitable des eaux du fleuve entre les deux pays. Comme conséquence de ces efforts, un traité destiné à régir l'emploi des eaux du fleuve pour fins d'irrigation était signé le 21 mai 1906 par les deux pays. Tout en maintenant le point de vue exclusif des droits souverains de l'État supérieur, les États-Unis consentaient au Mexique, à titre de courtoisie internationale, une certaine fourniture annuelle d'eau, répartie sur les douze mois de l'année, en proportion différente et en tenant compte de l'état de sécheresse du sol. Le gouvernement des États-Unis déclarait toutefois expressément (à l'article 5 du traité) qu'il ne reconnaissait ce nouvel instrument ni comme l'application d'un principe général ni comme un précédent et qu'il ne reconnaissait au Mexique aucun droit véritable à recevoir une quantité d'eau quelconque du fleuve⁵⁰.

En 1907 et 1908 le Mexique protesta contre deux projets américains de détournement d'eau du Rio Grande (du côté américain de la frontière) en prétendant que le traité de 1906 interdisait tout détournement additionnel d'eau, du moins jusqu'à la construction d'un réservoir approprié et le retour au Mexique de la fourniture d'eau prévue. Le département d'État américain répliqua en soutenant que les détournements projetés ne tombaient pas sous le coup du traité de 1906. Il suggéra, en même temps, la formation d'une commission internationale dont la fonction serait d'étudier la distribution équitable des eaux du Rio Grande en vue de la conclusion éventuelle d'un accord international acceptable aux deux parties. Le Mexique accepta la proposition et, en décembre 1908, les deux gouvernements nommèrent chacun un commissaire. Toutefois, en 1913, le président du Mexique interrompait les négociations qui, du reste, ne reprirent qu'en 1925⁵¹.

Par la suite, les États-Unis conclurent avec le Mexique, le 14 novembre 1944 un traité⁵² relatif à l'utilisation de l'eau des rivières Colorado, Tijuana et Rio Grande, entre Fort Quitman au Texas et le golfe du Mexique. Ce traité qui semble être dominé davantage par des considérations d'ordre technique que politique⁵³ établit un partage détaillé des eaux de ces trois rivières entre les deux pays, d'une manière qui ne tient pas strictement compte du tracé de la frontière et qui, contrairement à la doctrine de Harmon — mais en conformité du principe de *l'équitable apportionment* (que nous

⁵⁰ « *The United States in entering into this treaty does not thereby concede, expressly or by implication, any legal basis for any claims heretofore asserted or which may be hereafter asserted by reason of any losses incurred by the owners of land in Mexico due or alleged to be due to diversion of the water of the Rio Grande within the United States; nor does the United States in any way concede the establishment of any general principle or precedent by the concluding of this Treaty* ». BERBER, *op. cit.*, p. 111. Voir également à ce sujet : FAUCHILLE, *op. cit.*, t. I, p. 500.

⁵¹ HACKWORTH, *op. cit.*, t. I, p. 585.

⁵² R.T.O.N.U., vol. III, p. 313.

⁵³ D'après BERBER (*op. cit.*, p. 116), il semble que le principal objectif des États-Unis dans la conclusion de ce traité aurait été de *geler* les droits mexicains d'utilisation de l'eau de ces rivières au niveau le plus bas possible, de crainte que, en l'absence d'une limite maximale, le Mexique ne s'empresse d'utiliser des quantités d'eau considérables, lesquelles, si elles devenaient consacrées par l'usage, pourraient être invoquées avec succès (devant le tribunal d'arbitrage de l'Organisation des États américains) à l'encontre des besoins futurs des États-Unis.

examinerons plus loin) — attribue au Mexique une partie des eaux dites tributaires⁵⁴. Il constitue, en fait, un recul considérable sur les positions doctrinales basées sur le principe de la stricte souveraineté territoriale sur le domaine national adoptées par les États-Unis à la fin du siècle dernier. Très critiqué à l'époque, en particulier par les États de l'ouest des États-Unis, il témoigne néanmoins d'un louable esprit de bonne entente entre les deux pays.

⁵⁴ SAUSER-HALL, *op. cit.*, p. 567. A noter l'ordre de priorité quant à l'usage des eaux que suggère l'art. 3 du traité (et qui diffère de celui établi à l'art. 8 du traité des eaux limitrophes de 1909 entre le Canada et les États-Unis) : 1. Usages domestique et municipal ; 2. Agriculture et élevage du bétail ; 3. Énergie électrique ; 4. Autres usages industriels ; 5. Navigation ; 6. Pêche et chasse ; 7. Tous autres usages bénéfiques que le commissaire pourrait déterminer.

TENDANCES DE LA PENSÉE MODERNE SUR LE SUJET

Le point de départ de l'évolution du droit fluvial international au XIX^e siècle a été le congrès de Vienne de 1815 par lequel les grandes puissances qui avaient procédé à la liquidation de l'empire napoléonien fixèrent le statut rhénan (dont nous avons indiqué les grandes lignes au chapitre précédent) et procédèrent, d'après ce modèle, à l'élaboration d'un règlement général pour tous les cours d'eau internationaux. Le système préconisé par Vienne prévoyait la mise en œuvre de règlements de police élaborés d'un commun accord entre les riverains et il mettait fin aux entraves douanières et aux abus de la fiscalité. Toutefois, en dépit des dispositions en apparence libérales de l'article 109 de l'acte final¹, il limitait la liberté de navigation aux seuls riverains². Restait à étendre cette liberté aux non-riverains et à créer, pour gérer les grands cours d'eau, des commissions internationales, dites fluviales, qu'on élargirait par la suite jusqu'à inclure des non-riverains. C'est ce à quoi s'est appliqué de façon fragmentaire³, il est vrai, mais constante, le XIX^e siècle, qui, sur le plan du droit fluvial international, marque une tendance véritable à l'internationalisation des grands cours d'eau européens⁴.

Le mouvement amorcé au XIX^e siècle, lequel semblait confiné presque exclusivement au domaine de la navigation, se continue au XX^e siècle et se poursuit sur le plan de l'exploitation industrielle ou agricole des cours d'eau internationaux. Une

¹ « La navigation dans tout le cours des rivières indiquées dans l'article précédent [*i. e.* celles traversant différents États], au point où chacune d'elles devient navigable, jusqu'à son embouchure sera entièrement libre, et ne pourra, sous le rapport du commerce, être interdite à personne ; bien entendu, l'on se conformera aux règlements relatifs à la police de cette navigation, lesquels seront conçus d'une manière uniforme pour tous, et aussi favorables que possible au commerce de toutes les nations ». Acte du congrès de Vienne du 9 juin 1815 : *B.S.P.*, 1814-1815 vol. II p. 52.

² Voir à ce sujet : SIBERT, *op. cit.*, t. I, p. 791 ; ROUSSEAU, *op. cit.*, pp. 389-390.

³ Comme le fait remarquer Sibert (*op. cit.*, t. I, p. 792) : « Il ne pouvait en être autrement pour une partie du droit des gens aussi tributaire de la nature et des intérêts politiques et économiques et accessoirement du mouvement des idées ».

⁴ Comme en témoigne le nombre considérable de traités et de conventions dont nous avons fait, en partie, la nomenclature au chapitre précédent.

des formules qui illustrent peut-être le mieux le côté progressif du droit fluvial international au XX^e siècle, son prolongement hors du domaine de la navigation, est celle proposée par le traité de Karlstadt du 26 octobre 1905 entre la Norvège et la Suède⁵. Cet instrument qui stipule la séparation des deux États établit (art. 4) une sorte de condominium sur tous les lacs et cours d'eau communs, *i.e.* ceux qui séparent ou divisent les deux États et ceux qui se déversent dans ces lacs ou cours d'eau. Les deux pays s'engagent à ne pas entreprendre, sans entente préalable, sur les cours d'eau limitrophes, des travaux susceptibles d'apporter des « changements sérieux aux eaux d'une région d'étendue considérable » situées de l'autre côté de la frontière⁶. Encore plus significative est l'affirmation (contenue à l'article 2) qu'un tel engagement est conforme aux principes généraux du droit international⁷.

Les traités de paix de 1919-1920 qui suivirent la première guerre mondiale marquent un progrès considérable par rapport au texte de Vienne de 1815. Ils étendent de façon absolue, en ce qui concerne les cours d'eau navigables internationaux des États ex-ennemis (*i.e.* Rhin, Elbe, Oder, Niemen, Danube), la liberté de navigation pour toutes les nations riveraines et non riveraines et formulent le principe d'égalité de traitement pour toutes⁸. Ces instruments auraient, selon Fauchille⁹, posé les principes suivants :

⁵ « Convention between Sweden and Norway concerning lakes and waters in common, signed at Stockholm, October 26, 1905 ». *B.S.P.*, 1904-1905, vol. XCVIII, pp. 828-830.

⁶ « S'il est question, sur le territoire de l'un des deux États, d'endiguer un lac, d'en abaisser le niveau ou d'en dériver les eaux, d'établir des constructions dans un cours d'eau, d'en modifier la profondeur, le lit ou la direction, c'est la législation de cet État qui sera appliquée en ce qui concerne le droit d'entreprendre les travaux, quand même ceux-ci pourraient influencer les eaux situées dans l'autre État. Les ressortissants de ce dernier État auront, pour faire valoir leurs droits, les mêmes facilités dont jouissent, dans des circonstances analogues, les ressortissants de l'État où seraient entrepris les travaux et ils jouiront également des mêmes droits que ceux-ci pour tout ce qui concerne les conditions auxquelles est soumise l'exécution des travaux. » (art. 1)

⁷ « Conformément aux principes généraux du droit international, il est entendu que les travaux mentionnés plus haut ne pourront être exécutés dans l'un des deux États sans le consentement de l'autre, chaque fois que ces travaux, en influençant les eaux situées dans l'autre État, auraient pour effet, soit de mettre des entraves sensibles à l'utilisation d'un cours d'eau pour la navigation ou le flottage, soit d'apporter autrement des changements sérieux aux eaux d'une région d'étendue considérable ». (art. 2)

Ce sont là des dispositions assez voisines de celles du traité des eaux limitrophes de 1909 (que nous avons étudiées au chapitre IV et qui auraient bien pu inspirer ces dernières.

La convention entre les mêmes États du 11 mai 1929 (*R.T.S.D.N.* vol. 120 p. 277) est basée sur les mêmes principes. Voir à ce sujet : FAUCHILLE, *op. cit.*, t. I, p. 499, et BERBER, *op. cit.*, p. 143.

⁸ Les articles 332 et 356 du traité de Versailles, avec l'Allemagne, l'article 292, du traité de Trianon avec la Hongrie, 220, du traité de Neuilly avec la Bulgarie et 346, du traité de Sèvres avec la Turquie, disposent en effet que, sur les voies qu'ils ont déclaré internationales, « les ressortissants, les biens et les pavillons de toutes les puissances seront traités sur le pied d'une parfaite égalité, de telle sorte qu'aucune distinction ne soit faite, au détriment des ressortissants, des biens et des pavillons d'une quelconque de ces puissances, entre ceux-ci et les ressortissants, les biens et le pavillon de l'État riverain lui-même ou de l'État dont les ressortissants, les biens ou le pavillon jouissent du traitement le plus favorable ». FAUCHILLE, *op. cit.*, t. I, p. 484.

⁹ Note 7.

1° En dehors des droits de douane, d'octroi local ou de consommation et des taxes raisonnables et uniformes prélevées dans les ports pour l'usage des grues, élévateurs, quais, magasins, etc., il ne peut être perçu par les États riverains que des taxes, variables avec les différentes sections du fleuve, exclusivement destinées à couvrir d'une façon équitable les frais d'entretien de la navigation ou d'amélioration du fleuve et de ses accès ou à subvenir à des dépenses faites dans l'intérêt de la navigation (art. 333 et 335, traité de Versailles, etc.); 2° Le transit des voyageurs, bateaux et marchandises doit s'effectuer librement (art. 334, traité de Versailles, etc.); 3° A défaut d'une organisation spéciale relative à l'exécution des travaux d'entretien et d'amélioration de la partie internationale d'un réseau navigable, chaque État riverain est tenu de s'abstenir de tous travaux de nature à porter atteinte à la navigation et de prendre les dispositions nécessaires à l'effet d'écarter tous obstacles ou dangers pour la navigation (art. 336 et 337, traité de Versailles, etc.); 4° Pour chacun des fleuves internationaux prévus par les traités, une commission internationale comprenant des représentants des États riverains et des représentants d'États non riverains sera chargée de leur administration (art. 340 et s., traité de Versailles, etc.).

En plus de fixer le régime particulier de ces grands fleuves européens, le traité de Versailles (art. 338) prévoyait la mise sur pied d'une convention destinée à établir un régime de caractère général valable pour toutes les voies navigables d'intérêt international et qui effectuerait en quelque sorte la revision et l'ajustement de l'acte de Vienne de 1815. La conférence spéciale de la S.D.N.¹⁰ tenue à Barcelone aux mois de mars et avril 1921 et groupant quarante-deux États produisit l'instrument désiré.

Statut de Barcelone (1921)

A la différence du congrès de Vienne qui ne s'était occupé que des fleuves européens, la convention et le statut « relatifs au régime des voies navigables d'intérêt international », signés à Barcelone le 20 avril 1921¹¹, à la suite d'une conférence réunissant des États de tous les continents, statuent d'une manière générale sur le régime des voies de communication fluviale dans le monde entier. Ils concernent en particulier les voies d'eau suivantes :

a) Toutes parties naturellement navigables vers et depuis la mer d'une voie d'eau [fleuve ou affluent] qui, dans son cours naturellement navigable vers et depuis la mer, sépare ou traverse différents États... (art. 1, paragraphe 1 du

¹⁰ Convoquée pour donner suite à la recommandation contenue à l'article 23 du pacte qui dit « les membres de la société prendront les dispositions nécessaires pour assurer la garantie et le maintien de la liberté des communications et du transit ».

¹¹ Ci-après dénommés, convention de Barcelone, *R.T.S.D.N.*, 1921, vol. VII, p. 51ss. Voir, en particulier à ce sujet : FAUCHILLE, *op. cit.*, p. 490ss.; SIBERT, *op. cit.*, pp. 827-830; ROUSSEAU, *op. cit.*, pp. 390-393; SMITH, *The Economic Uses of International Rivers*, p. 149ss.; BERBER, *op. cit.*, pp. 122-123; BOREL, *Freedom of Navigation on the Rhine*, *B.Y.B.*, 1921-1922 pp. 85-89; TOULMIN, *The Barcelona Conference on Communications and Transit and the Danube Statute*, *B.Y.B.*, 1922-1923, pp. 167-178.

Notons que, à la notion traditionnelle de cours d'eaux internationales se substitue celle de voie d'eau d'intérêt international, plus souple, plus large et dictée par le respect des droits de la souveraineté locale.

statut)¹²; b) ... toute partie d'une voie d'eau naturellement navigable vers et depuis la mer (qui ne sépare pas ou ne traverse pas nécessairement différents États) reliant à la mer une voie d'eau naturellement navigable qui sépare ou traverse différents États (art. 1, paragraphe 1); c) les canaux latéraux, établis en vue de suppléer à l'imperfection d'une voie d'eau, (voir art. 1, paragraphe 1d)¹³; d) les voies navigables pour lesquelles il existe une commission internationale où sont représentés des États non riverains (art. 2, lettre a); e) les voies navigables [ou parties de voies d'eau naturelles ou artificielles] qui seraient ultérieurement classées dans cette catégorie [*i.e.* soumises au régime de la convention], soit en vertu d'actes unilatéraux des États sous la souveraineté ou l'autorité desquels elles se trouvent, soit en vertu d'accords comportant notamment le consentement desdits États (art. 2, lettre b)¹⁴.

La convention de Barcelone instaure pour les États contractants (riverains ou non)¹⁵ un régime de liberté de navigation sur les voies d'eau — telles que définies précédemment — et d'égalité de traitement (art. 3 et 4 du statut), lequel implique l'interdiction de toute discrimination¹⁶ entre lesdits États en ce qui concerne l'exercice de cette liberté. L'égalité de traitement s'accommode du reste de l'imposition de taxes ou redevances rémunératrices (art. 7) ou péages dont le but est de permettre à un riverain de couvrir « d'une manière équitable » une partie des dépenses qu'il aurait encourues dans l'intérêt de la navigation.

Aux règles générales qu'il pose en ce qui touche la navigation sur les voies d'eau qui font l'objet de la convention, le statut apporte certaines limitations expresses et certaines exceptions, en particulier en ce qui a trait au cabotage (art. 5) dont il réserve le monopole, dans certains cas, aux États riverains et en ce qui a trait aux

¹² Le paragraphe 1b, du même article, précise que: « Est dite naturellement navigable, toute voie d'eau naturelle et partie de voie d'eau naturelle faisant actuellement l'objet d'une navigation commerciale ordinaire ou susceptible, par ses conditions naturelles, de faire l'objet d'une telle navigation; par navigation commerciale ordinaire, il faut entendre une navigation qui, étant donné les conditions économiques des pays riverains, est commercialement et couramment praticable ». Ici intervient un nouveau critère, celui de la fonction économique de la voie d'eau, lequel s'ajoute au critère traditionnel du fractionnement territorial. La voie d'eau ne serait ainsi soumise au régime international de la convention que si elle sert avant tout à la navigation. Elle y échapperait si elle était utilisée principalement à d'autres fins (industrielle ou agricole).

De plus, comme le souligne ROUSSEAU, (*op. cit.*, p. 392), la nouvelle appellation plus large et plus compréhensive que l'ancienne englobe « une eau quelconque douée ou non de courant et, par exemple, un lac ».

¹³ Toutefois, comme le fait remarquer FAUCHILLE (*op. cit.*, t. I, p. 487), le statut « ne soumet pas, au moins de plein droit, les canaux latéraux établis en vue de joindre la partie aval naturellement navigable à la partie amont de la même voie d'eau, elle aussi naturellement navigable, mais séparée de la partie aval par une section non navigable ».

¹⁴ Il est à noter que, d'autre part, en vertu d'un protocole additionnel à la convention et signé le même jour qu'elle, le principe de la liberté de navigation peut être étendu aux voies d'eau nationales par un engagement exprès des États qui y consentent. — Comme le fait remarquer Rousseau (*op. cit.*, p. 392), « c'était là une concession faite aux idées progressistes émises à Barcelone, mais elle était trop neuve pour être acceptée comme principe général — et, en fait, elle n'a reçu depuis 1921 aucune application pratique ».

¹⁵ Son régime n'est pas applicable de plein droit *erga omnes*, mais seulement aux États qui ratifient (ou accèdent à) la convention, ce qui, comme le rappelle ROUSSEAU (*op. cit.*, p. 392), souligne bien « la différence qui sépare à cet égard le principe coutumier de la liberté des mers de la liberté de navigation fluviale ».

¹⁶ Sans toutefois toucher au régime commercial et douanier des États en cause.

bâtiments publics et navires de guerre (art. 17). De ces exceptions, Fauchille¹⁷ fait la nomenclature détaillée suivante :

a) Il est permis de réserver le petit cabotage au pavillon national et le grand cabotage aux pavillons des États riverains qui s'y livrent (art. 5) ; b) Les riverains peuvent exercer sur les parties sous leur souveraineté ou autorité les droits relatifs à la police, aux douanes, à la santé publique, aux précautions contre les maladies des animaux et végétaux, à l'émigration ou à l'immigration, à l'importation ou à l'exportation des marchandises prohibées (art. 6 et 8) ; c) Les traités, conventions ou accords en vigueur conclus par les États contractants en matière de voies navigables avant la mise en vigueur du statut ne sont pas abrogés ; mais ils ne doivent pas être appliqués entre ces États dans leurs dispositions qui sont opposées aux règlements du statut (art. 13). Demeurent également en vigueur les facilités plus grandes accordées au libre exercice de la navigation, et il n'est pas interdit d'en accorder à l'avenir en tenant compte du principe d'égalité (art. 20) ; d) Le droit de libre navigation édicté par le statut n'est pas applicable aux navires et bâtiments de guerre, de police, de contrôle et en général à tous bâtiments exerçant à un titre quelconque la puissance publique (art. 17). Il peut y être fait temporairement exception dans les régions dévastées par la guerre de 1914-1918 (art. 21). Il peut être encore dérogé exceptionnellement, et pour un terme limité, par chacun des États contractants, aux dispositions du statut en cas d'événements graves intéressant leur sûreté ou leurs intérêts vitaux (art. 19) ; e) La situation géographique ou les conditions économiques de certaines régions imposent dans certains cas des exceptions aux règles établies dans le statut ; c'est ce qui a lieu pour les cours d'eau internationaux traversant ou délimitant des zones ou des enclaves d'une étendue et d'une population très faibles par rapport à celles des territoires traversés et qui forment des parties détachées ou des établissements appartenant à un État autre que celui auquel la rivière appartient dans le reste de son parcours (situation spéciale à quelques pays asiatiques) (art. 23), et pour ceux qui séparent sur une grande longueur deux riverains dont l'un est un État contractant et l'autre un État non contractant dont le gouvernement n'est pas reconnu par le premier (situation de la Chine dans ses rapports avec la Russie) (art. 24) ; f) Les différends relatifs à l'interprétation ou à l'application du statut de Barcelone doivent être soumis, pour avis consultatif, à la Commission consultative et technique des communications et du transit créée par la Société des Nations, puis portés devant la Cour permanente de justice internationale, à moins qu'en vertu d'une convention spéciale ou d'une clause générale d'arbitrage, il ne doive être procédé à un règlement par arbitrage ou de toute autre manière (art. 22).

Sous le rapport des obligations imposées aux riverains, l'article 10 du statut établit le principe général que les États doivent coopérer pour le développement mutuel de leurs voies d'eau communes. A cette fin, cet article ne se contente pas d'interdire aux dits États toutes mesures susceptibles d'entraver la navigation, mais il leur impose l'obligation de remettre la voie d'eau en opération en cas d'accident (enlever les épaves, etc.) et celle d'effectuer (ou de contribuer à) des travaux d'entretien ou d'amélioration dans certaines conditions. Toutefois, en ce qui concerne ces derniers travaux, les États concernés sont admis à faire valoir, à l'encontre des requêtes à cet effet que pourraient formuler les autres riverains, « un motif légitime d'opposition »

¹⁷ *Op. cit.*, pp. 490-491.

fondé sur leurs « intérêts vitaux ». Ils peuvent même, dans certains cas, aller jusqu'à fermer à la navigation la voie d'eau, lorsqu'une telle mesure s'avère nécessaire pour la sauvegarde d'un intérêt économique « manifestement supérieur à celui de la navigation », tel que, pour certaines voies d'eau, l'irrigation, la production d'énergie électrique, etc. (paragraphe 6)¹⁸.

Sur le plan, enfin, du mode de gestion des voies d'eau, le statut s'abstient de choisir entre les trois formules en usage à l'époque, soit l'individualiste (gestion par chaque riverain de sa propre partie), la régionale (gestion par l'ensemble des riverains) ou l'internationale (gestion par une commission internationale comprenant à la fois des riverains et des non-riverains). Il estime plutôt qu'il s'agit là d'une question d'espèce dont la solution dépend de circonstances elles-mêmes fort variables dans chaque cas.

Bien que la convention de Barcelone ait été signée par bon nombre de pays, sa portée pratique et, en tous cas, sa contribution sur le plan de droit international fluvial n'ont pas été aussi considérables qu'on eût été en droit de l'attendre¹⁹. En effet, plus de vingt ans après sa signature, elle n'était ratifiée que par une vingtaine de pays, parmi lesquels très peu sont baignés par des voies d'eau du type de celles que vise la convention²⁰. Parmi les pays qui n'ont pas ratifié la convention, on compte l'Argentine, la Belgique, les États-Unis d'Amérique, la Hollande, le Paraguay, la Yougoslavie, l'Égypte, l'URSS et le Canada, ce qui, en termes concrets, signifie qu'elle ne s'applique pas à plusieurs des cours d'eau internationaux les plus importants, tels que le Rhin, le Danube, le Nil, le Congo, l'Amazone et le Saint-Laurent. Dans la majorité des cas, comme nous l'avons vu au chapitre précédent, la navigation de ces fleuves importants est régie par des accords à portée plus limitée entre États directement

18 Certains auteurs (dont Smith, *op. cit.*, p. 149) ont vu dans cette disposition une atteinte très sérieuse au principe général de la liberté de navigation posé par la convention, en ceci que chaque État étant normalement le seul juge de ses « intérêts vitaux », cette disposition aurait pour effet de lui conférer en fait un droit de vote. Toutefois, comme le fait remarquer SIBERT (*op. cit.*, t. I, note 1, p. 829), « on doit noter qu'au terme de l'article 22 du statut, la légitimité de ces motifs d'opposition pourrait être déférée à la Cour permanente de Justice internationale ».

19 La tâche qu'elle s'était assignée, *i.e.* celle de réglementer, sur une échelle mondiale, la situation d'une grande catégorie de fleuves, était éminemment délicate, par la grande diversité des éléments à concilier. Dans cette optique, on peut au moins lui concéder un succès d'estime. A cet égard, la critique très nuancée qu'en fait FAUCHILLE (*op. cit.*, t. I, p. 490) mérite d'être retenue : « Tout en prenant comme base l'idée d'une coopération générale des États, elle évite de proclamer des règles internationales devant nécessairement avoir un caractère toujours universel et elle a réservé la possibilité, en tenant compte de certains principes, d'une réglementation continentale ou même régionale intervenant entre les groupes de pays ayant entre eux des liens plus étroits qu'avec les autres États ». Celle de Winiarski (*Droit fluvial international*, Recueil des Cours de l'Académie de droit international, 1933, iii., p. 92) pêche peut-être par trop d'indulgence : « La conférence de Barcelone, avons-nous dit, une des plus brillantes, peut-être la plus brillante conférence d'après-guerre, aura toujours eu le grand mérite d'avoir, pour la première fois, soumis à une discussion éclatante tous les problèmes du droit fluvial international et sous tous leurs aspects ; on retrouve les formules de Barcelone dans les conventions bilatérales, dans les traités de commerce et de navigation ; ce sont là des éléments qui constituent une acquisition durable pour le droit international ».

20 « Generally speaking it seems true to say that the states which have so far ratified the Convention are those which have not got any international waterway of importance ». (SMITH, *op. cit.*, p. 192.)

intéressés. Dans cette optique, la convention, même en dépit de son esprit progressif, n'aurait fait qu'entériner une situation conventionnelle qui existait déjà²¹.

Même si la conférence n'a pas, sur le plan du régime des voies d'eau d'intérêt international, réalisé toutes les espérances qu'on en attendait, elle a cependant laissé, sur le plan du transport par voie d'eau, un actif important. Elle a adopté une autre convention (avec statut) sur la liberté du transit²², qui a été ratifiée par un plus grand nombre d'États et dont l'effet est d'obliger les parties à faciliter sur leur territoire «... le libre transit par voie ferrée et par voie d'eau, sur les voies en service appropriées au transit international...» (art. 2 du statut) des « personnes, bagages, marchandises, ainsi que les navires, bateaux, voitures, wagons ou autres instruments de transport »... (art. 1)²³. Ceci ne contient-il pas, en germe du moins, l'essentiel de ce qui est nécessaire pour la libre navigation sur les voies d'eau d'intérêt international²⁴ ?

Convention de Genève (1923)

La deuxième conférence générale de la Société des Nations, tenue à Genève en décembre 1923 et réunissant quelques 40 États, dont le Canada, a tenté de réaliser l'idée d'une collaboration en quelque sorte obligatoire dans le domaine de la mise en valeur des forces hydrauliques intéressant une multitude d'États²⁵. La convention, conclue à Genève le 9 décembre 1923²⁶ a décidé que :

- 1) Tout État peut, dans le cadre du droit international²⁷, « exécuter sur son territoire tous travaux d'aménagement de forces hydrauliques qu'il désire » (art. 1) ;
- 2) Les États doivent se prêter « en commun sur la demande de l'un d'entre eux aux études que comporte la mise en valeur rationnelle des forces hydrauliques » et ils doivent « arrêter, si possible, un programme d'aménagement » (art. 2) ;
- 3) Les États intéressés doivent négocier « en vue de la conclusion d'accords destinés à permettre l'exécution de ces travaux... lorsqu'un

21 « The very fact that the state for whom this Convention would have had a practical effect did not in general ratify it shows that it is not possible to recognize the existence of any state practice corresponding to the provisions indicated above ». (BERBER, *op. cit.*, p. 123.)

22 Cf. R.T.S.D.N., vol. VII, p. 12ss.

23 L'article 2 du statut spécifie en outre que : « Il ne sera fait aucune distinction, tirée soit de la nationalité des personnes, soit du pavillon des navires ou bateaux, soit des points d'origine, de provenance, d'entrée, de sortie ou de destination, soit de toute considération relative à la propriété des marchandises, des navires, bateaux, voitures, wagons ou autres instruments de transport ».

24 WINIARSKI, *op. cit.*, p. 93.

25 SEVETTE, *op. cit.*, p. 152ss. ; SIBERT, *op. cit.*, p. 832 ; SAUSER-HALL, *op. cit.*, pp. 520, 532ss. ; BERBER, *op. cit.*, pp. 123-124.

26 Cf. R.T.S.D.N., vol. XXXVI, p. 76ss. « Convention relative à l'aménagement des forces hydrauliques intéressant plusieurs états ». Signée par 17 états, ratifiée par 10 (dont le Danzig qui n'existe plus), elle est entrée en vigueur le 30 juin 1925. Cette Convention était doublée d'une autre relative au transfert ou transit de l'énergie électrique, laquelle est entrée en vigueur le 26 juillet 1926.

27 D'après BERBER (*Op. cit.*, p. 124), cette formule vague ne solutionne pas le problème de savoir quels peuvent être les droits des États par rapport à l'utilisation des eaux pour fin de production d'énergie électrique. Elle ne fait que renvoyer la question au droit international général sans définir son contenu de façon plus précise, « for in view of the prevailing uncertainty concerning the rules of international law relating to this problem, such a definition was impossible ». Elle pose, en tous cas, de façon très nette le principe de la souveraineté nationale.

État contractant désire exécuter des travaux d'aménagement des forces hydrauliques en partie sur son propre territoire, en partie sur le territoire de tout autre état contractant » (art. 3) ou lorsqu'un État se propose d'exécuter de semblables travaux « dont il pourrait résulter pour tout autre État contractant un préjudice grave » (art. 4).

Cette obligation de négocier n'entraîne nullement celle de conclure et, comme le rappelle expressément le protocole de signature du 9 décembre 1923²⁸, elle ne modifie en aucune manière le droit international en ce qui concerne « la responsabilité et les obligations de tout État à l'égard d'un préjudice de quelque nature qu'il soit, qui résulterait de l'exécution des travaux d'aménagement de forces hydrauliques ».

La convention consacre, en outre, à son article 5, les exigences de la technicité en recommandant que les solutions techniques adoptées tiennent compte « dans le cadre de chaque législation nationale, exclusivement des considérations qui s'exerceraient légitimement dans les cas analogues d'aménagement des forces hydrauliques n'intéressant qu'un seul État, abstraction faite de toute frontière politique ». On peut voir là une fort louable tentative pour émanciper l'exploitation industrielle des cours d'eau de la tutelle politique²⁹. Elle réserve enfin, à son article 8, le régime des voies navigables d'intérêt international, marquant par là, que sauf lorsque des « intérêts vitaux » sont en cause, le droit de navigation conserve la préférence sur celui d'utilisation de la force électrique³⁰.

Bien que (ou mieux, parce que) ratifiée par seulement 9 États (le Danemark, l'Égypte, la Grande-Bretagne, la Grèce, l'Irak, la Nouvelle-Zélande, le Panama et la Suisse) situés sur des continents différents et ne possédant aucune eau limitrophe, la convention n'a reçu aucune application dans la pratique et est demeurée à toute fin utile, lettre morte³¹.

Après les conventions de Barcelone et de Genève, la situation du droit fluvial international — en particulier en ce qui concerne l'utilisation des voies d'eau d'intérêt international pour des fins industrielles et agricoles — demeure donc pleine d'incertitudes et d'inconnues. Cet état de fait tient sans doute, comme l'ont fait remarquer

²⁸ Cf., *R.T.S.D.N.*, vol. XXXVI, p. 89.

²⁹ Comme le fait remarquer SEVETTE (*op. cit.*, p. 135, no 153) : « En d'autres termes, et c'est une idée dominante de la convention de Genève, les négociateurs ont cherché à établir le « bon aménagement ». On peut l'exprimer par cette image qui se dégage des articles 5 et 7 : « On enlève les bornes frontières. On fait venir des ingénieurs qualifiés qui ayant le sentiment qu'ils travaillent à l'intérieur d'un seul pays, dressent des plans de ce qui leur apparaît être la meilleure solution technique. On remet alors les bornes frontières et la construction et l'exploitation des ouvrages s'exécutent dans chaque pays conformément à ses lois propres ».

³⁰ SAUSER-HALL, *op. cit.*, p. 520. Voir note 18 ainsi que le paragraphe 6 de l'art. 10 du statut de Barcelone.

³¹ SAUSER-HALL, *op. cit.*, p. 536. Cet auteur signale (p. 537) que, même si elle est demeurée lettre morte, la convention n'est cependant pas dénuée d'importance, en particulier parce qu'elle a servi de modèle au projet de convention présenté à la VII^e conférence pan-américaine de Montevideo par le délégué de l'Argentine. C'est sur la base de ce projet que la conférence a arrêté, le 24 décembre 1933, une déclaration qui a le caractère abstrait d'un exposé de principes fondamentaux dans l'utilisation des fleuves internationaux et dans laquelle on retrouve beaucoup de l'esprit de Genève. Pour SEVETTE (*op. cit.*, no 154, p. 137), « son importance ne résulte pas tant des liens juridiques nouveaux qu'elle a fait naître. Elle provient du fait qu'elle constitue une expression autorisée des idées générales dont il serait désirable que s'inspirent les négociations entre États intéressés ».

nombre d'auteurs³², à la nature même du sujet qui, tributaire à la fois de la nature et des intérêts économiques et politiques, se prête mal à l'unification, à l'élaboration de règles abstraites, surtout lorsque ces dernières revêtent la forme solennelle d'une convention multilatérale. L'étude systématique d'une matière aussi complexe pouvait sans doute être abordée avec plus de chances de succès (bien que, peut-être, avec moins d'autorité) à l'échelon de corps d'experts — juristes internationaux — qu'à celui d'une conférence internationale à caractère diplomatique. C'est à cette étude que se sont appliqués, avec certaines fortunes et certains revers, l'Institut de droit international (à ses réunions de Madrid, en 1911 et de Paris, en 1934) et l'Association du droit international (à ses réunions de Dubrovnik, en 1956, de New York, en 1958, et de Hambourg, en 1960)³³.

Travaux de l'Institut de droit international

Sur la proposition de l'éminent juriste allemand, L. von Bar³⁴, professeur à l'université de Göttingen, l'Institut, le 20 avril 1911, à Madrid, votait une série de résolutions touchant « la réglementation internationale de l'usage des cours d'eau internationaux en dehors de l'exercice du droit de navigation », plus communément désignée sous le nom de déclaration de Madrid. Envisageant successivement le cas où le cours d'eau forme la frontière de deux États (cours d'eau contigu) et celui où il traverse les territoires de plusieurs (cours d'eau successif), l'Institut préconise les solutions suivantes :

I. Lorsqu'un cours d'eau forme la frontière de deux États, aucun de ces États ne peut, sans l'assentiment de l'autre, et en l'absence d'un titre juridique spécial et valable, y apporter ou y laisser apporter par des particuliers, des sociétés, etc. des changements préjudiciables à la rive de l'autre État. D'autre part, aucun des deux États ne peut, sur son territoire, exploiter ou laisser exploiter l'eau d'une manière qui porte une atteinte grave à son exploitation par l'autre État ou par les particuliers, sociétés, etc., de l'autre³⁵.

(Les dispositions qui précèdent sont également applicables, lorsqu'un lac s'étend entre les territoires de plus de deux États.)

II. Lorsqu'un cours d'eau traverse successivement les territoires de deux ou de plusieurs États : 1° Le point où ce cours d'eau traverse les frontières de deux États, soit naturellement, soit depuis un temps immémorial, ne peut pas être changé par les établissements de l'un des États sans l'assentiment de l'autre ; 2° Toute altération nuisible de l'eau, tout déversement de matières nuisibles (provenant de fabrique, etc.) est interdit ; 3° Il ne peut être prélevé par les établissements (spécialement les usines pour l'exploitation des forces hydrauliques

³² SIBERT, *op. cit.*, t. I, p. 792 ; DEVISSCHER, *Théories et réalités en droit international public*, p. 253 ; SAUSER-HALL, *op. cit.*, p. 538 ; SEVETTE, *op. cit.*, pp. 45-48.

³³ Pour plus de renseignements au sujet de ces deux organisations, voir l'Annuaire des Organisations internationales, 9^e éd., nos 690 et 716.

³⁴ Voir son article intitulé : L'exploitation industrielle des cours d'eau internationaux, dans *R.G.D.I.P.*, 1910, p.281ss.

³⁵ Comme le rappelle von Bar (*ibid.*), « on doit accepter comme un principe généralement reconnu qu'un État ne peut, par des constructions faites par lui sur son territoire, porter un préjudice positif et aisément reconnaissable au territoire d'un autre État ».

ques) une quantité d'eau telle que la constitution, autrement dit le caractère utilisable ou le caractère essentiel du cours d'eau, à son arrivée sur le territoire d'aval, s'en trouve gravement modifié; 4^o Le droit de navigation en vertu d'un titre reconnu en droit international ne peut pas être violé par un usage quelconque; 5^o Un État en aval ne peut pas faire ou laisser faire, dans son territoire, de constructions ou établissements qui, pour l'autre État, produisent le danger d'inondation; 6^o Les règles précédentes sont également applicables au cas où, d'un lac situé dans un territoire, des cours d'eau s'écoulent dans le territoire d'un autre État ou les territoires d'autres États; 7^o Il est recommandé d'instituer des commissions, communes et permanentes, des États intéressés qui prendront des décisions ou, tout au moins, donneront leurs avis lorsqu'il se fera de nouveaux établissements ou des modifications aux établissements existants et qu'il pourrait en résulter quelque conséquence importante pour la partie du cours d'eau située sur le territoire de l'autre État.»³⁶

Cet ensemble de règles dégagées par l'Institut est, comme on le voit, fondé entièrement sur une distinction fondamentale, *i.e.* celle entre les cours d'eau contigus qui forment la frontière entre deux États riverains et les cours d'eau successifs qui arrosent le territoire de deux ou plusieurs États. En ce qui concerne les premiers, on y voit clairement établi le principe que la souveraineté territoriale de l'État riverain est limitée, et comme corollaire, la nécessité d'obtenir le consentement d'un co-riverain avant d'entreprendre des travaux susceptibles d'affecter son droit à l'utilisation des mêmes eaux.

La deuxième partie de la déclaration qui a trait aux cours d'eau successifs (en particulier les points 2 et 3) n'a sans doute pas toute la précision désirable³⁷. Elle a fait l'objet de critiques assez vives, en particulier, pour son caractère sans doute quelque peu prématuré³⁸, trop purement négatif (peut-être) et conservateur. En effet, la prééminence accordée (au point 4) au droit de navigation est trop absolue et peut, dans certains cas, constituer une entrave infranchissable à tout usage industriel du cours d'eau³⁹. Toutefois, en dépit de ses vicissitudes apparentes, la déclaration de Madrid demeure un remarquable premier pas dans un domaine jusqu'alors presque inex-

³⁶ Annuaire de l'Institut, 1911, vol. XXIV, pp. 365-367. Les considérations introductives (et le préambule) de cette déclaration sont importantes en ceci qu'elles posent de façon claire le principe de l'interdépendance permanente des États riverains d'un même cours d'eau, ce qui exclut l'idée de complète autonomie de chacun en ce qui a trait à l'usage des eaux de ce cours d'eau. Elles constatent de plus l'état de pauvreté du droit fluvial international en ce qui a trait à l'utilisation de l'eau en dehors de l'exercice du droit de navigation (auquel on avait toujours accordé la priorité), *i.e.* pour des fins industrielles, agricoles et autres et se proposent de combler, en partie du moins, ces lacunes.

³⁷ « L'Institut ne s'est préoccupé que d'assurer le cours naturel de l'eau, dans sa composition physique (volume) et chimique (pas d'altération); il ne s'est pas préoccupé de la question d'une distribution des eaux qui peuvent rester sans emploi dans l'État d'amont et de dérivations qui peuvent avoir un caractère vital pour les États d'aval. D'autre part, il protège l'État d'amont contre le danger d'inondation résultant de travaux exécutés dans l'État d'aval, sans penser aux dangers analogues auxquels serait exposé ce dernier, si l'État d'amont, par exemple, accélérerait artificiellement la déclivité du cours d'eau et la rapidité de la chute. » SAUSER-HALL, *op. cit.*, p. 532. Voir également à ce sujet: SIBERT, *op. cit.*, t. I, p. 831.

³⁸ « Taken as a whole, the Resolutions illustrate the danger of premature attempts at codification, even when undertaken by jurists of the highest distinction... The material available for study at the meeting was quite insufficient to illustrate the practical complexities of the problem. » SMITH, *op. cit.*, p. 157.

³⁹ SAUSER-HALL, *op. cit.*, p. 528.

ploré. Les règles qu'elle a élaborées ont été reprises et réaffirmées dans la convention de Genève de 1923 et son esprit se retrouve, fort à propos souvent, dans un bon nombre de conventions bilatérales de cette époque⁴⁰.

Délaissant pour quelque temps ses travaux juridiques relatifs à l'utilisation des cours d'eau internationaux pour fins industrielle et agricole, l'Institut revint aux problèmes de la navigation fluviale et entreprit la revision du règlement international de navigation fluviale qu'il avait adopté à sa session de Heidelberg le 9 septembre 1887⁴¹. De nombreux projets de revision soumis par les éminents juristes membres furent étudiés et condensés et résultèrent en un nouveau règlement pour la navigation des fleuves internationaux⁴² qui fut adopté par l'Institut à sa session de Paris, le 18 octobre 1934. Les règles principales que ce règlement consacre sont les suivantes :

1) La circulation sur une voie fluviale internationale est libre à tous les pavillons, dans sa partie naturellement navigable (comprenant les voies d'eau de jonction et celles artificielles qui ont été établies en vue de suppléer aux imperfections de cette voie fluviale) sous le rapport du commerce (articles 1 et 2) ; 2) les sujets et pavillons de toutes les nations sont traités sous tous les rapports sur un pied de parfaite égalité et conformément au droit des gens. Si un État riverain juge à propos de se réserver l'exercice régulier du petit cabotage, il doit le faire d'une manière « qui n'implique pas la cessation de la navigation des autres pavillons sur le fleuve » (article 3) ; 3) il ne peut être prélevé sur les fleuves internationaux d'autres taxes ou redevances que celles ayant un caractère de rémunération pour service rendu à la navigation (articles 5, 6 et 7) ; 4) les formalités douanières sont limitées au strict nécessaire, de manière à retarder le moins possible la navigation et, dans l'imposition de tarifs douaniers, chaque état riverain doit maintenir dans la mesure du possible la liberté de navigation et l'égalité de traitement (article 8) ; 5) les États riverains arrêtent entre eux les règles nécessaires en vue d'assurer la liberté et la sécurité de la navigation (article 9)⁴³.

⁴⁰ Voir : SEVETTE, *op. cit.*, p. 47.

⁴¹ Annuaire de l'Institut, 1887-1888, vol. IX, pp. 166-188. Résolutions de l'Institut 1875-1956, pp. 70-76.

⁴² Annuaire de l'Institut 1934, vol. XXXVIII, pp. 572-622, 713-719, 167-173. Résolutions de l'Institut, pp. 76-80.

⁴³ Depuis Barcelone, ce domaine (liberté de navigation fluviale) a été abondamment exploité et la contribution de l'Institut n'apparaît plus très originale ni progressive. Elle n'a, en tous cas, pas le caractère de premier pas qu'avait la session de Madrid dans celui de l'exploitation industrielle. Rappelons que, quelques années auparavant, soit en 1927, à Rio de Janeiro, un projet de convention (no 19) consacré à la navigation des cours d'eau internationaux avait été voté par le congrès des juristes américains (délégués officiels de seize États). Le projet, d'allure fort sobre, reflète l'état de la pratique et la doctrine américaines dans ce domaine. Son article premier contient la définition traditionnelle des rivières internationales. Les deux articles suivants, très concis, épuisent, pour ainsi dire, la matière : « Les rivières internationales sont ouvertes en temps de paix aux navires marchands des républiques contractantes ». (art. 2) « Les républiques dont les territoires sont traversés par une rivière internationale régleront d'un commun accord et dans l'intérêt général toutes les questions relatives à la navigation de cette rivière ». (art. 3) Deux autres brefs articles s'y ajoutent : l'un relatif aux affluents navigables et l'autre, aux taxes de navigation que les États riverains peuvent percevoir à titre de rémunération pour le maintien et le perfectionnement des voies navigables, et c'est toute la convention. Voir : WINIARSKI, *op. cit.*, pp. 151-152.

Travaux de l'Association du droit international

Les travaux récents d'un autre corps de juristes internationaux, l'Association du droit international, se situent dans le même cadre, celui de la recherche, de l'élaboration et de l'uniformisation des principes juridiques applicables aux usagers des cours d'eau internationaux. A ce propos, le texte adopté à l'unanimité par l'Association à sa réunion de Dubrovnik (Yougoslavie) en mai 1956 et qui contient une série de principes provisoires (devant servir de base pour l'élaboration de règles de droit international relatives aux cours d'eau internationaux) mérite d'être cité *in extenso* :

1. Un cours d'eau international est un cours d'eau qui traverse ou sépare les territoires de deux ou plusieurs États. 2. Dans l'exercice de leurs droits sur les eaux d'un cours d'eau international relevant de leur juridiction, les États se conformeront aux principes énoncés ci-après. 3. Chaque État exerce sa souveraineté sur le cours d'eau international à l'intérieur de ses frontières, mais, dans l'exercice de cette souveraineté, il doit tenir dûment compte des conséquences qui en résultent pour les autres États riverains. 4. Tout État est responsable, en droit international, de tout acte de caractère public ou privé qui modifie le régime d'un cours d'eau au préjudice d'un autre État, et qu'il aurait pu empêcher en faisant preuve de la diligence voulue. 5. Conformément au principe général énoncé au paragraphe 3 ci-dessus, les États riverains d'un cours d'eau international, lorsqu'ils concluent des accords, et les États ou tribunaux, lorsqu'ils règlent des différends, devraient évaluer les avantages qu'un État retire d'une utilisation particulière de l'eau et le préjudice causé à un autre État de ce fait. A cette fin, il conviendrait de tenir compte notamment : a) du droit qu'a chaque État d'utiliser l'eau dans des limites raisonnables ; b) de la mesure dans laquelle chaque État est tributaire du cours d'eau en question ; c) des avantages sociaux et économiques retirés du cours d'eau par chaque État intéressé et par l'ensemble des pays riverains ; d) des accords existant entre les États intéressés ; e) de la situation due à l'utilisation antérieure de l'eau par un des États. 6. Tout État qui se propose d'entreprendre de nouveaux travaux (construction, dérivation, etc.) ou d'apporter au régime d'utilisation des eaux des changements de nature à influencer sur l'utilisation des eaux par un autre État, doit consulter au préalable ledit État. Si les États intéressés ne peuvent parvenir à un accord au cours de ces consultations, ils doivent en référer pour avis à une commission technique ; s'il n'en résulte pas un accord, ils doivent recourir à l'arbitrage. 7. Tout État qui ne prend pas de mesures pour empêcher la pollution de l'eau sur son territoire et qui cause de ce fait de graves dommages à un autre État est responsable du préjudice causé. 8. Dans la mesure du possible, les États riverains devraient coopérer en vue d'assurer l'exploitation complète des ressources hydrauliques et, à cette fin, d'une part, considérer le bassin fluvial comme un ensemble à intégrer et, d'autre part, ne négliger aucune des utilisations possibles de l'eau, de manière que tous les intéressés en tirent le maximum de profit.⁴⁴

Ces règles n'ajoutent, somme toute, que très peu aux normes déjà formulées par l'Institut à Madrid en 1911 et par la conférence de Genève en 1923, dont nous avons fait antérieurement la nomenclature. Elles apportent, toutefois, quelques précisions

⁴⁴ Cf. Rapport de la 47^e conférence de l'Association du droit international, Dubrovnik 1956, *Annexe I*, p. 241.

utiles touchant ces dernières et font ressortir avec plus de clarté et de vigueur le concept du bassin fluvial en tant qu'ensemble à intégrer⁴⁵.

Les travaux de l'Association, — lors de ses séances de New York (1958) et de Hambourg (1960) — ont apporté depuis nombre de précisions et de clarifications fort utiles aux règles énoncées à Dubrovnik. Ils portent, en particulier, sur le mode de compensation et les méthodes d'opération des commissions techniques (*ad hoc*) ainsi que du tribunal d'arbitrage auxquels se réfère la règle VI de Dubrovnik. Ils soulignent, compte tenu de l'insuffisance des règles du droit international dans un domaine aussi complexe que celui du développement des bassins fluviaux (soumis à toutes sortes de contingences géographiques, économiques et politiques), l'importance et la nécessité d'ententes régionales entre co-riverains, qui seules permettent de tenir pleinement compte de toutes les modalités d'une situation donnée. Ils préconisent, enfin, une coopération plus étroite entre les riverains et l'ONU ainsi qu'une coordination plus grande des efforts souvent trop dispersés qui se font, tant à l'échelon de l'ONU⁴⁶ qu'à celui des autres organisations internationales de juristes, tels que l'Institut de droit international et l'Association des juristes américains.

Les Publicistes modernes

Nous ne saurions conclure ce chapitre sans tenter de résumer brièvement la pensée des publicistes modernes⁴⁷ en ce qui a trait aux normes juridiques applicables

⁴⁵ Comme le fait remarquer le rapport du collègue d'experts réunis sous l'égide de l'ONU à New York en janvier et en novembre 1957 : « En attendant que soit rédigé un code international généralement accepté, le projet de principes de Dubrovnik offre une excellente base théorique pour l'élaboration d'un projet de développement intégré de bassin fluvial international. En particulier, le cinquième principe pourrait être utilement invoqué en cas de différend sur une question d'utilisation des eaux, vu qu'il reconnaît que ces différends doivent être réglés selon l'équité et compte tenu de tous les facteurs historiques en jeu ». Document de l'ONU, no E/3066, intitulé *Développement intégré des bassins fluviaux*, New York 1958, p. 39. Ce document, réédité en vertu de la résolution 599 (XXI) du Conseil économique et social, étudie les problèmes que posent dans le monde l'aménagement méthodique des cours d'eau et l'orientation que l'Organisation et ses institutions spécialisées pourraient utilement donner à leur action dans ce domaine. Toutefois, les mesures de coordination proposées nous semblent offrir peu d'intérêt pour les fins de notre étude, étant donné leur caractère trop purement technique.

⁴⁶ Voir à ce sujet, en plus du document de nature purement technique mentionné à la note précédente, l'importante compilation rédigée par M. Pierre SEVETTE pour le compte du Conseil économique pour l'Europe, intitulée *Aspects juridiques du développement hydro-électrique des rivières et lacs d'intérêt commun*. Document de l'ONU no E/ECM/736 E/ECE/EP/90 Rev. 1 Genève, janvier 1952. Cette dernière étude que nous avons déjà citée à quelques reprises, fondée sur une documentation extrêmement large, surtout du point de vue de la pratique des États et des nombreux traités conclus entre eux, demeure une des sources les plus importantes du droit fluvial international.

⁴⁷ Les auteurs suivants que nous avons consultés représentent, nous le croyons, une diversité suffisante de tendances pour permettre un échantillonnage valable : FAUCHILLE, *Droit international public*, vol. I, 2^e partie, p. 440ss. SMITH, *The Economic use of international rivers*. BERBER, *Rivers in International Law*. SIBERT, *Traité de Droit international public*, tome I, p. 787ss. DEVISSCHER, *Droit international public*, p. 252ss. SEVETTE, *Aspects juridiques du développement hydro-électrique des fleuves et lacs d'intérêt commun*. HYDE, *International Law, chiefly as interpreted and applied by the United States*, vol. I, p. 443ss. Pitt COBBETT, *Leading cases in International Law*, p. 119ss. OPPENHEIM, *International Law*, vol. I, p. 431ss. GUGGENHEIM, *Traité de Droit international public*, t. I, p. 381ss. SAUSER-HALL, *L'utilisation*

aux fleuves internationaux. Comme le rappelle de Visscher⁴⁸, de tous les éléments du territoire, le fleuve international est celui dont le régime est le plus sensible à l'action des facteurs économiques et politiques. Ceci explique le fait que les formules du droit international se rapportant au domaine fluvial sont peut-être encore moins fixées que celles se rapportant aux autres éléments du territoire (le domaine maritime par exemple). La mobilité, l'indétermination même de cette matière interdisant tout dogmatisme et toute généralisation trop poussée, nous nous bornerons ici à dresser un inventaire d'opinions, d'où nous chercherons à faire ressortir quelques lignes de force. Pour fin de classification de ces diverses opinions, nous suivrons l'ordre de nos premiers chapitres et traiterons, d'abord, de la frontière, puis de la pêche, de la navigation et, enfin, de tous les autres usages (industriels ou domestiques) des cours d'eau internationaux.

Il y a lieu de distinguer ici entre les cours d'eau successifs pour lesquels aucun problème de frontière⁴⁹ ne se pose et les cours d'eau contigus ou limitrophes, où la démarcation n'est pas toujours aisée. Dans le dernier cas, on peut procéder selon la méthode traditionnelle de la ligne médiane des eaux, *i.e.* le milieu géométrique du cours d'eau, obtenu en traçant une ligne équidistante des deux rives, ou selon celle, plus récente, de la ligne médiane du chenal le plus profond ou le plus navigable (communément appelée thalweg). Dans les cours d'eau non navigables et non flottables⁵⁰, ainsi que dans les lacs internationaux⁵¹, c'est en général la méthode traditionnelle de la ligne médiane des eaux qui est en usage, cependant que pour les cours d'eau navigables et flottables, c'est plutôt le milieu du thalweg qui est préféré⁵². Chaque État peut ainsi exercer d'une façon absolue sa souveraineté sur le lit et les eaux du fleuve

industrielle des fleuves internationaux. WINIARSKI, *Principes généraux du droit fluvial international*, BUSTAMANTE Y SIRVEN, *Droit international public*, vol. III, p. 101ss. PODESTA-COSTA, *Derecho Internacional Publico*, vol. I, p. 235ss. MOORE, *Digest*, vol. I, pp. 653ss., 762ss.

⁴⁸ *Op. cit.*, p. 252.

⁴⁹ Comme l'explique SAUSER-HALL (*op. cit.*, p. 481), « Elle passe transversalement selon une ligne droite qui coupe le cours d'eau et relie les rives de chacun des deux États entre les points extrêmes de leurs frontières sur terre ferme. Le cours d'eau se trouve par conséquent morcelé en autant de tronçons qu'il y a d'États traversés par lui ».

⁵⁰ « If a non-navigable river forms the boundary between two States, it is generally believed that the dividing line follows the middle of the stream ». HYDE, *Notes on the rivers as boundaries*, A.J.I.L., vol. VI, 2^e partie, 1912, p. 906. Voir également : PODESTA-COSTA, *op. cit.*, p. 236 ; WINIARSKI, *op. cit.*, p. 80.

⁵¹ *i. e.* Où la ligne traverse le lac dans sa longueur et se trouve située à égale distance des deux rives. GUGGENHEIM, *op. cit.*, p. 384. Voir également à ce sujet : SAUSER-HALL, *op. cit.*, p. 487.

⁵² FAUCHILLE (*op. cit.*, nos 523 et 487) estime que, tout au moins pour les fleuves navigables, « la ligne de démarcation de la propriété ou de la souveraineté des deux États sur le fleuve est le thalweg, *i.e.*, le milieu du courant ou du chenal ». Cette doctrine est celle qui est le plus généralement admise à l'époque moderne. « A l'heure actuelle, il semble que les États aient abandonné en droit conventionnel le système de la limite à la rive, en faveur de la ligne médiane, ou du thalweg pris dans sa définition scientifique, selon qu'il s'agit d'un cours d'eau navigable ou non. Il n'en demeure pas moins qu'en l'absence de toute codification acceptée par les États riverains, ceux-ci demeurent libres d'adopter dans leurs conventions toute formule

frontière, jusqu'à la limite de son territoire ainsi tracé⁵³.

A moins de stipulation ou de titre de possession au contraire, les îles qui jalonnent le cours d'un fleuve frontière font partie du domaine d'un État ou de l'autre selon qu'elles sont situées d'un côté ou de l'autre de la ligne de démarcation (thalweg, dans le cas des fleuves navigables et ligne médiane des eaux dans les autres cas)⁵⁴. En ce qui concerne les ponts qui enjambent les fleuves ou les lacs frontières, la ligne de démarcation des souverainetés se situe généralement, en l'absence d'autre convention, à égale distance des deux extrémités (soit au milieu géographique de sa structure)⁵⁵.

Comme le souligne Sibert⁵⁶, il n'y a pas, en matière de pêche fluviale, de traité collectif à caractère général, comme ce fut le cas pour la navigation. Il y a toutefois quelques rares conventions entre États déterminés dont aucune ne prévoit l'extension du droit de pêche aux non-riverains. Dans cette catégorie figurent les conventions du 3 juillet 1897 relatives à la pêche sur le lac de Constance (que nous avons mentionnées au chapitre précédent) ainsi que celle du 30 juin 1883 relative à la pêche aux saumons sur le Rhin, entre la Suisse, l'Allemagne et les Pays-Bas⁵⁷. Toutes les deux prévoient une réglementation en commun de l'exercice du droit de pêche sur les eaux limitrophes au moyen de dispositions uniformes destinées à prévenir la destruction du poisson.

Ainsi donc, si le droit de pêche d'un État (comme sa souveraineté) demeure exclusif sur la section (délimitée par la frontière) du fleuve international qui fait partie de son domaine, ce droit n'est pas absolu et n'autorise que les actes qui ne constituent pas un abus préjudiciable aux tiers. Il n'autorise pas, par exemple, l'emploi de procédés ou de moyens de pêche pouvant amener un dépeuplement de la rivière ni la construction (sans entente préalable) de barrages susceptibles d'empêcher la descente ou la remonte du poisson au détriment des co-riverains. Telle est l'opinion de Fauchille⁵⁸ qui suggère de plus que « pour éviter les difficultés qui pourraient naître à ce sujet, il serait bon que les États passent entre eux des ententes, soit au

sur laquelle ils auront résolu de s'entendre ». Paul DE LAPRADELLE, *La Frontière — étude de droit international*, p. 206. Voir également à ce sujet : WINIARSKI, *op. cit.*, pp. 80-813 ; SAUSER-HALL, *op. cit.*, p. 485 ; BUSTAMANTE Y SIRVEN, pp. 112-114.

⁵³ Voir : SEVETTE, *op. cit.*, p. 209. Toutefois, comme le fait remarquer SAUSER-HALL (*op. cit.*, p. 488), l'exploitation des forces hydrauliques est partout en plein développement, partout elle déborde les lignes frontières et « il n'est donc nullement étonnant de rencontrer dans quelques-uns des traités les plus modernes à ce sujet des dispositions qui émancipent, plus ou moins complètement, les États exerçant leur droit à l'utilisation industrielle des fleuves internationaux de l'obligation de respecter la frontière fluviale ».

⁵⁴ Voir PODESTA-COSTA, *op. cit.*, p. 237. En ce qui concerne les îles qui peuvent se former dans le lit des rivières limitrophes après que le tracé de la frontière a été fixé, Hyde, (*op. cit.*, p. 907), suggère que, pour les rivières non navigables, la frontière suive une ligne imaginaire tracée au milieu de cette terre nouvellement formée.

⁵⁵ Voir à ce sujet : GUGGENHEIM, *op. cit.*, p. 387 ; PODESTA-COSTA, *ibid.* ; HYDE, *ibid.*

⁵⁶ *Op. cit.*, pp. 830-831.

⁵⁷ Voir le chapitre VII, note 16A.

⁵⁸ *Op. cit.*, pp. 446-447. Nous verrons plus loin, en examinant la doctrine en ce qui a trait à l'utilisation industrielle des cours d'eau internationaux que le même principe tiré de la maxime romaine *sic utere tuo ut alienum non laedas* s'applique.

point de vue de la réglementation de la pêche, soit au point de vue de la répression des contraventions, afin que sur toute l'étendue du fleuve il y ait des prescriptions uniformes. S'il n'existe pas de communauté de droit entre les riverains d'un cours d'eau international, il peut y avoir entre eux une communauté conventionnelle.»

La première constatation au sujet de laquelle la majorité des auteurs semblent s'accorder, c'est qu'il n'existe pas, à l'époque actuelle, de régime international de libre navigation (commerciale) fluviale inhérent à tous les cours d'eau internationaux⁵⁹. Ceci tient en grande partie aux conditions géographiques et économiques elles-mêmes des cours d'eau, lesquelles varient sensiblement d'un continent à l'autre. L'Europe, par exemple, continent d'étendue limitée et parfois surpeuplé a eu tôt besoin, plus que n'importe quel autre continent, de communications fluviales basées sur une liberté réglementée⁶⁰, cependant qu'en Amérique, où les fleuves (en particulier ceux d'Amérique du Sud) traversent de vastes espaces inhabités, l'intérêt principal s'est souvent porté sur le flottage et la production d'énergie électrique plutôt que sur la navigation comme telle⁶¹. Cette dernière est en général réglementée, tantôt sur une base de traités particuliers (entre riverains et non-riverains), tantôt sur une base unilatérale, par voie législative.

Nul peut-être mieux que l'éminent juriste chilien Alejandro Alvarez, lors de l'exposé qu'il fit devant la sous-commission des cours d'eau navigables de la conférence de Barcelone, n'a mis en lumière les différences essentielles qui existent entre le droit fluvial d'Europe et celui d'Amérique sur le plan de la liberté de navigation. Après avoir souligné la diversité des conditions géographiques et, par la suite, les différences de réglementations qui existent entre les régimes européens et américains, il constate que la libre navigation sur les fleuves internationaux d'Europe a été proclamée dans des conventions passées par les grandes puissances comme un principe de droit public européen, tandis qu'en Amérique, la matière est régie par un grand nombre de conventions *inter pares*, c'est-à-dire, entre États riverains, ainsi que par des dispositions législatives émanant de ces États : « On n'y trouve donc pas reconnu, avec le caractère universel qu'il a en Europe, le principe de la libre navigation des fleuves internationaux et, quand il est admis en faveur d'autres États que les États riverains, il a plutôt le caractère d'une concession gracieuse que d'un véritable droit ». Il explique que le système des commissions administratives fluviales (comprenant même des délégués d'États non riverains) en vogue en Europe est inconnu en Amérique. Il rappelle, enfin, qu'en Amérique, le transport local est toujours réservé au pavillon national⁶². Il est toutefois

59 PODESTA-COSTA, *op. cit.*, p. 237 ; WINIARSKI, *op. cit.*, p. 152.

60 Parlant du droit fluvial international d'Europe, SIBERT (*op. cit.*, p. 821) souligne que « on peut considérer sans exagération que ses caractères dominants tenaient encore en 1936 dans la formule de liberté et égalité pour tous, en temps de paix, du point de vue du commerce, sous un contrôle qui était le plus souvent international ».

61 C'est là l'avis de ROUSSEAU, *op. cit.*, p. 404 et de SIBERT, *op. cit.*, pp. 792, 821.

62 *Verbatim report of The Barcelona Conference and Text relating to the Convention on the Regime of Navigable Waterways of International Concern, Geneva 1921*, pp. 225-226.

généralement reconnu que, bien qu'appuyé sur des critères quelque peu différents⁶³ (correspondant eux-mêmes à une réalité géographique et économique distincte) de ceux du droit fluvial d'Europe, le droit fluvial d'Amérique demeure dans ses formules tout aussi progressif que le premier⁶⁴.

Il appert donc que, en l'état actuel du droit international, la liberté de navigation sur les cours d'eau internationaux demeure, d'abord et avant tout, assujettie au consentement des États territorialement intéressés. Est-ce à dire que, en dehors de toute convention ou de tout droit coutumier, général ou local, il n'existe dans ce domaine aucune règle universellement admise en droit des gens et valable pour toutes les nations? Tout en étant conscient de l'écueil — souvent signalé par les auteurs — que constituent les généralisations trop poussées en droit fluvial international, il nous semble, en ce qui concerne la position des riverains du moins, que le sentiment juridique des nations (en autant qu'il soit possible de l'identifier d'une manière objective) ait été porté à blâmer l'attitude de l'État d'aval qui aurait refusé à l'État d'amont un accès à la mer par l'intermédiaire de son territoire⁶⁵. Davantage sujette à caution nous semble l'intéressante formule proposée par l'éminent juriste latino-américain Bustamante y

D'après WINIARSKI, *op. cit.*, pp. 132-133, « il y a certainement une exagération dans l'appréciation de la distance qui sépare le droit fluvial américain du droit fluvial européen. Des fleuves déclarés internationaux n'existent pas en Amérique, mais la navigation des fleuves dits internationaux n'est libre en Amérique, comme en Europe, qu'en vertu d'un traité ou d'une autorisation de l'État territorialement intéressé. »

63 A la lumière du droit conventionnel, HYDE (*op. cit.*, vol. I, pp. 530-531) dégage les critères suivants en ce qui a trait à la coutume nord-américaine : « *First, no right of navigation is known to have been exercised in foreign territory or permitted in American territory except by virtue of treaty. Secondly, no treaty has declared it to be a principle of international law that international navigable rivers are generally open to navigation by vessels of foreign riparian or non-riparian states. Thirdly, notwithstanding the principles advocated by its statesmen, the United States, as the upstream, sovereign on at least one occasion accepted a treaty the terms of which afford some basis for the contention that the right of navigation secured thereby was conferred as a grant by the sovereign downstream; and on another occasion substantial concessions were yielded for the privilege of access to the sea. Fourthly, in two cases, where the upperstream was wholly within the territory of a single state, no permission was accorded the inhabitants of the territory downstream to navigate the upper waters. Fifthly, in a treaty of the Twentieth Century concerning the Canadian Boundary Waters, the broad rights of navigation reciprocally agreed upon for the benefit of the riparian states were subjected to the operation of the local regulations of either country not at variance with the compact.* »

64 Comme le fait remarquer ROUSSEAU (*op. cit.*, p. 405) : « Même lorsqu'elle est d'origine interne, la réglementation est très libérale, le fleuve étant fréquemment ouvert aux navires marchands de tous les États... » Ajoutons à ceci que le nombre de plus en plus considérable de traités bilatéraux de commerce et de navigation, comportant la clause de la nation la plus favorisée, signés entre États de continents divers continue aujourd'hui à niveler les conditions dans lesquelles s'exerce la navigation fluviale dans le monde, y compris l'Amérique du Nord.

65 Voir à ce sujet : WINIARSKI, *op. cit.*, pp. 140-142. Nous avons déjà souligné au chapitre III, en ce qui a trait à la navigation sur le fleuve St-Laurent, les positions divergentes prises au début du siècle dernier par le gouvernement de Sa Majesté britannique et celui des États-Unis. C'était un accès à la mer que réclamaient les États-Unis en invoquant les principes du droit naturel et cet accès leur a été concédé, comme nous l'avons vu, par le traité de Washington de 1871. Il a été reconfirmé depuis, notamment par le traité des eaux limitrophes de 1909. La conclusion suivante que tire Ruth E. BACON (*British and American Policy and the right of fluvial navigation, B.Y.B. 1932, vol. XIII, p. 91*) à partir des positions divergentes des États-Unis et du Royaume-Uni en matière de navigation fluviale est à retenir : « *In the process of*

Sirven⁶⁶, selon qui, « la jouissance innocente de la navigation pacifique » sur les cours d'eau internationaux appartiendrait en droit à la communauté internationale. Toute formule en effet qui conduirait, soit à grever d'une servitude permanente le territoire des riverains, soit à assujettir le passage innocent à la volonté arbitraire d'un riverain⁶⁷ nous semble à rejeter comme ne correspondant pas à l'évolution actuelle du droit fluvial international.

Un des exposés sur le sujet, qui, à mon avis, figure parmi les plus valables, parce qu'il tient peut-être le mieux compte de la complexité et de la mobilité du sujet et qu'il évite, partant, l'écueil de la généralisation doctrinale, sans tomber dans celui du pragmatisme typique aux compilateurs, est celui de Pitt Cobbett, dans un volume publié à Londres en 1922, intitulé *Leading cases in International Law*⁶⁸. Ses conclusions générales en ce qui a trait à la navigation des cours d'eau, conclusions d'ailleurs exprimées sous toutes réserves par l'auteur, méritent d'être citées in extenso :

- « 1. En ce qui a trait au droit de navigation des co-riverains, la pratique des États est peut-être suffisamment uniforme pour qu'on puisse affirmer l'existence d'un droit en dehors de toute convention, bien que ce droit soit tout au plus un *droit imparfait* et qu'il ne soit pas aujourd'hui concédé universellement. — 2. De plus, l'exercice d'un tel droit, qu'il se fonde sur une convention ou sur l'usage, est certainement assujéti aux règlements qui pourraient s'avérer nécessaires pour la sécurité ou la commodité de la puissance ter-

shaping the law concerning these national rivers, Great Britain and the United States by their policies have contributed largely. Though there is some diversity of opinion, it is generally agreed that international law accords no absolute legal right of navigation on any international river apart from that derived from treaty or other expressed agreement, at the same time recognizing a moral claim on the part of the upper riparian. Great Britain by her insistence that freedom of navigation was purely a conventional right, helped to establish the treaty-right basis of this rule. The United States, by championing the natural right of an upper riparian under certain specified circumstances to reach the ocean, added the moral claim of the upper riparian ».

66 « Pour nous, nous estimons qu'il y a à distinguer deux choses, la propriété souveraine, qui appartient indubitablement à chaque État, sur la partie du fleuve qui le traverse et qui est indispensable à sa sécurité, d'autre part, la jouissance innocente de la navigation pacifique, qu'il n'y a pas de motif justifié de refuser aux autres nations, de même qu'on ne les refuse pas normalement pour leurs navires dans la mer territoriale, ni pour leurs trains ou leurs automobiles sur le territoire terrestre. C'est un droit de la communauté internationale, comme il a été dit en l'étudiant, usufuitière en titre de ce droit, qui le cède à tous les États pour lesquels c'est nécessaire et demandé. Ils ne peuvent l'exercer que pour des fins pacifiques, et avec un absolu respect et attachement à toutes et à chacune des attributions normales et ordinaires de l'État riverain, qui a besoin de les exercer avec une absolue égalité de traitement, puisqu'il ne lui convient pas d'établir des distinctions sur l'exercice d'un droit qui procède de la communauté et non de ses concessionnaires ». *Op. cit.*, vol. III, p. 115.

67 La formule suivante proposée par WINIARSKI, *op. cit.*, p. 153, nous semble, dans son aboutissement du moins, de nature à entraîner une telle conséquence : « Pour résumer tout ce qui vient d'être dit : d'après les règles de droit international en vigueur, la base du droit de naviguer en territoire étranger est constituée par le consentement de l'État territorialement intéressé, qu'il s'agisse des fleuves communs, internationaux, ou qu'il s'agisse des fleuves nationaux ; en d'autres termes, par la volonté expresse ou tacite du maître du territoire ».

68 P. 127.

ritorialement intéressée, aussi longtemps que lesdits règlements ne sont pas incompatibles avec la liberté de navigation. — 3. En ce qui concerne le droit de navigation des États non riverains, bien que souvent concédé par traité, il ne peut sans doute être réclaté comme un droit fondé sur l'usage⁶⁹, sauf sous l'égide des droits des États riverains eux-mêmes. — 4. En ce qui concerne les cours d'eau entièrement situés dans le territoire d'un seul État, le droit de navigation, bien que souvent concédé par traité et quelquefois extorqué aux petites puissances, est encore strictement affaire de gracieuseté ou de courtoisie. »

Ces usages sont multiples (alimentation en eau potable des agglomérations urbaines, emploi de l'eau à des fins domestiques et sanitaires, pour l'irrigation agricole et autres buts industriels, comprenant, notamment, l'utilisation de la force hydraulique pour la production de l'énergie électrique, etc.) et il est impossible de formuler à priori des principes généraux universellement valables pour les gouverner⁷⁰. Cela tient au fait qu'on ne peut, en pratique, dissocier un système fluvial donné du contexte géographique, économique et politique auquel il appartient. D'où le danger, en particulier dans ce domaine du droit fluvial que nous abordons, d'une réglementation uniforme trop exclusivement inspirée de conceptions abstraites et la nécessité de confier au droit conventionnel (qui, en définitive, seul permet de tenir pleinement compte des particularités propres à chaque cours d'eau⁷¹) le soin de faire la mise au point qui s'impose.

Compte tenu de l'insuffisance et du danger des règles trop abstraites touchant cette matière, la majorité des auteurs reconnaissent néanmoins l'existence d'un principe général en ce qui a trait à l'utilisation industrielle des cours d'eau internationaux. Ce principe que consacre la pratique des États et qui fait pour ainsi dire partie de la coutume internationale veut que l'action d'un riverain sur son propre territoire ne porte

⁶⁹ Cette conclusion est endossée par OPPENHEIM, *op. cit.*, 21, no 177, p. 421 : « En ce qui concerne les fleuves frontières et non nationaux (*not national*) coulant à travers plusieurs États, les États riverains peuvent réglementer la navigation sur chaque partie de ces fleuves qui leur est propre et ils peuvent certainement en exclure les navires de tous les non-riverains, à moins qu'ils ne soient empêchés par des traités spéciaux. »

⁷⁰ FAUCHILLE, *op. cit.*, p. 451, no 522 ; SAUSER-HALL, *op. cit.*, p. 471 ; WINIARSKI, *op. cit.*, p. 188 ; EAGLETON, The use of the waters of international rivers, *Canadian Bar Review*, vol. XXXIII, 1955, p. 1023ss.

⁷¹ « ... En réalité, il n'y a pas de règle de droit qui puisse être appliquée sans discrimination à tous les litiges susceptibles de surgir. Chaque système fluvial doit être considéré séparément à la lumière de sa propre histoire et de ses conditions physiques ». SMITH, *op. cit.*, p. 87. « Only Treaty making procedure can, in practice, take into consideration all the complexities of each particular situation. This procedure alone is the most suitable way of applying to specific situations all those vague and general principles of law which by themselves are never self-sufficient, which are a beginning but never a solution. » BERBER, *op. cit.*, p. 273. Voir également QUINT. Nouvelles tendances dans le droit fluvial international, *Revue de droit international et de législation comparée*, 1931, vol. LVIII, p. 320 ; SAUSER-HALL, *ibid.*

pas de préjudice positif et aisément reconnaissable au territoire d'un autre État⁷². Nous verrons plus loin quelques-unes des principales déductions qu'il est permis de faire à partir de ce principe.

Ce principe fait en quelque sorte le partage entre deux conceptions abstraites, diamétralement opposées : celle, anarchique (dans ses conséquences du moins), de la suprématie absolue du souverain territorial, laquelle se trouve formulée dans la doctrine de Harman⁷³, et celle, obstructionniste, de l'ancienne théorie (en droit privé) des droits des riverains, laquelle, en définitive, aboutit à instaurer une sorte de condominium sur un bassin fluvial et à gêner de façon excessive l'exercice du droit de souveraineté du riverain sur la partie du cours d'eau qui coule à travers son territoire⁷⁴. Il y a donc lieu de rechercher ici une formule intermédiaire, susceptible de concilier deux idées essentielles : celle de la souveraineté territoriale des États riverains sur les eaux et le lit des cours d'eau qui baignent leur territoire, et celle du respect des droits appartenant aux autres États riverains. Cette formule, c'est celle de l'ancienne maxime « *sic utere tuo ut alienum non laedas* ». C'est également la formule suivante du droit de voisinage que propose le droit privé français et qu'endossent nombre d'auteurs⁷⁵ :

72 « Un seul principe semble généralement consacré : pas de dérivation de cours d'eau qui soit de nature à porter un préjudice important aux autres propriétaires ou collectivités dont les fonds sont bordés ou traversés par un même cours d'eau ». SAUSER-HALL, *op. cit.*, p. 517. « *It was seen above in the survey of individual water treaties that a consistent provision of an overwhelming number of these European treaties is to the effect that no work likely to have a considerable reaction on the flow of water in the neighbouring country can be erected without the consent of the neighbouring state* ». BERBER, *op. cit.*, p. 155. Pour FAUCHILLE, *op. cit.*, p. 451, les résultats suivants, découlant de l'application généralisée de ce principe, doivent être considérés à priori comme acquis : « 1. Un riverain ne peut jamais changer le point où le cours d'eau pénètre sur le territoire d'un autre état riverain sans l'assentiment de cet État, car un pareil changement équivaut à une modification du territoire même de celui-ci. — 2. Un riverain ne peut, en aucun cas, par des déversements de matière ou autrement, altérer d'une manière nuisible les eaux d'un fleuve international. Il y a ici en cause un intérêt humanitaire d'ordre général : la santé publique veut que l'eau et les produits du fleuve, comme le poisson, ne soient point contaminés. — 3. Un riverain ne peut pas faire ou laisser faire dans son territoire des constructions ou des établissements qui doivent être pour un autre riverain une cause d'inondation. — 4. Un riverain ne peut pas accomplir dans la partie du fleuve qui le borde des actes qui doivent avoir comme effet de dessécher et de supprimer complètement le cours d'eau à son arrivée sur le territoire d'un autre état : il y aurait là encore une atteinte à la constitution même du territoire de cet État. » Voir également à ce sujet : Von BAR, *op. cit.*, p. 281ss. VATTEL, *Droit des gens*, t. I, no 272.

73 Comme nous l'avons vu précédemment, la position qu'a adoptée le procureur général des États-Unis, Harmon, lors de la dispute de son pays avec le Mexique au sujet du Rio Grande, équivalait à considérer comme incompatible avec le droit de souveraineté de son pays, le principe selon lequel ce dernier devrait, au bénéfice du pays d'aval, priver ses habitants d'une fourniture d'eau dont la nature les a dotés et qui se trouve entièrement dans son territoire. Tout en réservant fermement les droits des États-Unis, le litige a finalement pu être réglé sur la base d'un arrangement rationnel qui, en fait, tient compte des intérêts des deux pays. Toutefois, cette position (plutôt académique) n'a jamais été formellement abandonnée par le gouvernement des États-Unis qui s'en est inspiré dans l'affaire du canal de drainage de Chicago. Voir à ce sujet SAUSER-HALL, *op. cit.*, p. 512ss.

74 « Le principe de l'unité du bassin fluvial, ni même du cours d'eau ne peut être posé, sinon, chaque État verrait sa puissance limitée sur une grande partie ou même la totalité de ses eaux publiques. Une conception de ce genre ne trouve aucun appui dans la pratique des États. » SAUSER-HALL, *op. cit.*, pp. 480-481. Voir également à ce sujet : SMITH, *op. cit.*, p. 144.

75 « C'est donc dans le droit de voisinage qu'il faut chercher la justification de la limitation de la souveraineté des États sur leurs eaux courantes. Le droit de voisinage est une institu-

Les rapports de contiguïté ou de voisinage entre des fonds appartenant à des propriétaires différents ont pour effet nécessaire de mettre en conflit les droits respectifs de ces propriétaires ; et ce conflit ne peut être concilié qu'au moyen de certaines limitations imposées à l'exercice des facultés naturellement inhérentes à la propriété^{75A}.

Ainsi donc, comme le propose Fauchille⁷⁶, le riverain d'un cours d'eau international aurait le droit de faire sur son territoire tous les actes qui ne présentent pour ses co-riverains que des inconvénients ou des incommodités inséparables du bon voisinage, mais il devrait s'abstenir de tous ceux qui excéderaient ces inconvénients ou incommodités⁷⁷. Bien sûr, fait remarquer l'auteur, une pareille formule ne se prête pas à une application automatique, mais c'est plutôt « par l'appréciation des faits, en s'inspirant de la directive indiquée qu'il faudra procéder : on examinera dans chaque cas traité si l'utilisation industrielle ou agricole du fleuve doit produire ou non des limitations de droit plus considérables que celles imposées par les rapports de continuité ou de voisinage⁷⁸. Et, pour procéder, dans une situation donnée, à l'examen d'ensemble qui s'impose, l'auteur préconise l'institution de commissions permanentes de techniciens et de juristes dans lesquelles seraient représentés tous les riverains et auxquelles pourraient être soumis pour décision (ayant un caractère obligatoire) tous projets d'utilisation au sujet desquels les États n'auraient pu s'entendre⁷⁹.

tion du droit des gens ». SAUSER-HALL, *op. cit.*, p. 554. « Un état a le droit d'aménager unilatéralement la partie du cours d'eau qui le traverse ou qui le borde, dans la limite où cet aménagement n'est susceptible de provoquer sur le territoire d'un autre État qu'un dommage restreint, qu'une incommodité minime entrant dans le cadre de celles qu'implique le bon voisinage ». SEVETTE, *op. cit.*, no 191, p. 176. « Si l'instabilité du régime propre des voies de navigation intérieures, si l'incertitude qui caractérise leur traitement méthodique, ne permettent guère de les soumettre à priori à un plan général de correction sur tout leur parcours, il n'en est pas moins constant qu'il existe et doit nécessairement exister entre les États riverains d'un même fleuve une véritable solidarité technique qui les convie à une entente commune et restreint à plus d'un égard leur indépendance réciproque ». ENGELHARDT, *Du régime conventionnel des fleuves internationaux*, Paris, 1879, p. 116.

^{75A} AUBRY et RAU, *Cours de droit civil français*, 5^e éd., t. II, no 194.

⁷⁶ « En définitive, ce n'est ni au riverain d'amont ni au riverain d'aval qu'il faut exclusivement donner la préférence ; ce qu'il faut ici, c'est concilier les droits qui appartiennent aux uns et aux autres afin que chacun puisse exercer les siens dans une mesure qui ne fera pas disparaître ceux des autres... La vérité est que, pour les États comme pour les individus, le voisinage entraîne certaines obligations et impose certaines restrictions à l'exercice de leurs droits. Le riverain d'un cours aura le droit de faire tous les actes qui ne présentent pour ses co-riverains que les inconvénients ou les incommodités inséparables du voisinage, mais il devra s'abstenir de ceux qui excéderont ces inconvénients ou ces incommodités. » *Op. cit.*, p. 449, no 522.

⁷⁷ C'est d'ailleurs là, ainsi que le signale SAUSER-HALL, *op. cit.*, p. 555, une conséquence logique et nécessaire «... du fait que les compétences de deux États entrent immédiatement en contact les unes avec les autres et qu'aucun État ne peut limiter strictement à son territoire les effets d'actes matériels. »

⁷⁸ Note 76.

⁷⁹ « Un premier principe qu'il convient, en effet, de poser, est que toute entreprise ou toute installation relative à l'utilisation d'un cours d'eau exige le consentement mutuel des états limitrophes : c'est seulement en l'absence de ce consentement qu'il y a lieu de saisir les commissions ». FAUCHILLE, *op. cit.*, p. 450.

De la formule générale exposée plus haut, Fauchille⁸⁰ tire les quatre conséquences suivantes, lesquelles, à l'exception peut-être de la quatrième, sont assez universellement endossées par les publicistes :

1. Un riverain ne peut pas enlever au fleuve le long de ses rives, une quantité d'eau qui gêne son co-riverain dans l'exploitation industrielle ou agricole des eaux bordant son propre territoire ; 2. Il ne peut non plus déverser dans ses eaux territoriales des matières nuisibles susceptibles, en se propageant dans le fleuve, de contaminer celui-ci ; 3. Il ne peut pas davantage y exécuter des travaux qui, en refoulant les eaux sur l'autre rive, doivent entraîner pour elle des détériorations ou des inondations ; 4. Il ne peut enfin y accomplir aucun acte capable d'apporter en une partie quelconque du fleuve, pour les non-riverains comme pour les riverains, un obstacle à la liberté de navigation⁸¹.

C'est sur un principe identique⁸² que s'appuie Smith⁸³ avec sa théorie de la répartition équitable (« *equitable apportionment* ») très en vogue en particulier dans les pays à tradition juridique anglo-saxonne⁸⁴. Il soutient, en substance, qu'un État, tout en conservant l'entière souveraineté sur les eaux internationales qui arrosent son territoire, ne doit pas poser d'acte unilatéral susceptible de causer un dommage aux

⁸⁰ *Op. cit.*, p. 484, no 523.

⁸¹ Et Fauchille d'enchaîner : « Mais, quand devra-t-on dire qu'un État s'est, en fait, rendu coupable d'un de ces actes dommageables ? Ici, pas plus que pour un fleuve traversant plusieurs États, il n'est possible d'établir d'une manière générale un criterium fixant par exemple la quantité d'eau dont la dérivation est constitutive d'un dommage. On ne peut pas a priori poser des règles précises de nature à s'appliquer aux différentes hypothèses. C'est à propos de chaque cas concret, et en tenant compte des circonstances de fait qu'il faut examiner si une exploitation industrielle ou agricole doit porter vraiment préjudice à autrui. La légitimité du mode d'usage qu'un riverain veut faire d'un cours d'eau dépendra tout d'abord du consentement des États intéressés. A défaut d'entente sur ce point entre les États, c'est à l'appréciation des commissions communes et permanentes que la question sera soumise, et les décisions de ces commissions auront un caractère obligatoire. » Cette théorie est entièrement partagée par les auteurs suivants, à savoir : SEVETTE, *op. cit.*, no 192, p. 178 ; SAUSER-HALL, *op. cit.*, p. 558 ; GUGGENHEIM, *op. cit.*, p. 385 ; SMITH, *op. cit.*, p. 150.

⁸² En prenant toutefois comme point de départ la notion connexe de l'abus de droit qu'on retrouve également dans le droit civil allemand et suisse. Nicolas POLITIS, dans son cours sur le problème des limitations de la souveraineté et la théorie de l'abus des droits dans les rapports internationaux (*Recueil des cours de l'Académie de droit international de La Haye*, 1925, vol. I, pp. 77-109) fait une étude de l'application de cette théorie dans les rapports internationaux.

⁸³ *Op. cit.*, p. 150-152.

⁸⁴ Voir à ce sujet : BRIERLY, *The Law of Nations* (5^e éd., p. 205). — « *The doctrine of equitable apportionment, it seems to me, lays on a solvent principle for all cases — though it is far from providing a final solution. It can employ the riparian rights theory where that seems equitable, or prior appropriation where that seems appropriate, or find another answer, always by balancing the needs and benefits of one State against the harm done to the other. This principle was followed by Sir Benegal Rau in his report on the Indus River ; and the various treaties which have effectuated settlements of river disputes have in fact tempted to follow this principle, even though their drafters never heard of the words « equitable apportionment ».* No other theory will cover the wide variety of situations. » EAGLETON, *op. cit.*, p. 1023. Ce principe a été pleinement réalisé dans le traité conclu le 14 novembre 1944 entre les États-Unis et le Mexique relatif à l'utilisation des eaux du Colorado, de la Tijuana et du Rio Grande, instrument significatif qui n'est nullement inspiré de la doctrine de Harmon. Comme nous l'avons signalé précédemment, en vertu de l'article 4 de ce traité, les eaux du

intérêts légitimes des autres États riverains. Par contre, un État riverain ne peut s'opposer à l'acte unilatéral d'un autre co-riverain, lorsque le dommage qu'il est susceptible de subir du fait de cet acte est négligeable ou lorsqu'il est minime par rapport aux avantages considérables que l'autre État peut en retirer, quitte à réclamer une compensation ou des dommages et intérêts. Ses conclusions⁸⁵ en dix points, qui rejoignent entièrement (sauf en ce qui a trait au droit de navigation) celles de Fauchille, mais qui sont plus élaborées que les siennes (et tiennent davantage compte des recommandations de la convention de Genève de 1923), méritent d'être citées in extenso :

1) Le premier principe consiste en ce que tout bassin fluvial constitue un ensemble physique indivisible et doit être développé, par conséquent, de manière à procurer les plus grands avantages possibles à l'ensemble de la communauté humaine qu'il dessert, nonobstant toute division de cette communauté entre juridictions politiques, distinctes. Chacun des gouvernements en cause a le devoir positif de coopérer dans la mesure de ses possibilités au développement du bassin fluvial. On ne peut toutefois l'obliger à compromettre ses intérêts vitaux ni à sacrifier — sauf indemnisation intégrale et dispositions visant à sauvegarder sa sécurité — ses autres intérêts de quelque ordre soient-ils, politiques, stratégiques, économiques, tenus pour légitimes par le droit des gens.

C'est là un exposé de principes, qui, par le truchement de la convention de Genève de 1923, rejoint les formules plus avancées des résolutions (en particulier celle de l'article 8 de ces résolutions) de l'Association du droit international de Dubrovnik de 1956.

2) Aucun État n'a le droit d'entreprendre par décision unilatérale d'utiliser les eaux d'un cours d'eau international d'une manière qui porte ou menace de porter un préjudice appréciable aux intérêts légitimes d'un autre État riverain.

Cette règle est généralement admise par les publicistes qui en déduisent que, lorsque le dommage susceptible d'être causé est sérieux, les travaux proposés ne pourront être entrepris sans une entente préalable entre les intéressés⁸⁶.

Rio Grande, entre Fort Quitnam et le golfe du Mexique, étaient réparties entre les deux pays d'une manière qui ne tenait pas strictement compte du tracé de la frontière et qui a l'encontre de la doctrine Harmon, attribuait au Mexique une partie des eaux tributaires. Voir à ce sujet : SAUSER-HALL, *op. cit.*, pp. 566-567. Parlant de son côté de la répartition équitable des eaux des cours d'eau internationaux, FAUCHILLE, *op. cit.*, p. 449 fait la mise en garde suivante : « Ces différents moyens qui supposent une désignation précise de la quantité devant revenir aux riverains sont de nature à faire naître bien des difficultés : ils exigent des calculs qui seront malaisés sinon impossibles pour savoir si chaque État a bien reçu en fait la seule part à laquelle il a droit. Nous croyons qu'on doit abandonner tout système de répartition quelconque pour se borner à l'indication comme règle de droit de la formule des inconvénients et des incommodités du voisinage. »

⁸⁵ Note 83.

⁸⁶ « En principe, chaque État peut disposer de la partie du cours d'eau qui coule sur son territoire (...) Toutefois, il est inadmissible qu'un État prenne des décisions unilatérales dans des affaires relevant du droit de voisinage, tels que la navigation, le cours du fleuve, l'entretien et la construction de canalisation, d'usines électriques, etc. » GUGGENHEIM, *op. cit.*, p. 385. Voir également : SEVETTE, *op. cit.*, note 75.

- 3) Aucun État n'a le droit de s'opposer à l'initiative d'un autre État concernant l'utilisation desdites eaux s'il n'en souffre pas ou n'est pas menacé d'en souffrir un dommage appréciable ;
- 4) Si l'utilisation envisagée des eaux promet de grands avantages à un État, et ne porte à un autre qu'un faible préjudice, le second État doit consentir au projet, sous réserve d'indemnisation intégrale et de dispositions suffisantes pour sauvegarder sa sécurité future ;

Existe-t-il en droit international un critère général permettant d'établir une distinction précise entre ce qui constitue un dommage sérieux, justifiant l'opposition du co-riverain et un préjudice minime, qu'il doit subir, quitte à recevoir une compensation ? Nous ne le croyons pas. Seul un examen de chaque cas concret (comme l'a proposé Fauchille) sous l'angle du droit de voisinage, permettra d'établir la nature réelle et l'étendue du dommage. Ceci suppose évidemment un désir de bonne entente chez les riverains⁸⁷. Pour ce qui est de la nature de la compensation, lorsqu'elle est justifiée, c'est encore là chaque fois un cas d'espèce. Toutefois, comme le fait remarquer Sevette⁸⁸, lorsqu'il s'agit de dommages causés par des travaux d'électricité, la compensation consiste souvent en une fourniture d'électricité.

- 5) Lorsqu'un projet d'utilisation des eaux menace les intérêts légitimes et vitaux de l'un des États, celui-ci est justifié à s'y opposer absolument. En cas de désaccord sur le caractère vital des intérêts menacés, il convient de recourir soit à l'arbitrage, soit à un tribunal, soit au conseil de la Société des Nations. Si le tribunal ou le conseil constate le caractère vital des intérêts menacés, aucun avantage économique ou autre ne peut justifier l'exécution du projet. Si, au contraire, le tribunal ou le conseil n'estime pas que des intérêts vitaux dudit État soient menacés, celui-ci doit permettre l'exécution du projet, sous réserve d'indemnisation et de toutes autres conditions jugées équitables par le tribunal ou le conseil ;
- 6) Si le désaccord des États en cause porte sur des questions techniques, il convient, sauf accord direct entre les parties, d'en référer à des commissions internationales possédant la compétence technique nécessaire ;
- 7) Si les conditions sont telles dans le bassin fluvial qu'on peut s'attendre à de fréquentes questions à résoudre quant à l'utilisation des eaux, il y a lieu de mettre sur pied des commissions internationales permanentes chargées de résoudre ces questions au fur et à mesure qu'elles se posent.

⁸⁷ « Si l'on prend en considération un préjudice minime, on s'expose à ce qu'un État, pour un motif futile, refuse de participer aux aménagements nécessaires. La limite repose donc sur la bonne volonté des États, sur leur désir de négocier et sur leurs bonnes relations. Et si un préjudice minime leur est causé résultant du bon voisinage, cela leur donne le seul droit d'être partie à la négociation pour réclamer une indemnité équitable ». SEVETTE, *op. cit.*, no 192, p. 178. « Ni l'intégrité physique du cours d'eau (maintien du même volume d'eau et du même courant), ni son intégrité chimique (maintien de la même composition chimique de l'eau) ne doivent être modifiées par l'utilisation qu'en fait un État riverain. Si en dépit de cette interdiction, des modifications importantes de cette sorte se produisent, l'État lésé a droit au rétablissement de l'état antérieur, éventuellement à des dommages et intérêts ». GUGGENHEIM, *op. cit.*, p. 385.

⁸⁸ Note 87.

Ce sont là (en particulier, les points 6 et 7) des considérations, qui, comme nous l'avons vu précédemment rejoignent celles de Fauchille et qui sont endossées par un nombre considérable de publicistes⁸⁹.

8) Aucun mode d'utilisation des eaux (navigation, irrigation, etc.) ne jouit d'une priorité juridique sur les autres modes, mais on peut tenir compte de l'histoire et des circonstances particulières afin de juger si l'un des modes d'utilisation n'aurait pas acquis, par antériorité ou pour quelque autre raison, des droits plus forts que ceux d'un autre mode. Les différends relatifs aux questions de cet ordre devraient être considérés comme pouvant relever de l'arbitrage, d'un tribunal ou du conseil de la Société des Nations ;

La conclusion de Smith sur ce point, ainsi que celle qu'il avait déjà exposée avec plus de force dans le même ouvrage⁹⁰, semble endossée, à quelques nuances près, par un grand nombre d'auteurs⁹¹. Il appert, en effet, que la priorité quasi absolue, en dehors de toute convention, accordée au droit de navigation au début du siècle dernier et qui répondait aux préoccupations de l'Europe, soit depuis quelque temps très sérieusement remise en question, voire à peu près dépassée, en particulier, sous l'impulsion de nouveaux besoins et de nouvelles situations résultant de l'industrialisation croissante du monde occidental où l'énergie hydraulique joue un rôle de plus en plus considérable⁹². De plus, certaines conventions particulières ont à l'époque moderne

89 « Nous avons vu à ce sujet, en étudiant les clauses annexes, comment cette compensation au préjudice pouvait intervenir sous la forme de fourniture d'énergie. Nous avons vu également combien ces négociations, nécessaires en cas d'aménagement hydro-électrique, sont grandement facilitées lorsqu'une commission mixte composée de techniciens est constituée à cet effet. » (SEVETTE, *op. cit.*, no 192, p. 178). « En réalité il n'y a pas de règle absolue et précise pour déterminer ce qui est compatible avec le droit de bon voisinage. Le droit est un art autant qu'une science. C'est par une appréciation objective des faits qu'il sera possible de découvrir la juste mesure en laquelle les divers États riverains doivent avoir égard à leurs intérêts réciproques. Et, à cet égard, on ne saurait trop recommander le recours à des commissions de techniciens comme l'ont prévu et le code civil italien par ses consortiums et le code civil suisse par son article 708 et aussi le traité de 1909 (*Water Boundary Treaty*) entre la Grande-Bretagne et les États-Unis. » SAUSER-HALL, *op. cit.*, pp. 557-558. Voir également à ce sujet : EAGLETON, *op. cit.*, pp. 1026-1027. Smith insiste de nouveau plus loin (*op. cit.*, p. 158) sur la nécessité de reconnaître la technicité des problèmes que soulèvent les utilisations des eaux des cours d'eau internationaux : « *Questions of law will be closely involved with questions of history, geography, strategy, economics and politics. In most cases the statesmen will almost be compelled to rely very largely upon the guidance of engineers and other technical experts.* »

90 « *The study of practice leads irresistibly to the conclusion that it is impossible to lay down any general rule as to the priority of interests upon all river systems. The truth is that each must be considered separately in the light of its own history and its own conditions, political, economic and geographical.* » SMITH, *op. cit.*, p. 143.

91 « La prédominance à assurer dans tel ou tel cours d'eau à l'une ou l'autre des utilisations que l'on a tenté de classer, dépendra avant tout de la nature des choses, des conditions géographiques et économiques du cours d'eau et des régions qu'il traverse ». SAUSER-HALL, *op. cit.*, p. 523. « *In any case, it is clear that as far as an order of priority for the different uses of water is concerned, it is not possible at the present time to establish any rule of customary law.* » BERBER, *op. cit.*, p. 159.

92 « Bien qu'elle ait aussi reçu des applications hors d'Europe, la préférence ainsi marquée au principe de la libre navigation sur toute autre utilisation des cours internationaux, a été princi-

fait passer de façon spécifique au second rang le droit de navigation⁹³, tant et si bien que, s'il faut en croire la pratique — en Amérique du Nord du moins — on pourrait même placer au premier rang, dans l'ordre de priorité, les usages domestiques et sanitaires⁹⁴.

9) En général, les États riverains ont le devoir de se consulter librement et sans restrictions sur les questions qui viennent à se poser au sujet de l'utilisation des cours d'eau internationaux, que ceux-ci soient navigables ou non, et de s'abstenir de toute initiative de l'un portant atteinte aux intérêts d'un autre à moins d'avoir donné à celui-ci la possibilité d'étudier la question et de faire connaître son point de vue⁹⁵;

10) Les principes ci-dessus ne doivent pas s'interpréter comme impliquant une division ou une limitation quelconque de la souveraineté de chaque État sur son territoire et sur les eaux qui traversent celui-ci, ni une servitude ou autre droit analogue d'un État sur le territoire d'un autre État; ils signifient simplement que, dans certaines circonstances, l'exercice unilatéral de la puissance souveraine peut être considéré comme un geste inamical et blessant.

Il serait sans doute à propos, afin de parfaire quelque peu le tableau sommaire que nous avons tenté de tracer de la pensée moderne en ce qui a trait à l'utilisation industrielle des cours d'eau internationaux, de faire appel à la jurisprudence (peu abondante d'ailleurs) des tribunaux internationaux sur le sujet⁹⁶. Il faudrait, sans

palement dégagée en fonction des besoins européens. Dès qu'on se place sur un plan mondial, sa justification paraît beaucoup plus douteuse et doit dépendre des contingences économiques et géographiques spéciales à chaque cours ». SAUSER-HALL, *op. cit.*, p. 520. « Les immenses installations hydro-électriques qui se sont multipliées de nos jours n'ont pas manqué d'exercer une sérieuse répercussion dans le domaine du droit international. Nous y assistons à la constitution d'un certain droit d'eau dans lequel la priorité n'est plus confiée *eo ipso* aux intérêts de la navigation ». QUINT, *op. cit.*, p. 325. « *There is yet another consequence of technical and economic evolution since the Congress of Vienna. A hundred years ago waterways were principally used for purposes of navigation; today this is no longer invariably the case. Waterways nowadays frequently serve other purposes. Some of them have become or are capable of becoming a valuable source of electric power; from this point of view the absolute priority of navigation is no longer invariably admissible and cases may arise where the carrying out of works is perfectly legitimate although such works may be liable to impede navigation* ». Voir Rapport officiel des débats de la Chambre des Communes du Dominion du Canada, vol. XCVIII, p. 870ss.

⁹³ Voir à ce sujet les ordres de priorité des usages établis par le traité des eaux limitrophes de 1909 entre le Canada et les États-Unis (art. 8, paragraphe 3) et du traité de 1944 entre le gouvernement des États-Unis et le Mexique (art. 3) qui tous deux placent au premier rang les usages domestiques et municipaux (la navigation occupe le deuxième rang dans l'ordre de priorité établi par le traité de 1909, cependant qu'elle occupe le cinquième dans l'ordre de priorité établi par le traité de 1944).

⁹⁴ « *So I doubt that we can lay down a rule establishing priorities, unless it be for domestic use; later with experience it may be possible to establish them for certain classifications* ». (EAGLETON, *op. cit.*, p. 1026.)

⁹⁵ « En cas de préjudice grave, les États intéressés devront négocier et se communiquer préalablement tous les renseignements nécessaires à l'édification des projets en cours ». (SEVETTE, *op. cit.*, no 191, p. 177.)

⁹⁶ La Cour permanente de Justice internationale a rendu deux arrêts en cette matière: l'un, en 1929 (*P.C.I.J.*, Ser. A, no 32) à propos de la Commission internationale pour l'Oder, et

doute, également passer en revue certaines décisions importantes des tribunaux internes, en particulier, celles rendues aux États-Unis dans les nombreux litiges qui ont mis aux prises certains États de l'Union à propos de la distribution des eaux d'un même cours d'eau traversant leurs territoires respectifs tels que, les litiges entre le Kansas et le Colorado en 1907, entre le Wyoming et le Colorado en 1922, entre le Connecticut et le Massachusetts en 1931⁹⁷, entre le New Jersey et New York en 1930, et entre le Nebraska et le Wyoming en 1944. Ces décisions, pour importantes qu'elles demeurent, tant sur le plan interne (où elles ont largement contribué à élucider et asseoir la théorie de l'« equitable apportionment » — qui rejoint si harmonieusement d'ailleurs celle du bon voisinage de Fauchille) que sur le plan international (où elles constituent en quelque sorte un énoncé valable de principes généraux reconnus par les nations civilisées), ne nous intéressent néanmoins que de façon tout à fait incidente. Un examen tant soit peu approfondi de ces décisions pourrait à lui seul faire le sujet d'une longue étude et il nous entraînerait, en tous cas, en dehors des cadres de l'exposé sommaire et, partant, général que nous nous étions proposé⁹⁸.

Tout compte tenu du caractère particulier d'une matière qui, comme nous l'avons déjà rappelé, se prête difficilement — étant donné la grande diversité des intérêts en cause — aux généralisations doctrinales, nous tenterons, à la lumière du bref exposé que nous venons de faire (de la pensée moderne vue à travers le droit conventionnel et la doctrine des publicistes⁹⁹), de dégager certaines lignes générales, de retracer certaines constantes de la pensée moderne en ce qui a trait à l'utilisation industrielle des cours d'eau internationaux. Ces constantes peuvent à notre avis s'exprimer ainsi : a) Un cours d'eau international est indissociable de son contexte géographique, économique et politique ; b) En principe, chaque riverain est maître de la partie du cours d'eau qui coule sur son territoire ; c) Toutefois, dans l'utilisation unilatérale qu'il fait de sa partie, il doit tenir compte des droits que peut avoir un autre riverain sur sa propre partie du même cours d'eau ; d) Par contre, l'autre riverain

l'autre, en 1937 (*P.C.I.J.*, Ser. A/B no 70) dans l'affaire des prises d'eau de la Meuse. Ces arrêts n'ont qu'un intérêt secondaire en ce qui concerne notre étude, parce qu'ils reposent plutôt sur une interprétation du droit conventionnel que sur les règles générales du droit fluvial international comme tel. Ajoutons à ceci quelques décisions importantes de tribunaux d'arbitrage internationaux, telles que celle rendue en 1903, dans l'affaire du Faber entre l'Allemagne et le Venezuela. (HUDSON, *Cases*, 1951, p. 246) et celle rendue par un tribunal franco-espagnol, le 16 novembre 1957, dans l'affaire de l'utilisation des eaux du lac Lanoux (*R.G.D.I.P.*, 1958, 62^e année, vol. XXIX, 3^e série, p. 79ss.). Cette dernière décision offre en effet un intérêt particulier en ce qu'elle fait appel aux règles du droit international commun touchant l'utilisation industrielle des cours d'eau internationaux.

⁹⁷ « ... disputes are to be settled on the basis of equality of right. But this is not to say that there must be an equal division of the waters of an interstate stream among the States through which it flows. It means that the principles of right and equity should be applied having regard to the equal level or plane on which the states stand in point of power and right under our constitutional system and that, upon consideration of the pertinent laws of the contending States and all other relevant facts, the court will determine what is an equitable apportionment of the use of such waters ». (282 U.S. 660, pp. 669-670.)

⁹⁸ Au lecteur qui désirerait approfondir davantage la question, nous conseillons la lecture de l'ouvrage, déjà cité à plusieurs reprises, de F. J. BERBER, ainsi que l'excellente étude du professeur EAGLETON, mentionnée antérieurement.

ne doit pas, sous prétexte qu'il va subir un dommage minime ou un inconvénient mineur (compatible avec des relations normales de bon voisinage) s'opposer à l'utilisation projetée, quitte à réclamer une indemnité; e) Si l'utilisation qu'un riverain se propose de faire de sa partie est de nature à porter un préjudice positif et aisément reconnaissable, (*i.e.* lorsque l'intégrité physique ou chimique du cours d'eau est modifiée de façon importante), il doit, avant de l'entreprendre, obtenir le consentement de l'autre riverain; f) L'appréciation de la nature et de l'étendue du dommage ou du préjudice étant chose délicate et difficile, il est conseillé aux parties en cause d'avoir recours à des commissions conjointes formées de juristes et de techniciens; en cas de désaccord, on recommande de soumettre le différend à un tribunal d'arbitrage; g) En l'absence de convention spécifique, au contraire, il n'y a pas, en droit international, de priorité absolue entre les différents usages que les co-riverains d'un même cours d'eau peuvent en faire.

Telles sont, il nous semble, les quelques conclusions susceptibles d'être endossées par l'ensemble des auteurs modernes dans le domaine de l'utilisation des cours d'eau à des fins industrielles.

Conclusion

Certes, depuis le traité de Paris de 1783, le régime juridique des Grands Lacs et du Saint-Laurent a beaucoup évolué. Son contenu s'est élargi et précisé graduellement et nous sommes aujourd'hui en présence d'un grand nombre de dispositions conventionnelles dans une variété de domaines, tels que la frontière, la navigation, l'utilisation des eaux, les armements, etc. Ce vaste ensemble de textes de droit rédigés à différentes époques et au fur et à mesure des besoins, s'il n'a pas toujours toute la précision et l'homogénéité qu'on pourrait souhaiter, conserve, au regard du droit fluvial international, une allure généralement progressive et libérale. Ses formules, pour fragmentaires et obscures qu'elles puissent parfois paraître, ne sont pas en retard, dans leur ensemble, sur celles du droit fluvial européen qui a longtemps été à la pointe du progrès.

On peut, il est vrai, regretter le manque d'uniformité dans les critères de délimitation de la frontière fluviale. En effet, pour la partie du tracé qui va de Saint-Régis, sur le Saint-Laurent, jusqu'au chenal Neebish, dans la rivière Sainte-Marie, c'est le principe de la médiane (*i.e.* le milieu de la rivière, ce qui ne tient pas compte de la navigation) qu'on a suivi, cependant que, pour le reste du tracé, la frontière, en suivant l'axe du thalweg, partage la ligne de navigation entre les deux riverains. Ce manque d'uniformité qui, théoriquement, aurait pu affecter le droit de navigation des riverains, n'a toutefois en pratique aucune conséquence de cet ordre, puisque pour la partie du tracé qui suit la médiane, le traité de 1842 consacre le principe de la liberté de navigation. De plus, les divergences entre tribunaux américains et canadiens, à la fin du siècle dernier, sur la question de la juridiction criminelle (lesquelles provenaient, d'une transposition dans le domaine fluvial de concepts propres au domaine maritime), semblent s'être résorbées. La compétence juridictionnelle (civile comme pénale) de chaque riverain sur les eaux de son propre côté de la frontière est aujourd'hui considérée comme aussi exclusive et absolue¹ que sur le reste de son territoire.

¹ La compétence juridictionnelle est limitée seulement par les accords spéciaux entre les parties touchant l'extradition.

En dépit des efforts tentés au début du siècle, les riverains n'ont pu encore s'entendre pour régler en commun le droit de pêche sur les Grands Lacs. La seule entente — de portée limitée — réalisée jusqu'ici, a trait au contrôle de la lamproie parasite. C'est sûrement là un important acquis dans le domaine de la conservation de la faune des Grands Lacs. Mais, nous sommes encore loin de l'idée de communauté ou de condominium qu'on retrouve dans certaines conventions comme celle de 1883 entre la Hollande et l'Allemagne en ce qui concerne la pêche au saumon sur le Rhin, et même dans le traité des eaux limitrophes de 1909, pour l'énergie motrice.

La liberté de navigation des deux riverains pour les fins de leur commerce sur l'ensemble du système des Grands Lacs et du Saint-Laurent est le fruit de concessions réciproques et s'exerce à perpétuité² et sans discrimination entre eux, sauf en ce qui a trait au cabotage, qui demeure, en principe, réservé au pavillon national. Les pays tiers n'ont, de leur côté, accès à cette voie navigable que dans la mesure où ils participent aux droits des riverains eux-mêmes. Cette participation est, en pratique, assurée par un nombre considérable de traités bilatéraux qui lient les co-riverains, chacun de son côté, à des pays tiers, ainsi que par les obligations en ce qui a trait à la liberté de transit contractées dans les cadres de l'Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce du 30 octobre 1947 et de la convention de 1948 relative à la création d'une organisation maritime intergouvernementale. La situation du droit de navigation sur l'ensemble du réseau des Grands Lacs et du Saint-Laurent, telle qu'elle apparaît à l'heure actuelle, offre à peu près tous les avantages d'un régime d'internationalisation, sans les inconvénients que ce régime comporte sur le plan de la souveraineté territoriale des riverains.

Le régime mitigé de démilitarisation des Grands Lacs, ou plutôt de limitation des armements, a été, depuis sa création, sensiblement assoupli et il semblait, après la deuxième guerre mondiale, bien correspondre aux besoins de l'époque. Il rappelle par certains traits le régime établi par le traité de Dorpat de 1920 pour le lac Ladoga et la Néva, avec la distinction que, pour les Grands Lacs, le principe de l'égalité absolue entre les deux riverains est retenu.

Là où les formules du droit conventionnel des Grands Lacs et du Saint-Laurent nous semblent le plus progressives au regard du droit international — même si des améliorations restent toujours possibles — c'est dans le domaine de l'utilisation industrielle des eaux. Le traité de 1909, instrument complexe, mais admirable de souplesse et d'équité, fournit les principes qui permettent aux parties de résoudre leurs controverses suivant les règles du bon voisinage (ou de la répartition équitable, pour les juristes anglo-saxons) que préconisent les plus éminents publicistes modernes. On y retrouve, en particulier, la plupart des formules les plus heureuses de Karlstadt et de Dorpat, de Madrid, de Genève et de Dubrovnik. Toutefois, certaines lacunes subsistent. On songe ici aux problèmes épineux qu'ont soulevés certaines dérivations pratiquées dans les cours d'eau ou lacs qui alimentent les eaux limitrophes et que les parties n'ont pu résoudre dans le cadre du traité actuel. De plus, le mécanisme que le traité

² Sauf en ce qui a trait aux eaux du lac Michigan et à celles de tous les canaux de jonction (reliant les eaux limitrophes), soumises à l'article premier du traité de 1909, lesquelles en principe ne sont libres que pour la durée du traité.

met en place pour le règlement des conflits, pour efficace qu'il se soit avéré dans la majorité des cas, demeure, en partie du moins (en particulier, en ce qui a trait aux nombreux cas relevant de l'article 9 du traité), précaire et incomplet, puisqu'il repose, en définitive, sur la seule bonne volonté des parties.

L'organisme permanent que le traité de 1909 met en place pour la réalisation de ses fins, *i.e.*, la Commission mixte internationale, est avant tout un corps de techniciens éclairés, réalistes, soucieux d'efficacité et de bonne entente (comme en témoignent le nombre considérable de cas réglés à l'unanimité). Il se conforme, en ceci, aux normes les plus élevées proposées par l'Institut de droit international et les auteurs modernes. On peut, il est vrai, regretter que les solutions adoptées revêtent généralement un caractère trop purement empirique, qu'elles relèguent trop fréquemment au second plan les points plus théoriques de droit et qu'elles sous-estiment, peut-être pour autant, l'importance d'une interprétation plus systématique des dispositions (parfois obscures) du traité de 1909 que la commission est chargée de mettre en œuvre. Mais, n'est-ce pas précisément dans sa souplesse, son esprit réaliste et son sens du compromis que réside la force même de cet organisme conjoint à qui, il nous semble, on ne saurait tenir indûment rigueur de se soucier davantage de solutions pratiques acceptables par les deux parties, que d'interprétation jurisprudentielle? Peut-être pourrait-on, toutefois, sans réduire l'efficacité du mécanisme, faire une part plus large au juridique. On pourrait ainsi contribuer à clarifier et ordonner graduellement le contenu du traité de 1909, cheville essentielle dans le fonctionnement harmonieux des relations canado-américaines touchant les Grands Lacs et le Saint-Laurent.

Produit hybride et d'allure fragmentaire, aux formules largement progressives et libérales, le droit conventionnel des Grands Lacs et du Saint-Laurent est marqué du sceau d'un esprit, avant tout, réaliste, fortement attaché aux traditions³ et quelque peu méfiant à l'endroit des généralisations et des synthèses⁴. Partout dans cet ensemble complexe apparaît, à la fois comme postulat et comme impératif, l'idée d'amitié indissoluble entre les deux riverains. C'est peut-être là l'explication, partielle du moins, de certaines déficiences dans le régime juridique de la coopération entre les riverains en ce qui concerne l'utilisation industrielle des eaux limitrophes. On se rappelle ici l'enchevêtrement de législations parallèles et les formules de compromis laborieuses qui servent de cadres juridiques aux travaux d'électricité et de navigation effectués en commun dans la partie internationale du Saint-Laurent.

Tout en reconnaissant ce que peuvent comporter de sagesse, de prudence et

³ Pour ne citer qu'un exemple du genre, rappelons les hésitations des parties, en 1939 et 1940, à abroger certaines dispositions — considérées comme désuètes — du vieil accord de 1817 concernant les armements sur les Grands Lacs. La question, on se le rappelle, dut être réglée par voie d'interprétation (au moyen d'un échange de notes), ce qui laissait intact le fond de l'accord. Une telle méthode, qui permet d'assouplir, dans certains cas particuliers, sans les modifier, les structures juridiques existantes a connu d'ailleurs, comme nous l'avons déjà constaté, une certaine vogue dans d'autres domaines du droit conventionnel des Grands Lacs et du Saint-Laurent.

⁴ Il n'y eut jamais, que nous sachions, sauf, peut-être, lors de la rédaction du traité des eaux limitrophes de 1909, de véritable tentative de synthèse du droit conventionnel des Grands Lacs et du Saint-Laurent, de fusion de ses divers éléments en un tout logique et ordonné. C'est plutôt sous la pression des événements et, forcément, de façon fragmentaire que le régime juridique de cet immense réseau navigable a graduellement pris forme.

de sens pratique la plupart des solutions heureuses apportées depuis le début du siècle aux nombreux litiges qui ont surgi le long de la frontière d'eau canado-américaine, nous redoutons — et c'est peut-être là un simple réflexe de juriste — les conséquences (celles à long terme bien entendu) d'une attitude qui, face à des structures déficientes, n'offrirait sans cesse que les palliatifs de la transaction et du compromis — tout inspirés soient-ils par les règles strictes du *fair play*. Nous souhaitons vivement que l'amitié et la bonne entente entre les deux grands co-riverains dans la solution des problèmes ayant trait à l'usage des eaux et du lit des Grands Lacs et du Saint-Laurent se maintiennent et se consolident encore davantage, mais nous croyons qu'il serait à propos d'étayer cette amitié, cette bonne entente, par des structures juridiques fortes et cohérentes. Non pas que nous concevions comme possible ou même souhaitable, pour le moment du moins, l'élaboration en commun d'un statut juridique, d'une charte des Grands Lacs et du Saint Laurent : ce ne pourrait être là qu'un objectif à long terme. Toutefois, n'y aurait-il pas avantage à ce que les parties s'entendent, dans un avenir assez rapproché, pour entreprendre une revue d'ensemble, une reclassification, une refonte, dans le sens d'une plus grande clarté, d'une plus grande homogénéité, de tout le droit conventionnel des Grands Lacs et du Saint-Laurent⁵ ? Tout au moins pourrait-on s'entendre pour faire disparaître à brève échéance l'indétermination qui s'attache encore à de trop nombreux domaines de ce droit.

⁵ On pourrait, par exemple, commencer par une révision du traité de 1909, laquelle permettrait de faire la mise au point du mécanisme de règlement des conflits et de régler l'épineux problème de l'utilisation des affluents supérieurs des eaux limitrophes (qui, depuis les deux tentatives infructueuses de 1932 et de 1941, demeure toujours sans solution). On pourrait ensuite élargir graduellement les cadres de l'instrument révisé, pour y réglementer la navigation, la police des infractions, le droit de pêche, le droit de sauvetage et même les armements.

Bibliographie

PRINCIPAUX OUVRAGES DE DOCTRINE ET D'HISTOIRE CONSULTÉS

- BERBER, F.J. *Rivers in International Law*. London, 1959.
- BRIERLY, J.L. *The Law of Nations*, 5^e éd. Oxford, 1955.
- BUSTAMANTE et SIRVEN. *Droit International Public*. Paris, 1934, 5 vol.
- CALLAHAN, J.M. *The Neutrality of the American Lakes and Anglo-American Relations*. Baltimore, 1898.
- CALVO. *Le Droit International théorique et pratique*, 5^e éd. 1887-1895 et suppl. 1896.
- CARATHÉODORY, Étienne. *Du Droit international concernant les grands cours d'eau*. Leipzig, 1861.
- CHACKO, C.J. *The International Joint Commission*. New York, 1932.
- CHAMBERLAIN, J.P. *The Regime of International Rivers : Danube and Rhine*. New York et Londres, 1923.
- CHANNING, E. et LANSING, M.F. *The Story of the Great Lakes*. New York, MacMillan, 1909.
- COREY, A. *The Crisis of 1830-1842 in Canadian-American Relations*. Toronto, The Ryerson Press, 1941.
- DEVISSCHER, C. *Théories et Réalités en Droit international public*. Paris, 1953.
- ENGELHARDT, E. *Du régime conventionnel des fleuves internationaux*. Paris, 1879.
- FAUCHILLE, P. *Le Droit international public*, 8^e éd. Paris, A. Rousseau, 1921-1925, 4 vol.
- FOSTER, J.W. *Limitation of Armaments on the Great Lakes*. Washington D.C., 1914.
- GIDEL, G. *Le Droit international public de la mer*. Paris, Sirey, 1932-1934, 3 vol.
- GUGGENHEIM, P. *Traité de Droit international public*. Genève, 1953, 2 vol.
- HACKWORTH, G.H. *Digest of International Law*. Washington, 1944, 6 vol.
- HALL, W.E. *International Law*, 8^e éd. Oxford, 1924.
- HATCHER, H. *The Great Lakes*. Toronto, Oxford University Press, 1944.
- HERSHEY, A.S. *Essentials of International Public Law and Organizations*. New York, MacMillan, 1927.
- HILLS, T.L. *The Saint-Lawrence Seaway*. London, 1959.
- HYDE, CHARLES C. *International Law : chiefly as interpreted and applied by the United States*, 2^e éd. révisée. Boston, 1947, 2 vol.

- KLUBER. *Droit des gens modernes de l'Europe*, 1819.
- LONDON, F. *Lake Huron: The American Lakes Series*. New York, Merrill Co., 1944.
- LAPRADELLE, Paul de. *La frontière; étude de droit international*. Paris, 1928.
- LEFROY, A.H.F. *A Short Treatise on Canadian Constitutional Law*. Toronto, The Carswell Co. Ltd., 1918.
- MAHAN, T. *The Gulf and Inland Waters*. New York, 1883.
- MERINGHAC. *Traité de droit public international*. 1905-1907-1912, 3 vol.
- MCINNIS, E.W. *The Unguarded Frontier — a History of American-Canadian Relations*. New York, Doubleday Doran Co., 1942. — *Canada: a Political and Social History*. Toronto, Rinehart & Co., 1947.
- MOORE, J.B. *Digest of International Law*. Washington D.C., 1906, 8 vol.
- NYS, E. *Le Droit international: Les Principes, les Théories, les Faits*, 2^e éd. 1912, 3 vol.
- OPPENHEIM, L. *International Law — A Treatise, Lauterpacht*, 7^e éd. London, 1948, 2 vol.
- ORBAN, P. *Droit fluvial international*. Paris, A. Rousseau, 1896.
- PHILLIMORE, R. *Commentaries upon International Law*. Londres, 1879, 4 vol.
- PODESTA-COSTA. *Derecho internacional publico*. Buenos Ayres, 1955, 2 vol.
- RIVIER, A. *Principes du Droit des Gens*. Paris, 1896.
- ROUSSEAU, C. *Droit international public*. Paris, 1958.
- SCELLE, G. *Droit international public*. Paris, Domat-Montchrestien, 1944.
- SHIPPEE, L.B. *Canadian-American Relations 1849-1884*. New Haven, 1939.
- SIBERT, M. *Traité de Droit international public*. Paris, Domat-Montchrestien, 1951, 2 vol.
- SMITH, H.A. *The Economic Uses of International Rivers*. Londres, 1931.
- SPENCER, J.W. *The Duration of the Niagara Falls and the History of the Great Lakes*. New York, 1895.
- STEPHENS, S.W. *The St. Lawrence Waterway Project*. Toronto, 1930.
- VALI, F.A. *Servitude of International Law*, 2^e éd. Londres, 1958.
- WEBER, Hans. *The Limitation of Armament*. Washington, The Endowment, 1921.
- WESTLAKE, J. *International Law*. Cambridge, 1904-1907, 2 vol.
- WHEATON, H. *Histoire du progrès du droit des Gens en Europe et en Amérique, depuis la paix de Westphalie jusqu'à nos jours*, 4^e éd. Leipzig, Brockhaus, 1865, 2 vol. — *Éléments du Droit international*, 4^e éd. Leipzig, Brockhaus, 1864, 2 vol.
- WILLOUGHBY, W.R. *The Saint Lawrence Waterway, a study in politics and diplomacy*. University of Wisconsin Press, 1961.
- WILSON et TUCKER. *International Law* (1909).
- VATTEL, E. de. *Le Droit des Gens ou Principes de la Loi naturelle, appliquée à la conduite et aux affaires des Nations et des Souverains*. Carnegie Institution of Washington, 1916.

WRIGHT, C.P. *Saint-Lawrence Deep Waterway — A Canadian Appraisal*. Toronto, 1935.

DOCUMENTS

AUSTIN. *Canadian-United States Practice and Theory Respecting the International Law of International Rivers: A study of the History and Influence of the Harmon Doctrine* (Unpublished paper). Harvard Law School, 1957.

BLOOMFIELD et FITZGERALD. *Boundary Waters Problems: Canada and the United States (The International Joint Commission 1912-1958)*. Toronto, 1958.

FAUCHILLE et BASDEVANT. *Jurisprudence britannique en matière de prises maritimes*. Paris, 1918, 2 vol.: t. I (1914-1916) et t. II (1916-1919).

HUDSON, M.O. *Cases and other materials in International Law*. 1951.

KENNEDY, W.P.M. *Statutes, Treaties and Documents of the Canadian Constitution (1713-1929)*, 2^e éd. Londres, 1930.

LAPRADELLE et POLITIS. *Recueil des Arbitrages internationaux*. Paris, Pédone, 1905, 2 vol. t. I (1798-1855) et t. II (1856-1872).

MACKENZIE et LAING. *Canada and the Law of Nations — a selection of cases in International Law affecting Canada or Canadians, decided by Canadian Courts, by certain of the higher courts in the United States and Great Britain, and by International Tribunals*. Toronto, The Ryerson Press, 1938.

MOORE, J.B. *History and Digest of the International Arbitrations to which the United States has been a party*. Washington, Government Printing Office, 1906, 8 vol.

OGILVIE, P.M. *International Waterways*. New York 1920. (Cet ouvrage est précieux du point de vue documentaire. Il contient (pp. 180-380) une liste de toutes les conventions avec indications de leur objet relatif aux différents cours d'eau de l'Europe, de l'Amérique du Nord, du Sud, de l'Afrique et de l'Asie.)

PITT-COBETT. *Leading Cases in International Law*, 4^e éd. Londres, 1922.

SEVETTE, P. *Aspects juridiques du développement hydroélectrique des rivières et lacs d'intérêt commun*. 1952, Document de l'O.N.U. E/ECE/136.

WEBSTER, Daniel. *The works of Daniel Webster*, 9^e éd. 1856, 6 vol.

Treaties and Agreements affecting Canada in force between his Majesty and the United States of America with subsidiary Documents 1814-1925. Ottawa, Imprimeur du Roi, 1927. (C.U.S.)

Projet de Canalisation du Saint-Laurent: I — Correspondance échangée entre le gouvernement canadien et le gouvernement des États-Unis en 1927-1928. II — Rapport du Comité consultatif national du Canada, janvier 1928. III — Arrêtés en Conseil soumettant à la Cour Suprême du Canada certaines questions relatives aux droits du Dominion et des provinces. Ottawa, Imprimeur du Roi, 1928.

Les Forces hydrauliques du Canada (Rapport de la Commission de Conservation). Ottawa, The Mortimer Co. Ltd., Léo G. DENIS et Arthur WHITE, 1911.

The St. Lawrence Seaway and Power Project, A chronology of Important Developments. Washington, U.S. Department of State, Research Project no 99, février 1949.

Les Canaux du Canada. Ottawa, ministère des Transports, Imprimeur du Roi, 1947.

Données relatives au projet de canalisation et d'exploitation hydro-électrique du système des Grands Lacs et du Saint-Laurent. Ottawa, ministère des Affaires extérieures, pages documentaires, no 40, 1^{er} avril 1950.

Background on the Great Lakes St. Lawrence Seaway and Power Project. Ottawa, ministère des Affaires extérieures, pages documentaires, no 26, 9 février 1948.

Correspondance relating to the diversion of the waters of the Great Lakes by the Sanitary District of Chicago, March 12, 1912 to Oct. 17, 1927. Ottawa, Imprimeur du Roi, no 227, 1928. (Aussi cité sous le titre de *Livre bleu canadien*, 1928.)

International Waterways Commission Reports 1903-1913, Rapport des séances.

The Peace Year book 1914. Londres, Conseil national de la paix, 1918.

Le développement intégré des Bassins fluviaux. New York, 1958, Document de l'O.N.U., no E/3066.

Papers relating to the work of the International Joint Commission. Ottawa, Imprimeur du Roi, 1929, comprenant : BURPEE. *A Successful Experiment in International Relations*, 1919 — *An International Experiment*, 1925 — *Insurance for Peace*, 1925 ; GIBBONS. *International Relations*, 1926 ; JONES. *The International Joint Commission between the United States and Canada*, 1915 ; MACINNES. *The International Joint Commission*, 1915 ; MACKAY. *The International Joint Commission between the United States and Canada*, *American Journal of International Law*, vol. XXII, 1928 ; SMITH, *The International Joint Commission: Organization, Jurisdiction and Operation under the Treaty of 1909*.

DISCOURS, REVUES, PÉRIODIQUES, FASCICULES, COURS.

BACON, Ruth. British & American policy and the Right of fluvial navigation, *British Year Book of International Law*, 1932, p. 76ss.

BÉDARD, Charles. En marge du projet canadien de canalisation et d'aménagement hydro-électrique du Réseau des Grands Lacs et du Saint-Laurent, *l'Actualité économique*, juillet-septembre 1953.

BORCHARD, E. The Saint Lawrence Waterway and Power Project, *American Journal of International Law*, 1949, vol. XLIII, pp. 411-434.

BOREL, E. Freedom of Navigation on the Rhine, *British Year Book of International Law*, 1921-1922, p. 75ss.

CAMU, Pierre. Projet de canalisation du Saint-Laurent — Effet du projet de canalisation sur le port de Montréal, *l'Actualité économique*, avril-juin 1952 et janvier-mars 1953.

COHEN et NADEAU. The Legal Framework of the Saint Lawrence Seaway, *Review of the University of Illinois*, Legal problems of International Trade, 1959, no du printemps.

DEALY, Jr. The Chicago Drainage Canal and the St. Lawrence Development, *American Journal of International Law*, 1929, vol. III, p. 30.

EAGLETON, C. The Use of the Waters of International Rivers, 1955, 33 *Canadian Bar Review*, p. 1018.

GIBBONS, G.O. Sir George Gibbons and the Boundary Waters Treaty of 1909, *Canadian Historical Review*, XXXIV, 1953, pp. 124-138.

HUNT, H.E. How the Great Lakes became High Seas and their status viewed from the Standpoint of International Law, *American Journal of International Law*, 1910.

HYDE, C.C. Notes on Rivers as boundaries, *American Journal of International Law*, 1912, vol. VI, p. 901ss.

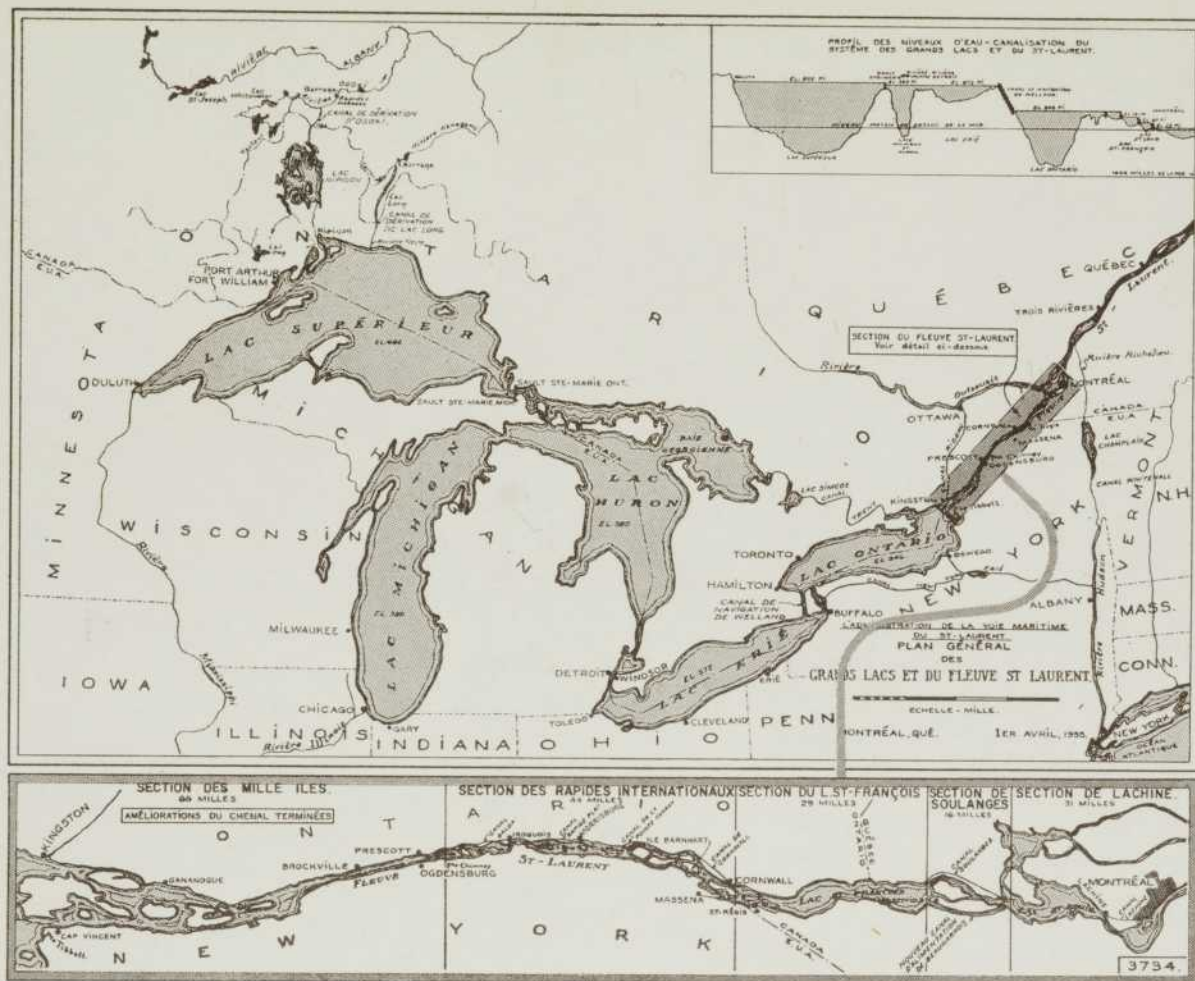
JESSUP, Philip. The Great Lakes-St. Lawrence Deep Waterway Treaty, *American Journal of International Law*, 1932.

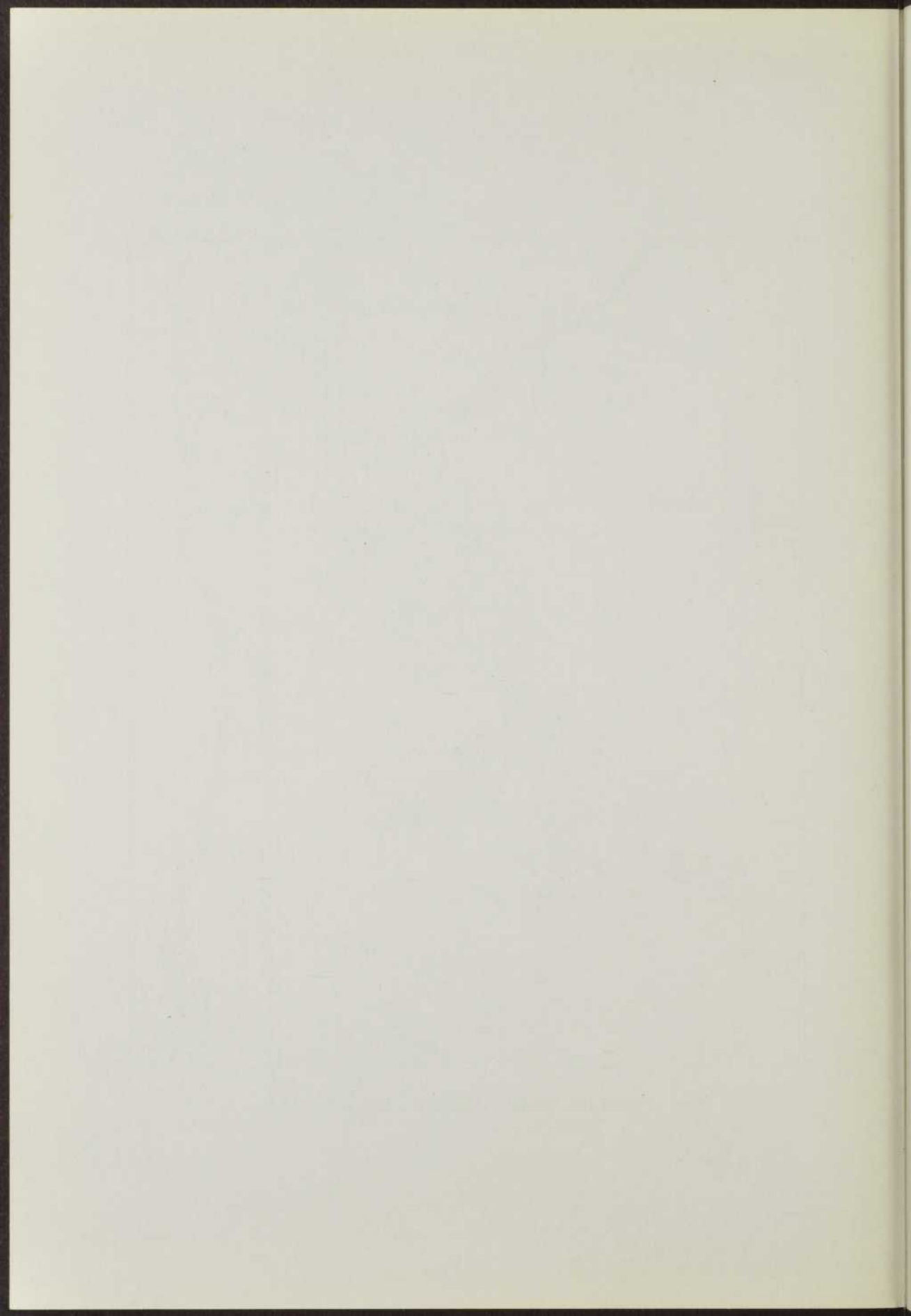
KAECKENBEECK, G. International Rivers, *Grotius Society pamphlet*, no 1, Londres, 1918.

- KUNEN. The International Negotiations concerning the St. Lawrence Project, (1955), 33, University of Detroit Law Journal, 14 (Novembre).
- KYTE, G.W. Organisation and work of the International Joint Commission, C.B.C. Broadcast du 5 janvier 1957.
- LEVERMORE, C.H. Disarmament of the Great Lakes, *World Peace Foundation Pamphlet*, 4^e série, no 4, Boston, 1914.
- MORIN, Jacques-Yvan. Les eaux territoriales du Canada au regard du droit international, *Annuaire canadien de droit international*, 1963, pp. 82-148.
- PATRY, André. *Le Régime des cours d'eau internationaux*. Fascicule publié en 1960 aux Presses Universitaires Laval, Québec.
- POLITIS, Nicolas. *Le problème des limitations de la souveraineté et la théorie de l'abus des droits dans les rapports internationaux*. Recueil des cours de l'Académie de Droit int. de la Haye, 1925, vol. I, p. 77ss.
- QUINT, A.W. Nouvelles tendances dans le droit fluvial international, *Revue de Droit international et de législation comparée*, 1931, vol. XXXVIII, p. 325ss.
- SMITH, H.A. The Chicago Diversion, *The British Year Book of International Law*, 1929, pp. 142-157.
- SIMSARIAN, J. The Diversion of Waters Affecting the United States and Canada, *American Journal of International Law*, vol. XXXII, 1938, p. 448ss.
- VIGNES, D. Les Travaux du Saint-Laurent, *Annuaire français de droit international*, 1957, pp. 119-134.
- TOULMIN, G.E. The Barcelona Conference on Communications and Transit and the Danube Statute, *British Year Book of International Law*, 1923, p. 167ss.
- SAUSER-HALL, G. *L'Utilisation industrielle des Fleuves internationaux*. Recueil des Cours de l'Académie de la Haye, 1953, t. II.
- VON BAR, L. L'Exploitation industrielle des cours d'eau internationaux, *Revue générale de droit international public*, 1910, p. 281ss.
- WEHBERG, Hans. Limitation des Armements. Paris, *Revue générale de droit international public*, 2^e série, vol. III, 1921, p. 504ss.
- WINIARSKI, Bodhan. *Principes Généraux du Droit Fluvial international*. Recueil des Cours de l'Académie de Droit international, 1933, vol. III, pp. 75-215.
- Canalisation et Aménagement hydro-électrique des Grands Lacs et du Saint-Laurent, Bulletin mensuel du ministère des Affaires extérieures, vol. VI, no 11, novembre 1954.
- La Commission Internationale de la Frontière, *Bulletin mensuel du ministère des Affaires extérieures*, vol. II, no 12, décembre 1950 et avril 1962.
- La Commission mixte internationale, *Bulletin mensuel du ministère des Affaires extérieures*, vol. III, no 3, mars 1951.
- The Great Lakes — St. Lawrence River*. Discours prononcé par l'honorable Lionel Chevrier, ministre des Transports, le 21 novembre 1950 à la Canadian Broadcasting Corporation Network. Statements and Speeches, no 50/49.
- Should Canada build the Seaway Alone? Wilson, L.R., *Financial Post*, décembre 1950, pp. 17-24.
- U.S. — *Canadian St. Lawrence Seaway and Power Project*. Discours prononcé par le secrétaire d'État, Mr. Acheson, devant le Comité de la Chambre sur les Travaux publics, le 25 avril

1950. Department of State Bulletin, 15 mai 1950, pp. 765-768. For the Press, no 402, du 25 avril 1950.
- Canada's Viewpoint on the Development of The St. Lawrence Seaway.* Discours prononcé par l'honorable C.D. Howe, ministre canadien du Commerce, à Washington, le 28 novembre 1951. Statements and Speeches, no 51-48.
- The International Joint Commission.* Discours prononcé par le Général A.G.L. McNaughton, le 28 février 1951 à l'Electric Club de Toronto. Statements and Speeches, no 51-8.
- Boundary Waters and Waters Crossing the Boundary between Canada and the U.S.* Discours prononcé par le Général A.G.L. McNaughton à Toronto, le 6 décembre 1951. Statements and Speeches, no 51-51.
- The St. Lawrence Seaway Project.* Discours prononcé par l'honorable Lionel Chevrier à la radio nationale, le 8 janvier 1952. Statements and Speeches, no 52-1.
- U. S. — Canadian St. Lawrence Seaway and Power Project. Statement by Hon. Dean Acheson, Secretary of State, in support of H.J. Resolution 3, approving the Saint Lawrence Seaway and Power Project, before the House Committee on Public Works, February 20, 1951: U.S. Department of State, For the Press, no 132, du 20 février 1951.
- Work of the International Joint Commission.* Address by Mr. A.D.P. Heeney to the Canadian Club of Montreal, 14 janvier 1963. Statements and Speeches, no 63/2.
- The St. Lawrence Seaway.* Address by the Hon. George C. Marler to the Canadian Club of Montreal, 28 janvier 1957. Statements and Speeches, no 57/12.
- The Great Lakes — St. Lawrence Seaway.* Address by the President of the St. Lawrence Seaway Authority, M. Lionel Chevrier to the Edmonton Canadian Club, 6 septembre 1955. Statements and Speeches, no 55/31.
- The St. Lawrence Seaway and Power Project. Address by the Minister of Transport M. Lionel Chevrier, at Queen's University, 15 février 1954. Statements and Speeches, no 54/11.
- Les Fleuves Internationaux traversant plusieurs territoires, *Revue du Droit international*, 2^e série, p. 517.
- Droit International des Communications.* Cours professé à l'Institut des Hautes Études internationales de Paris de 1921 à 1925.

Plan Général des Grands Lacs et du fleuve Saint-Laurent





Traité relatif aux eaux limitrophes et aux questions originant le long de la frontière entre le Canada et les États-Unis, signé à Washington le 11 janvier 1909.*

Sa Majesté le roi du Royaume-Uni de la Grande-Bretagne et d'Irlande et des possessions britanniques au delà des mers, empereur de l'Inde, et les États-Unis d'Amérique, désirant également prévenir tous différends relativement à l'usage des eaux limitrophes et pour régler toutes les questions qui sont actuellement pendantes entre les États-Unis et le Dominion du Canada impliquant les droits, obligations ou intérêts de l'un et l'autre pays le long de leur frontière commune, et dans le but de pourvoir à l'ajustement et au règlement de toutes questions qui pourraient surgir dans l'avenir, ont résolu de conclure un traité pour atteindre ces fins, et pour cet objet ils ont nommé comme leurs ministres plénipotentiaires: Sa Majesté britannique, le très honorable James Bryce, O.M., son ambassadeur extraordinaire et ministre plénipotentiaire à Washington; et le président des États-Unis d'Amérique, Elihu Root, secrétaire d'État des États-Unis; lesquels, après s'être mutuellement communiqué leurs pleins pouvoirs respectifs, et les avoir trouvés en bonne et due forme, ont arrêté les articles suivants:

Article préliminaire

Pour les fins de ce traité les eaux limitrophes sont définies comme les eaux des lacs et rivières et cours d'eau qui les relie, ou les parties de ces eaux, le long desquelles passe la frontière internationale entre les États-Unis et le Dominion du Canada, y compris toutes les baies, tous les bras et toutes les anses de ces eaux, mais sans inclure les eaux tributaires qui en suivant leur cours naturel se jetteraient dans ces lacs, rivières et cours d'eaux, ni les eaux coulant de ces lacs, rivières et cours d'eau, ni les eaux des rivières qui coulent à travers la frontière.

Article 1

Les hautes parties contractantes conviennent que la navigation de toutes les eaux limitrophes navigables se continue pour toujours, libre et ouverte dans un but de commerce pour les habitants et pour les navires, vaisseaux et bateaux des deux pays également, subordonné, toutefois, à toutes les lois et à tous les règlements de l'un ou l'autre pays dans les limites de son propre territoire, ne venant pas en contradiction avec tel privilège de navigation libre et s'appliquant également et sans distinction aucune entre les habitants, les navires, les vaisseaux et les bateaux des deux pays.

Il est convenu en outre qu'aussi longtemps que ce traité restera en vigueur, ce même droit de navigation s'étendra aux eaux du lac Michigan et à tous les canaux reliant

* Extrait des *Statuts du Canada*, 1911, 1-2 Geo. V., vol. I-11, p. 253.

les eaux limitrophes qui existent maintenant ou qui pourront être construits à l'avenir sur l'un ou l'autre côté de la ligne. L'une ou l'autre des hautes parties contractantes peut adopter des règles et règlements déterminant l'usage de ces canaux dans les limites de son propre territoire, et peut imposer des péages pour l'usage de ces canaux, mais toutes ces règles et ces règlements et péages s'appliqueront également à tous les sujets ou citoyens des hautes parties contractantes et à tous navires, bateaux et vaisseaux des deux hautes parties contractantes qui seront sur un pied d'égalité quant à l'usage de ces canaux.

Article 2

Chacune des hautes parties contractantes se réserve à elle-même ou réserve au gouvernement des différents États, d'un côté, et au Dominion ou aux gouvernements provinciaux, de l'autre, selon le cas, subordonnement aux articles de tout traité existant, le droit à l'usage et au détournement, temporaires ou permanents, de toutes les eaux situées de leur propre côté de la frontière et qui, en suivant leur cours naturel, couleraient au delà de la frontière ou se déverseraient dans des cours d'eaux limitrophes, mais il est convenu que toute ingérence dans ces cours d'eau ou tout détournement de leur cours naturel de telles eaux sur l'un ou l'autre côté de la frontière, résultant en un préjudice pour les habitants de l'autre côté de cette dernière, donnera lieu aux mêmes droits et permettra aux parties lésées de se servir des moyens que la loi met à leur disposition tout autant que si telle injustice se produisait dans le pays où s'opère cette ingérence ou ce détournement ; mais cette disposition ne s'applique pas au cas déjà existant non plus qu'à ceux qui ont déjà fait expressément l'objet de conventions spéciales entre les deux parties concernées.

Il est entendu cependant, que ni l'une ni l'autre des hautes parties contractantes n'a l'intention d'abandonner par la disposition ci-dessus aucun droit qu'elle peut avoir à s'opposer à toute ingérence ou tout détournement d'eau sur l'autre côté de la frontière dont l'effet serait de produire un tort matériel aux intérêts de la navigation sur son propre côté de la frontière.

Article 3

Il est convenu que, outre les usages, obstructions et détournements permis jusqu'ici ou autorisés ci-après, par convention spéciale entre les parties, aucun usage ou obstruction ou détournement nouveaux ou autres, soient temporaires ou permanents des eaux limitrophes, d'un côté ou de l'autre de la frontière, influençant le débit ou le niveau naturel des eaux limitrophes de l'autre côté de la frontière, ne pourront être effectués si ce n'est pas l'autorité des États-Unis ou du Dominion canadien dans les limites de leurs territoires respectifs et avec l'approbation, comme il est prescrit ci-après, d'une commission conjointe qui sera désignée sous le nom de la Commission internationale.

Les stipulations ci-dessus ne sont pas destinées à restreindre ou à gêner l'exercice des droits existants dont le gouvernement des États-Unis, d'une part, et le gouvernement du Dominion, de l'autre, sont investis en vue de l'exécution de travaux publics dans

les eaux limitrophes, pour l'approfondissement des chenaux, la construction de brise-lames, l'amélioration des ports, et autres entreprises du gouvernement dans l'intérêt du commerce ou de la navigation, pourvu que ces travaux soient situés entièrement sur son côté de la frontière et ne modifient pas sensiblement le niveau ou le débit des eaux limitrophes de l'autre, et ne sont pas destinées non plus à gêner l'usage ordinaire de ces eaux pour des fins domestiques ou hygiéniques.

Article 4

Les hautes parties contractantes conviennent, sauf pour les cas spécialement prévus par un accord entre elles, de ne permettre, chacun de son côté, dans les eaux qui sortent des eaux limitrophes, non plus que dans les eaux inférieures des rivières qui coupent la frontière, l'établissement ou le maintien d'aucun ouvrage de protection ou de réfection, d'aucun barrage ou autre obstacle dont l'effet serait d'exhausser le niveau naturel des eaux de l'autre côté de la frontière, à moins que l'établissement ou le maintien de ces ouvrages n'ait été approuvé par la susdite commission conjointe internationale.

Il est de plus convenu que les eaux définies au présent traité comme eaux limitrophes non plus que celles qui coupent la frontière ne seront d'aucun côté contaminées au préjudice des biens ou de la santé de l'autre côté.

Article 5

Les hautes parties contractantes conviennent qu'il est à propos de restreindre le détournement des eaux de la rivière Niagara de manière que le niveau du lac Érié et le débit de l'eau ne soient pas sensiblement diminué. Les deux parties désirent atteindre cet objet en causant le moins de préjudice possible aux placements de fonds qui ont déjà été faits pour la construction d'usines de force motrice sur le côté américain de la rivière sous l'empire de concessions de privilèges de la part de l'État de New York, et sur le côté canadien sous l'empire de permis accordés par le Dominion du Canada et la province de l'Ontario.

Tant que ce traité restera en vigueur, nul détournement des eaux de la rivière Niagara, en amont des chutes, de leur lit et de leur cours naturels, ne sera permis excepté pour les objets et dans la mesure ci-après prévus.

Les États-Unis peuvent autoriser et permettre, dans les limites de l'État de New York, le détournement des eaux de la dite rivière en amont des chutes, pour des fins de force motrice, jusqu'à concurrence d'un détournement moyen et quotidien d'au plus 20 000 pieds cubes d'eau par seconde.

Le Royaume-Uni, par le Dominion du Canada ou par la province de l'Ontario, peut autoriser et permettre, dans les limites de la province de l'Ontario, le détournement des eaux de la dite rivière en amont des chutes pour des fins de force motrice, jusqu'à concurrence d'un détournement moyen et quotidien de 36 000 pieds cubes d'eau par seconde.

Les prohibitions énoncées dans la présente loi ne s'appliquent pas au détourne-

ment de l'eau pour des fins hygiéniques ou domestiques, non plus que pour le service des canaux pour la navigation.

Article 6

Les hautes parties contractantes conviennent que les rivières Milk et Sainte-Marie soient, avec leurs affluents (dans l'état du Montana et dans les provinces d'Alberta et de la Saskatchewan), traités comme un seul et même cours d'eau pour les fins d'irrigation et de force hydraulique, et que leurs eaux soient attribuées par parts égales entre les deux pays, mais en faisant cette attribution par parts égales que plus de la moitié des eaux d'une rivière et moins de la moitié de celles de l'autre puissent être prises de manière que chaque pays puisse tirer de ces eaux le plus grand avantage possible. Il est de plus convenu que, dans le partage de ces eaux pendant la saison d'irrigation, savoir du premier avril au trente et un octobre inclusivement, chaque année, les États-Unis ont droit les premiers à une prise de 500 pieds cubes par seconde dans les eaux de la rivière Milk, ou autant de cette quantité qu'il en faut pour constituer les trois quarts de leur écoulement naturel, de même que le Canada a droit le premier à une prise de 500 pieds cubes par seconde dans les eaux de la rivière Sainte-Marie, ou autant de cette quantité qu'il en faut pour constituer les trois quarts de leur écoulement naturel.

Le chenal de la rivière Milk au Canada peut être utilisé à la convenance des États-Unis, pour l'apport, à travers le territoire canadien, des eaux détournées de la rivière Sainte-Marie. Les dispositions de l'article 2 de ce traité s'appliqueront à tout préjudice causé à des biens situés au Canada par l'apport de ces eaux s'écoulant par la rivière Milk. Le jaugeage et l'attribution des eaux à être employées par chaque pays seront de tout temps effectués conjointement du côté des États-Unis, par les fonctionnaires du *Reclamation Office* régulièrement constitués, et, du côté canadien, par les fonctionnaires du service de l'irrigation aussi régulièrement constitués, sous la direction de la Commission conjointe internationale.

Article 7

Les hautes parties contractantes conviennent de créer et maintenir une Commission conjointe internationale des États-Unis et du Canada, composée de six commissaires, dont trois pour les États-Unis, et nommés par le président, et trois pour le Royaume-Uni et nommés par Sa Majesté, sur la recommandation du gouverneur en conseil du Dominion du Canada.

Article 8

Cette commission conjointe internationale devra entendre et juger tous les cas comportant l'usage ou l'obstruction ou le détournement des eaux à l'égard desquelles l'approbation de cette commission est nécessaire aux termes des articles 3 et 4 de ce traité, et en jugeant ces cas la commission sera régie par les règles et principes qui suivent et qui sont adoptés par les hautes parties contractantes pour cette fin :

Les hautes parties contractantes auront, chacune de son côté de la frontière, des droits égaux et similaires pour l'usage des eaux ci-dessus définies comme eaux limitrophes. L'ordre de préséance suivant devra être observé parmi les divers usages des eaux ci-après énumérés, et il ne sera permis aucun usage qui tend substantiellement à entraver ou restreindre tout autre usage auquel il est donné une préférence dans cette ordre de préséance : 1. Usages pour des fins domestiques et hygiéniques : 2. Usages pour la navigation, y compris le service des canaux pour les besoins de la navigation ; 3. Usages pour des fins de force motrice et d'irrigation.

Les dispositions ci-dessus ne s'appliquent pas ni ne portent atteinte à aucun des usages existants d'eaux limitrophes de l'un et l'autre côté de la frontière.

L'exigence d'un partage égal peut, à la discrétion de la commission, être suspendu dans les cas de détournements temporaires le long des eaux limitrophes aux endroits où ce partage égal ne peut être fait d'une manière avantageuse à cause des conditions locales, et où ce détournement ne diminue pas ailleurs la quantité disponible pour l'usage de l'autre côté.

La commission, à sa discrétion, peut mettre comme condition de son approbation la construction d'ouvrages de secours et de protection pour compenser autant que possible l'usage ou le détournement particulièrement proposé et dans ces cas elle peut exiger que des dispositions convenables et suffisantes, approuvées par la commission soient prises pour protéger contre tous dommages les intérêts de l'autre côté de la frontière et pour payer une indemnité à cet égard. Dans les cas entraînant l'élévation du niveau naturel des eaux de l'un ou l'autre côté de la ligne par suite de la construction ou de l'entretien de l'autre côté d'ouvrages de secours ou de protection ou de barrages ou autres obstacles dans les eaux limitrophes ou dans les eaux qui proviennent ou dans les eaux en aval de la frontière dans des rivières qui coupent la frontière, la commission doit exiger, comme condition de son approbation, que des dispositions convenables et suffisantes, approuvées par la commission, soient prises pour protéger contre tous dommages tous les intérêts de l'autre côté de la frontière qui pourraient être par là atteints, et payer une indemnité à cet égard.

La majorité de la commission aura le pouvoir de rendre une décision. Dans le cas où la commission serait également partagée sur quelque question ou chose soumise à sa décision, les commissaires de chaque côté devront faire des rapports séparés qui seront présentés à leur propre gouvernement. Les hautes parties contractantes devront en conséquence s'efforcer de s'entendre sur le règlement de la question ou de l'affaire qui fait le sujet du différend, et s'il intervient un arrangement entre elles, cet arrangement sera couché par écrit sous la forme d'un protocole et sera communiqué aux commissaires, qui devront prendre les mesures ultérieures qui pourront être nécessaires pour mettre à exécution cet arrangement.

Article 9

Les hautes parties contractantes conviennent de plus que toutes les autres questions ou différends qui pourront s'élever entre elles et impliquant des droits, obligations ou intérêts de l'une relativement à l'autre ou aux habitants de l'autre,

le long de la frontière commune aux États-Unis et au Canada, seront soumis de temps à autre à la commission conjointe internationale pour faire l'objet d'un examen et d'un rapport, chaque fois que le gouvernement des États-Unis ou celui du Canada exigera que ces questions ou différends lui soient ainsi référés.

La commission conjointe internationale est autorisée dans chaque cas qui lui est ainsi soumis d'examiner les faits et les circonstances des questions ou des différends particuliers à elle soumis et d'en dresser rapport, avec les conclusions et les recommandations qui peuvent être appropriées, subordonnément, toutefois, aux restrictions ou aux exceptions qui peuvent être imposées à cet égard par les termes du référé.

Ces rapports de la commission ne seront pas considérés comme des décisions des questions ou des différends soumis, soit en fait soit en droit, et ne seront en aucune manière de la nature d'une sentence arbitrale.

La commission devra faire un rapport conjoint aux deux gouvernements dans tous les cas où tous les commissaires ou une majorité d'eux s'entendent, et en cas de désaccord la minorité peut faire un rapport conjoint aux deux gouvernements, ou des rapports séparés à leurs gouvernements respectifs.

Dans le cas où la commission serait également partagée sur quelque question ou différend qui lui est soumis pour en dresser un rapport, des rapport séparés devront être faits par les commissaires de chaque côté à leur propre gouvernement.

Article 10

Toute question ou sujet de différend s'élevant entre les hautes parties contractantes comportant les droits, obligations ou intérêts des États-Unis ou du Canada, soit dans leurs relations envers l'un et l'autre ou envers leurs habitants respectifs, peut être soumis à la décision de la Commission conjointe internationale, du consentement des deux parties avec l'entente que de la part des États-Unis toute telle action aura lieu de l'avis et du consentement du Sénat et de la part du gouvernement de Sa Majesté avec le consentement du gouverneur général en conseil. Pour tout cas ainsi soumis, la dite commission est autorisée à faire l'examen et un rapport des faits et circonstances des questions spéciales et des sujets soumis, avec des conclusions et les recommandations qui peuvent être convenables, subordonnément toutefois à toutes les restrictions ou exceptions qui peuvent être imposées par les termes du référé.

La majorité de la dite Commission pourra entendre et juger toutes les questions ou les cas qui lui seront soumis.

Si la dite commission est également partagée ou autrement empêchée de prononcer un jugement sur une question ou une affaire qui lui aura été soumise, il sera du devoir des commissaires de faire un rapport commun aux deux gouvernements, ou un rapport séparé à leur gouvernement respectif, indiquant les conclusions différentes auxquelles elle est arrivée concernant la question ou l'affaire en litige, et les Hautes parties contractantes feront en conséquence décider la question ou l'affaire par un arbitre choisi conformément à la procédure indiquée dans les paragraphes 4, 5 et 6 de l'article 45 de la convention de la Haye pour le règlement

pacifique des différends internationaux en date du 18 octobre 1907. Cet arbitre sera autorisé à rendre une décision finale sur les questions ou affaires en litige au sujet desquelles la Commission n'aura pu s'entendre.

Article 11

Un original en duplicata de toutes les décisions et des rapports conjoints de la Commission doit être transmis et conservé chez le secrétaire d'État des États-Unis, et chez le gouverneur général du Canada. Et à eux doivent être adressées toutes les communications de la Commission.

Article 12

La Commission conjointe internationale doit se réunir et s'organiser à Washington, promptement après la nomination de ses membres, et une fois organisée, elle peut fixer les époques et les lieux auxquels, suivant les besoins, elle tiendra ses assemblées qui toutes sont subordonnées à une convocation ou à des instructions spéciales de la part des deux gouvernements. Chacun des commissaires doit, à la première réunion conjointe de la commission qui suit sa nomination, et avant de se livrer aux travaux de la commission, faire et souscrire une déclaration solennelle par écrit par laquelle il s'engage à remplir fidèlement et impartialement les devoirs qui sont imposés par le présent traité et la dite déclaration sera inscrite dans les procès-verbaux des séances de la commission.

Les sections américaine et canadienne de la commission peuvent chacune désigner un secrétaire et ceux-ci agissent en qualité de secrétaires conjoints de la commission, pendant ses séances communes; la dite commission peut en tout temps, lorsqu'elle le juge à propos, prendre à son service des ingénieurs et des aides aux écritures. Les traitements et les dépenses personnelles de la commission et des secrétaires sont payées par leur gouvernement respectif, et tous les frais raisonnables et nécessaires faits conjointement par la commission sont acquittés par moitiés égales par les hautes parties contractantes.

La commission a le pouvoir de faire prêter serment aux témoins et de recevoir quand elle le juge nécessaire des dépositions sous serment dans toute procédure ou toute enquête ou toute affaire qui, en vertu du présent traité, sont placées sous sa juridiction. Il est donné à toutes les parties qui y sont intéressées, la faculté de se faire entendre, et les hautes parties contractantes conviennent d'adopter telles mesures législatives qui peuvent être à propos ou nécessaires soit pour conférer à la commission de chaque côté de la frontière les pouvoirs ci-dessus énumérés; soit pour assurer le lancement des assignations, et forcer les témoins à comparaître devant la commission. La commission peut adopter telles règles de procédure qui sont justes et équitables, elle peut personnellement ou par l'intermédiaire d'agents ou employés faire subir les interrogatoires qu'elle peut juger à propos.

Article 13

Dans tous les cas où il est question dans les articles précédents des conventions spéciales entre les hautes parties contractantes, il est entendu que ces dites conventions comprennent non seulement les conventions directes entre les hautes parties contractantes, mais encore toute entente mutuelle entre les États-Unis et le Dominion du Canada, exprimée par des mesures législatives concurrentes ou réciproques de la part du Congrès et du parlement du Dominion.

Article 14

Le présent traité est ratifié par Sa Majesté britannique et par le président des États-Unis d'Amérique, de l'avis et du consentement du Sénat de ces deux pays. Les ratifications seront échangées à Washington dans le plus bref délai possible, et le traité entrera en vigueur à partir de la date de l'échange des ratifications. Il est valable pour cinq ans à compter de la date de l'échange des ratifications, et jusqu'à la terminaison de sa durée qui devra être signifiée par un avis écrit émanant de l'une ou l'autre des hautes parties contractantes.

En foi de quoi les plénipotentiaires respectifs ont signé le présent traité en duplicata et y ont apposé leurs sceaux.

Fait à Washington le 11^e jour de janvier en l'année du Seigneur mil neuf cent neuf.

(L.S.) JAMES BRYCE.

(L.S.) ELIHU ROOT.

Le traité ci-dessus a été approuvé par le Sénat des États-Unis le 3 mars 1909, avec les résolutions suivantes :

RÉSOLU : Que le Sénat conseille et consente à la ratification du traité conclu entre les États-Unis et la Grande-Bretagne, pourvoyant au règlement des différends internationaux entre les États-Unis et le Canada, et signé le 11^e jour de janvier 1909.

Résolu de plus (comme formant partie de cette ratification) : Que les États-Unis approuvent le présent traité en convenant que rien dans le dit traité ne peut être interprété comme devant affecter, ou modifier, ni d'un côté ni de l'autre de la frontière internationale aux rapides de la rivière Sainte-Marie à Sault-Sainte-Marie, aucun des droits territoriaux ou riverains existant actuellement sur les eaux, ni aucun des droits des propriétaires de terrains sous l'eau, dans l'usage qui sera fait des eaux coulant sur les dits terrains subordonné aux exigences de la navigation dans les eaux limitrophes et dans les canaux, et sans préjudice des droits actuels des États-Unis et du Canada : chacun des deux pays devant faire usage des eaux de la rivière Sainte-Marie, qui sont situées dans les limites de son territoire ; et en outre, que rien dans ce traité ne peut être invoqué comme devant gêner l'égouttement des terrains humides, des marécages ou des terres inondées, par les ruisseaux qui se jettent dans les eaux limitrophes, et que la présente interprétation sera mentionnée dans la ratification du présent traité comme exprimant le sens véritable du traité et qu'elle fera effectivement partie du traité.

Protocole d'échange des ratifications.

En procédant à l'échange des ratifications du traité signé à Washington le 11 janvier 1909, entre la Grande-Bretagne et les États-Unis, relativement aux eaux limitrophes et aux questions qui surgissent le long de la frontière entre les États-Unis et le Dominion du Canada, les plénipotentiaires soussignés régulièrement autorisés à cet effet par leurs gouvernements respectifs, déclarent par les présentes que rien dans ce traité ne doit être interprété comme devant affecter ou changer aucun des droits territoriaux ou riverains existants sur les eaux, ni les droits des propriétaires de terres sous l'eau, d'un côté ou d'un autre de la frontière internationale, aux rapides de la rivière de Sainte-Marie à Sault-Sainte-Marie, dans l'usage qui sera fait des eaux coulant sur les dites terres subordonnément aux exigences de la navigation dans les eaux limitrophes et dans les canaux et sans préjudice des droits actuels des États-Unis et du Canada, chacun des deux pays devant faire usage des eaux de la rivière Sainte-Marie qui sont situées dans son propre territoire; en outre que rien dans le présent traité ne doit être considéré comme devant gêner l'égouttement des terrains humides, des marécages, ou des terres inondées, par les ruisseaux qui se jettent dans les eaux limitrophes, et aussi que la présente déclaration sera considérée comme ayant la même valeur et le même effet que le traité lui-même, et comme en formant une partie intégrale.

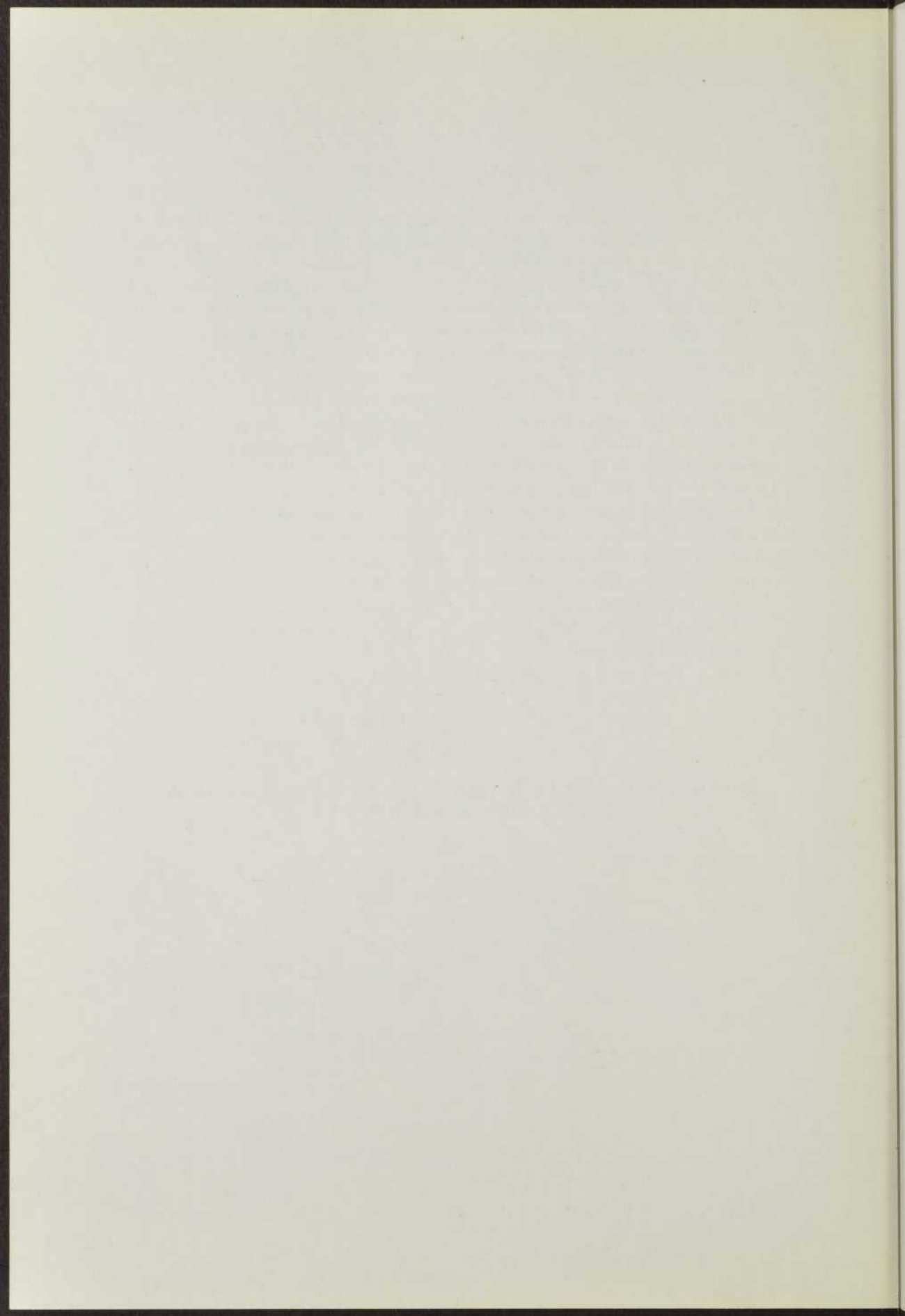
L'échange des ratifications a donc été faite dans les formes ordinaires.

En foi de quoi les plénipotentiaires ont signé le présent protocole d'échange et y ont apposé leurs sceaux.

Fait à Washington le 5^e jour de mai mil neuf cent dix.

JAMES BRYCE,
PHILANDER C. KNOX,

OTTAWA, Imprimé par Charles-Henry PARMELEE, imprimeur des Lois de
Sa Très Excellente Majesté le Roi.



Traités en vigueur entre le Canada et les États-Unis (depuis 1909) affectant le Saint-Laurent et les Grands Lacs

- 1909, 11 janvier
(Washington)
- Traité entre le Royaume-Uni et les États-Unis d'Amérique su sujet des eaux limitrophes et des questions originant le long de la frontière entre le Canada et les États-Unis.
Texte : C.U.S. 312 ; B.T.S. 1910/23 ; U.S.T.S. 548 ; Mal. 3/2607.
En vigueur : pour le Canada, depuis le 10 mai 1910. Partiellement terminé, en ce qui concerne l'article 5, paragraphes 3, 4 et 5. Ces derniers sont terminés depuis le 10 octobre 1950, lorsque le traité du 27 février 1950 est entré en vigueur.
- 1923, 21 août
(Washington)
- Échange de notes entre le Royaume-Uni et les États-Unis d'Amérique, instituant une commission de régie afin de mesurer et de surveiller la dérivation des eaux du Niagara. (Notes des 3 février, 25 juillet et 21 août 1923.)
Texte : non imprimé.
En vigueur : le 21 août 1923.
- 1925, 24 février
(Washington)
- Traité entre les États-Unis d'Amérique et le Canada, en vue de déterminer la démarcation de la frontière entre les États-Unis et le Canada.
Texte : R.T.S.D.N. 43/239 ; Mal. N/3988 ; U.S.T.S. 720 ; B.T.S. 1925/37.
En vigueur : le 17 juillet 1925.
- 1929, 23 octobre
(Ottawa)
- Échange de notes (10 et 23 octobre 1929) comportant un accord entre le Canada et les États-Unis d'Amérique, concernant l'inspection quarantenaire des navires entrant dans le détroit de Puget et les eaux adjacentes ou dans les Grands Lacs via le fleuve Saint-Laurent.
Texte : R.T.C. 1929, no 14.
En vigueur : le 23 octobre 1929.
- 1933, 13 janvier
(Washington)
- Échange de notes entre le Canada et les États-Unis d'Amérique, au sujet de l'effet du traité de 1932 relatif à la canalisation du Saint-Laurent sur la dérivation des eaux à Massena, New York.
Texte : publié par l'imprimeur du Roi en 1938 dans

*Correspondence and Documents Relating to St. Lawrence Deep Waterway Treaty 1932.**En vigueur* : le 13 janvier 1933.1940, 29 février
(Washington)

Échange de notes (29 février 1940), comportant un accord pour l'établissement d'une commission d'enquête concernant les pêcheries des Grands Lacs, entre le Canada et les États-Unis d'Amérique.

Texte : R.T.C. 1940, no 2.*En vigueur* : 29 février 1940.1940, 4 mars
(Ottawa)

Échange de notes (29 avril, 24 août et 22 octobre 1938; 2 septembre et 18 octobre 1939; 10 janvier et 4 mars 1940), comportant un accord au sujet de la reconnaissance réciproque des règles relatives aux lignes de charge pour les navires accomplissant des voyages internationaux sur les Grands Lacs entre le Canada et les États-Unis d'Amérique.

Texte : R.T.C. 1940, no 3.*En vigueur* : le 4 mars 1940.1940, 9 et 10 juin
(Ottawa)

Échange de notes constituant un accord relatif à l'application et à l'interprétation de l'accord des 28 et 29 avril 1917 au sujet des forces navales des Grands Lacs, en ce qui concerne la construction de navires sur ces lacs. (Notes des 9 et 10 juin 1939.)

Texte : R.T.C. 1940, no 12; R.T.O.N.U. 149/476.*En vigueur* : le 2 novembre 1940.1940, 30 octobre
et 2 novembre
(Ottawa)

Échange de notes constituant un accord relatif à l'application et à l'interprétation de l'accord des 28 et 29 avril 1917 au sujet des forces navales sur les Grands Lacs, en ce qui concerne l'armement des navires construits sur ces lacs. (Notes des 30 octobre et 2 novembre 1940.)

Texte : R.T.C. 1940, no 12; R.T.O.N.U. 149/276.*En vigueur* : le 2 novembre 1940.1940, 7 novembre
(Washington)

Échange de notes relatives au bassin des Grands Lacs et du fleuve Saint-Laurent, entre le Canada et les États-Unis d'Amérique (Chutes du Niagara — Dérivations Long Lake-Ogoki — Bassin de la rivière Albany). (Note du 14 octobre 1940, y compris les notes supplémentaires du 31 octobre et 7 novembre.)

Texte : R.T.C. 1940, no 11; R.T.S.D.N. 203/1967; B.T.S.

- 1941/18; *E.A.S.* 187.
En vigueur : le 7 novembre 1940.
 Interprété par les notes des 20 octobre et 14 novembre 1941.
- 1941, 10 novembre
 (Washington) Échange de notes (10 novembre 1941) entre le Canada et les États-Unis d'Amérique, comportant un accord prévoyant le rehaussement provisoire du niveau du lac Saint-François pendant les périodes de basses-eaux.
Texte : *R.T.C.* 1941/19; *R.T.O.N.U.* 23/276; *E.A.S.* 291.
En vigueur : le 10 novembre 1941.
 Prolongé et amendé par les notes des 5 et 9 octobre 1942, *R.T.C.* 1942/18; notes des 5 et 11 octobre 1943, *R.T.C.* 1943/5; et notes des 31 août et 7 septembre 1944, *R.T.C.* 1944/26.
- 1942, 9 mars
 (Ottawa) Échange de notes constituant un accord relatif à l'application et à l'interprétation de l'accord des 28 et 29 avril 1917, au sujet des forces navales sur les Grands Lacs, en ce qui concerne l'aménagement des navires construits sur ces lacs de façon à ce qu'ils soient prêts pour le combat dès leur arrivée en haute-mer. (Notes des 26 février et 29 mars 1942.)
Texte : *R.T.C.* 1942, no 3; *R.T.O.N.U.* 149/476.
En vigueur : le 9 mars 1942.
- 1946, 5 décembre
 (Washington) Échange de notes entre le Canada et les États-Unis d'Amérique, concernant l'application et l'interprétation de l'accord Rush-Bagot de 1917, relatif aux forces navales sur les Grands Lacs, en ce qui concerne l'instruction du personnel de réserve navale. (Notes des 26 février et 9 mars 1942.)
Texte : *R.T.C.* 1946, no 40; *R.T.O.N.U.* 149/476.
En vigueur : le 5 décembre 1946.
- 1950, 27 février
 (Washington) Traité entre le Canada et les États-Unis d'Amérique, concernant la dérivation des eaux du Niagara.
Texte : *R.T.C.* 1950/3; *R.T.O.N.U.* 132/223; *B.S.P.* 157/19; *T.I.A.S.* 2130.
En vigueur : le 10 octobre 1950.
- 1952, 11 janvier
 (Washington) Échange de notes entre le Canada et les États-Unis d'Amérique prévoyant le concours des deux gouvernements à l'élaboration des requêtes à la Commission mixte internationale pour l'approbation des plans établis en vue de la cons-

- truction d'installations hydro-électriques sur le Saint-Laurent en conjonction avec l'aménagement d'une voie maritime entièrement canadienne. (Notes en date du 11 janvier 1942.)
Texte: R.T.C. 1952/30.
En vigueur: le 11 janvier 1952.
- 1952, 30 juin
 (Washington) Échange de notes (30 juin 1952) entre le Canada et les États-Unis d'Amérique, concernant la construction de la voie maritime du Saint-Laurent.
Texte: R.T.C. 1952/30; R.T.O.N.U. 234/199; T.I.A.S. 3053.
En vigueur: le 30 juin 1952.
- 1952, 19 novembre
 (Ottawa) Échange de notes entre le Canada et les États-Unis d'Amérique, confirmant l'accord du gouvernement des États-Unis à l'enlèvement par le gouvernement canadien du barrage Gut Dam.
Texte: disponible au ministère des Affaires extérieures du Canada.
En vigueur: le 19 novembre 1952.
- 1953, 12 novembre
 (Washington) Échange de notes (12 novembre 1953) entre le Canada et les États-Unis d'Amérique, constituant un accord établissant la commission mixte d'ingénieurs du Saint-Laurent.
Texte: R.T.C. 1953/21, R.T.O.N.U. 234/97; T.I.A.S. 3116.
En vigueur: le 12 novembre 1953.
- 1954, 13 septembre
 (Ottawa) Échange de notes (13 septembre 1954) entre le Canada et les États-Unis d'Amérique, relative aux paiements des frais de construction d'ouvrages de protection à Niagara Falls.
Texte: R.T.C. 1954/7; R.T.O.N.U. 236/382; T.I.A.S. 3064.
En vigueur: le 13 septembre 1954.
- 1954, 10 septembre
 (Washington) Convention sur les pêcheries des Grands Lacs entre le Canada et les États-Unis d'Amérique.
Texte: R.T.C. 1955/19.
En vigueur: le 11 octobre 1955.
- 1956, 24 octobre
 (Washington) Échange de notes (24 octobre 1956) entre le Canada et les États-Unis d'Amérique, concernant le déplacement de la partie du pont Roosevelt qui franchit le chenal sud de Cornwall.
Texte: R.T.C. 1956/24; T.I.A.S. 3668.
En vigueur: le 24 octobre 1956.

- 1956, 4 décembre
(Ottawa) Notes relatives à l'interprétation de l'échange de notes du 17 août 1954, concernant la construction de la voie maritime du Saint-Laurent.
Texte: R.T.C. 1954/14; R.T.O.N.U. 234/199; T.I.A.S. 3053.
- 1956, 7 novembre
et 4 décembre
(Ottawa) Échange de notes entre le Canada et les États-Unis d'Amérique, relative au dragage du chenal nord de l'île de Cornwall.
Texte: T.I.A.S. 3708.
En vigueur: le 4 décembre 1956 (R.T.C. 1954/14).
- 1957, 26 février
(Ottawa) Échange de notes entre le Canada et les États-Unis d'Amérique, concernant les travaux d'amélioration de la navigation projetés dans la section de la rivière Détroit des chenaux de communication des Grands Lacs. (Notes des 23 juillet et 26 octobre 1956, et 26 février 1957.)
Texte: R.T.C. 1957/9; T.I.A.S. 3772.
En vigueur: le 26 fév. 1957. (En opération depuis le 26 octobre 1956.)
- 1957, 9 avril
(Ottawa) Échange de notes entre le Canada et les États-Unis d'Amérique, concernant certains travaux de dragage projetés dans les sections des rivières Sainte-Marie et Sainte-Claire des régions de communication des Grands Lacs. (Notes des 30 novembre 1956, 8 et 9 avril 1957.)
Texte: R.T.C. 1957/74; T.I.A.S. 3814.
En vigueur: le 9 avril 1957.
- 1958, 11 avril
(Washington) Échange de notes entre le Canada et les États-Unis d'Amérique au sujet du Buffalo-Fort Érié Peace Bridge. (Notes des 3 et 11 avril 1958.)
Texte: R.T.C. 1958/10.
En vigueur: N/A. (Les notes confirment simplement la législation des États-Unis et du Canada au sujet du Peace Bridge.)
- 1959, 27 février
(Ottawa) Échange de notes (27 février 1959) entre le Canada et les États-Unis d'Amérique, relatives à l'exécution des travaux de dragage et d'évacuation de déblais dans la rivière Sainte-Marie et le lac Sainte-Claire.
Texte: T.I.A.S. 4199; R.T.O.N.U. 341/3; R.T.C. 1959/6.
En vigueur: le 27 février 1959.

- 1959, 9 mars
(Ottawa) Échange de notes (9 mars 1959) entre le Canada et les États-Unis d'Amérique, concernant l'application des droits de péage sur la voie maritime du Saint-Laurent.
Texte: T.I.A.S. 4192; R.T.O.N.U. 340/295; R.T.C. 1995/5.
En vigueur: le 1^{er} avril 1959 (rétroactif au 9 mars 1959).
- 1961, 5 mai
(Washington) Échange de notes (5 mai 1961) entre le Canada et les États-Unis d'Amérique, concernant la coordination des services de pilotage dans les eaux du bassin des Grands-Lacs, (avec mémoire d'arrangements).
Texte: T.I.A.S. 4806; R.T.C. 61/3.
En vigueur: le 5 mai 1961 (en opération depuis le 1^{er} mai 1961).
- 1961, 17 octobre
(Ottawa) Échange de notes (17 octobre 1961) entre le Canada et les États-Unis d'Amérique, relatives à l'amélioration par dragage du chenal maritime de l'île Wolfe.
Texte: T.I.A.S. 4851; R.T.C. 61/11.
En vigueur: le 17 octobre 1961.
- 1961, 17 octobre
(Ottawa) Échange de notes entre le Canada et les États-Unis d'Amérique, relatives à l'exécution de travaux de dragage dans le passage Pelée à l'extrémité occidentale du lac Érié. (Notes des 8 juin 1959 et 17 octobre 1961.)
Texte: T.I.A.S. 4883; R.T.C. 61/12.
En vigueur: le 17 octobre 1961.
- 1962, 13 juillet
(Ottawa) Échange de notes entre le Canada et les États-Unis d'Amérique ayant pour objet de suspendre le péage aux canaux de Welland prévu par l'accord du 9 mars 1959 entre les deux pays. (Notes des 3 et 13 juillet 1962.)
Texte: R.T.C. 62/8.
En vigueur: le 13 juillet 1962.

Études sur le niveau et la pollution des eaux confiées à
la Commission mixte internationale

LE SECRÉTAIRE D'ÉTAT AUX AFFAIRES EXTÉRIEURES DU CANADA

Ottawa, le 7 octobre 1964.

Monsieur D. G. Chance, Secrétaire,
Commission mixte internationale,
18, rue Albert,
Ottawa.

Cher monsieur Chance,

Désirant établir si, dans le bassin des Grands lacs, des mesures pourraient permettre, dans l'intérêt public, de régulariser davantage le niveau des Grands lacs, ou de l'un quelconque d'entre eux, ainsi que leurs masses d'eau communicantes, pour réduire les extrêmes de niveau qui se sont produits et pour obtenir, dans ces eaux, les effets avantageux mentionnés ci-dessous, les gouvernements du Canada et des États-Unis ont pris la décision de déferer la question à la Commission mixte internationale pour qu'elle l'examine et fasse rapport conformément à l'article 9 du traité des eaux limitrophes (1909).

Ils souhaitent que la commission étudie les divers facteurs de fluctuation de ces eaux et déclare si, à son avis, il y aurait lieu du point de vue de l'intérêt public et des deux gouvernements d'adopter des mesures tendant à assurer une amélioration et une gamme de niveaux plus avantageuse, eu égard aux points ci-après :

- a) adduction d'eau pour les usages domestiques
- b) navigation
- c) production d'énergie et usages industriels
- d) lutte contre les crues
- e) agriculture
- f) poissons et faune
- g) villégiature
- h) autres usages publics profitables.

Si la Commission constate que des modifications aux ouvrages existants ou d'autres mesures sont réalisables et conformes à l'intérêt public, compte tenu des fins ci-dessus, elle devra indiquer de quelle façon les divers intérêts en seraient favorablement ou défavorablement touchés de chaque côté de la frontière. Elle devra évaluer le coût de ces changements ou de ces mesures et celui de tout ouvrage qui pourrait se

révéler utile, et établir une appréciation de la valeur des dites mesures pour les deux pays à la fois ou pour chacun d'entre eux. Afin d'aider la Commission dans ses recherches et ses autres fonctions découlant du présent renvoi, les deux gouvernements lui fourniront, sur demande, les services d'ingénieurs et d'autres spécialistes compétents de leurs organismes, ainsi que les renseignements et données techniques déjà à leur disposition ou dont ils feront l'acquisition pendant la durée des recherches.

Les deux gouvernements sont d'accord qu'après avoir reçu le rapport de la Commission, ils détermineront s'il y a lieu d'entreprendre l'examen d'autres mesures pouvant amoindrir le problème, y compris l'extension de la portée du présent renvoi.

La Commission est priée de présenter un rapport aux deux gouvernements aussitôt que possible.

Veillez agréer, cher monsieur Chance, l'expression de mes sentiments les meilleurs.

(Paul Martin)

LE SECRÉTAIRE D'ÉTAT AUX AFFAIRES EXTÉRIEURES DU CANADA

Ottawa, le 7 octobre 1964.

Monsieur D. G. Chance, Secrétaire,
Commission mixte internationale,
18, rue Albert,
Ottawa.

Cher monsieur Chance,

J'ai l'honneur de vous faire connaître que le Gouvernement canadien et le Gouvernement des États-Unis ont appris que les eaux du lac Érié, du lac Ontario et de la section internationale du Saint-Laurent sont polluées par les eaux d'égoûts et les eaux résiduaires industrielles qui s'y déversent. En égard à la disposition de l'article IV du Traité sur les eaux limitrophes signé le 11 janvier 1909, aux termes de laquelle les eaux limitrophes et les cours d'eau traversant la frontière ne doivent pas être pollués d'un côté de celle-ci au point de nuire à la santé ou aux biens de l'autre côté, les deux Gouvernements sont convenus de renvoyer conjointement la question à la Commission mixte internationale, conformément aux dispositions de l'article IX dudit Traité. La Commission voudra bien étudier les questions suivantes et présenter à leur sujet un rapport aux deux Gouvernements :

(1) Les eaux du lac Érié, du lac Ontario et de la section internationale du Saint-Laurent sont-elles soumises, d'un côté ou de l'autre de la frontière, à une pollution qui nuise ou paraisse devoir nuire à la santé ou aux biens de l'autre côté de la frontière ?

(2) Si la réponse à la question qui précède est affirmative, quelles sont l'im-

portance et les causes de cette pollution, et où se produit-elle ?

(3) Si la Commission constate une telle pollution, quels remèdes lui paraissent les plus pratiques des points de vue économique, sanitaire et autres, et combien coûteraient-ils vraisemblablement ?

Pour ces recherches et autres travaux relevant du présent renvoi, la Commission pourra recourir aux services d'ingénieurs et d'autres spécialistes des organismes techniques du Canada et des États-Unis, et dans la mesure du possible elle se servira des renseignements et des données techniques recueillis précédemment ou qui pourront se trouver à sa disposition une fois l'enquête commencée.

Les deux Gouvernements, d'autre part, sont d'avis qu'il y aura lieu ultérieurement d'étendre ce renvoi à d'autres eaux limitrophes du bassin des Grands Lacs. La Commission voudra bien indiquer aux Gouvernements le moment où, à son avis, il y aura lieu de le faire.

La Commission présentera son rapport et ses recommandations aux deux Gouvernements aussitôt qu'elle en aura la possibilité.

Veillez agréer, cher monsieur Chance, l'expression de mes sentiments les meilleurs.

(Paul Martin)

BIBLIOTHÈQUE
SAINT-SULPICE

BIBLIOTHEQUE
CANTON-DE-VAL
1000-1000

Les index des sujets et des auteurs ont été préparés par Me Serge Fourcand, avocat, professeur à l'université d'Haïti. L'auteur tient ici à lui exprimer ses très vifs remerciements.

Index des sujets

— A —

- Abus de droit (notion de l'), 132 note 82.
- Accord
- général sur les tarifs douaniers et le commerce (1947), 34.
 - sur la canalisation du bassin des Grands Lacs et du Saint-Laurent (1941), 32, 58, 63, 66.
 - sur la marine marchande du Commonwealth britannique (1931), 34.
 - Rush-Bagot (1817), 73-81.
- Acre (question d'), 107.
- Acte
- de Galatz (1866), 103.
 - de l'Amérique britannique du Nord (1867), 27.
 - final du congrès de Vienne (1815), 100, 103, 108, 111.
 - général de Berlin (1885), 95 note 3.
- Administration de la voie maritime du Saint-Laurent, 63.
- Albany (voir rivière).
- Armements (sur les Grands Lacs), 73-81, 140, 141 note 3.
- armement des navires, 78.
 - disposition des navires, 77-78.
 - nombre et dimensions des navires, 76-77.
- Association de Droit international (travaux de l'), 122, 123, 133.

— B —

- Baie
- Belle-Île (voir détroit).
 - Georgienne, 32 note 15.
 - historique, 92.
 - Hudson, 29, 72, 92.
 - James, 43, 72.
 - Passamaquoddy (voir écluse).
- Baltique (voir mer).
- Barnhart (voir écluse).
- Bosphore (voir détroit).
- Bureau international de génie du lac Ontario, 70.

— C —

- Cabotage, 31, 33, 34, 36, 89, 103 note 33, 114, 115, 121.
- Canal
- de drainage de Chicago (voir dérivation).
 - Sainte-Claire (flats canal), 30.
 - Saint-Laurent, 30.
 - Welland, 30, 57, 62.
- Canalisation et aménagement hydro-électrique du Saint-Laurent, 56-68.
- Chicago (voir dérivation).
- Chutes (voir Niagara).
- Colorado (voir fleuve).
- Columbia (voir fleuve).
- Comité
- de coordination des données hydrauliques et hydrologiques fondamentales sur les Grands Lacs, 71.
 - permanent des mines, forêts et cours d'eau de la Chambre des Communes du Canada, 72.
- Commission
- centrale (pour le Rhin), 101-102.
 - de l'énergie hydro-électrique, de l'Ontario, 63, 70.
 - du bassin des Grands Lacs et du Saint-Laurent, 58.
 - européenne pour le Danube, 103.
 - internationale de la frontière, 17.
 - internationale d'ingénieurs pour les chutes du Niagara, 52.
 - permanente canado-américaine de la défense, 81.
 - mixte internationale, 37, 42 note 13, 48-56.
 - spéciale de régie (ou de contrôle) pour le Niagara, 40, 52.
 - des pêcheries sur les Grands Lacs, 25.
 - de régie du lac Supérieur, 69.
 - des rapides internationaux du Saint-Laurent, 58.
 - des riverains (du Danube), 103.
 - internationale de contrôle du Saint-Laurent, 64, 65, 70.
 - internationale des pêcheries sur les Grands Lacs, 25.
 - internationale des voies navigables (ou des cours d'eau), 16, 48 note 35, 57 note 59.

- mixte d'enquêtes sur les pêcheries des Grands Lacs, 25.
 - Compétence juridictionnelle (voir juridiction).
 - Condominium 99 note 16, 100 note 16A, 112, 130.
 - Conférence
 - de Barcelone (voir convention).
 - de la Haye pour la codification du droit international (1930), 88.
 - de Postdam (1945), 104.
 - panaméricaine de Montevideo (voir déclaration).
 - Congrès de Vienne (voir acte final du).
 - Conseil de régie (voir commission).
 - Constance (voir lac).
 - Controverse des embouchures (voir Rhin).
 - Convention
 - Ashburton — Webster — 1842 (voir traité), 15, 16.
 - de Barcelone, sur le régime des voies d'eau d'intérêt international (1921), 35, 96 note 5, 102 note 24, 113-117, 126.
 - de Belgrade (1948), relative au Danube, 104, 105.
 - de Bruxelles, 91.
 - de Genève (1923), relative à l'aménagement des forces hydrauliques intéressant plusieurs États, 117-119, 121-123.
 - de la Haye pour le règlement pacifique des différends internationaux (1907), 52 note 42.
 - de Mannheim (1862), 101, 102.
 - de Mayence (1831), 101.
 - de Moscou (1923), 97.
 - de Rio de Janeiro, 121 note 43.
 - des Nations-Unies sur la mer territoriale et la zone contiguë (1948), 92.
 - des Nations-Unies sur la haute mer (1958), 91.
 - du 30 juin 1883 (relative au Rhin), 125.
 - du 3 juillet 1897 (relative au Rhin), 100, 125.
 - du 22 septembre 1867 (relative au lac de Constance), 99.
 - du 28 septembre 1867 (relative au Rhin), 99.
 - (et protocole) relative à la création d'une organisation maritime intergouvernementale (1948), 35.
 - (et protocole) relative aux chutes du Niagara et à la rivière Niagara (1929), 40.
 - relative à la protection du poisson comestible dans les eaux contiguës à la frontière (Washington-1908), 24-25.
 - relative aux pêcheries des Grands Lacs (1946), 25.
 - sur les pêcheries des Grands Lacs (1954), 25.
 - franco-suisse du 10 septembre 1902 (relative au lac Léman), 98.
 - Cornwall, 67.
 - Cour permanente de justice internationale, 104, 115.
 - Cours d'eau international
 - contigu (ou limitrophe), 108, 119, 120.
 - flottable, 124-125.
 - navigable, 124-125.
 - successif, (voir fleuve et rivière).
- D —
- Danube (voir fleuve).
 - Dardanelles (voir détroit).
 - Déclaration
 - de Madrid, avril 1911, 119 et ss. (voir également Institut du Droit international).
 - de Montevideo, décembre 1933, 118 note 31, (voir également convention de Genève, 1923).
 - Démilitarisation, 73, 74 note 8.
 - Dérivation
 - rivière Albany, 43.
 - rivière Niagara, 39 et ss., 59.
 - Long-Lake-Ogoki, 42 et ss.
 - de Chicago, 40 note 7, 42 et ss., 60, 130 note 73.
 - Détournement (voir dérivation).
 - Détroit
 - Belle-Île, 92.
 - Bosphore, 89.
 - Cabot, 92.
 - Dardanelles, 89.
 - Mackinaw, 32 note 15.
 - Doctrine Harmon, 45 note 26, 108, 109, 130, 132 note 84.
 - Domaine
 - fluvial (voir fleuve).
 - lacustre (voir lac).
 - maritime (voir mer).
 - Dubrovnick, conférence de 1956 (voir Association de droit international).
- E —
- Eaux (voir mer).
 - Eaux limitrophes (pour définition des), 32 note 14.
 - Écluse
 - Barnhart, 62, 66.
 - Beauharnois, 62.
 - Gut, 65 note 93.
 - Iroquois, 62, 64 note 90, 67.
 - Lachine, 59 note 67, 62, 63.
 - Soulanges, 59 note 67, 63.
 - Énergie marée-motrice, 55.
 - Épave (voir sauvetage).

Équitable apportionment (voir répartition équitable).

Étiage (voir niveau des Grands Lacs).

Extradition, 18 note 18, 21 note 36.

— F —

Faber (affaire du), 137 note 96.

Feniens, 74.

Finlande (voir golfe).

Fleuve

- Amazone, 95, 105-107.
- Colorado, 95 note 3, 108 note 48, 109.
- Columbia, 54, 68 note 112.
- Congo, 95 note 3.
- Danube, 95, 102-105, 112.
- Néva, 25, 96-97.
- Niger, 95 note 3.
- Rhin, 95, 99, 100-102, 112.
- Rhône, 98, 99 note 13B.
- Rio-de-la-Plata, 95 note 3.
- Rio-Grande, 95, 107-110 (voir également cours d'eau).

Flottage, 90, 96 note 7.

Forces hydrauliques (voir convention de Genève de 1923), 125 note 53.

Forces navales (sur les Grands Lacs), 75 note 14.

Frontière 13-18.

- cours d'eau internationaux, 124-125.
- fleuve Saint-Laurent, 139.
- Grands Lacs (Ontario, Huron, Érié, Supérieur), 13 note 2, 14, 39.
- lac des Bois, 14.
- lac Ladoga, 95, 96-97.
- lac Léman, 98.
- rivière Cataracoui, 14.
- rivière Sainte-Claire, 14.
- rivière Niagara, 14.
- rivière Sainte-Marie, 14.

— G —

Gand (voir traité).

Golfe

- de Finlande, 96-97.
- historique, 92.
- Saint-Laurent, 92.

Grace (affaire de Rex vs the Ship), 23.

Gut Dam (voir écluse).

— H —

Harmon (voir doctrine).

Haute autorité de l'état de New York, 63 note 87, 64 note 89, 70.

Haute mer (voir mer).

Hawk (vaisseau), 77, 79-80.

Hudson (voir baie).

— I —

Illinois vs Wisconsin, 47 note 31.

Institut de droit international (travaux de l'), 119-122.

Institut des Grands Lacs, 72.

International Waters Boundary Commission (voir Rio Grande).

Iroquois (voir écluse).

— J —

Jurisdiction

- civile (sur les Grands Lacs), 139.
- criminelle (sur les Grands Lacs), 18, 139.
- dans les ports et rades, 20 note 31, 22.
- James, (voir baie).

— K —

Karlstadt (voir traité).

Kasnuth vs United States, 29 note 3.

Kénogami (voir rivière).

Kansas vs Colorado, 45 note 23.

Kitty D. (affaire de Rex vs the) (voir Rex).

— L —

Lac

- de Constance, 95, 99-100.
- Ladoga, 74 note 8, 95, 96-98.
- Lanoux, 136 note 96.
- Léman, 73 note 3, 95, 98-99.
- Lugano, 95.
- Majeur, 95.
- Michigan, 30, 44, 45, 60 note 71.
- Saint-François, 50 note 38.
- Victoria Nyanza, 87 note 10.

Lacs internationaux (régime des), 88 et ss.

Lachine (voir écluse).

Ladoga (voir lac).

Lanoux (voir lac).

Léman (voir lac).

Lake (the) Front Case, 18 note 17.

Lignes de charge, 33 note 19.

Limitation des armements (sur les Grands Lacs), 73-74.

Long Lake — Ogoki (voir dérivation).

Lugano (voir lac).

— M —

Majeur (voir lac).

Médiane, ligne — des eaux, (voir frontière).

Mer

— Baltique, 85, 96.

— Caspienne, 86.

— haute (régime de la — mer), 85 et ss. 90 et ss.

— intérieure (régime de la mer), 85, 87-88.

— Méditerranée, 85.

— territoriale (régime de la mer), 18, 85, 87 et ss.

Mikleham (affaire de Rex vs) (voir Rex).

Mille-Îles (région des), 58 note 66, 66.

Modus vivendi du 4 mars 1936 (voir Rhin).

Montréal (port de) 44, 65 note 95, 68 note 113, 70.

— N —

Nature juridique des eaux des Grands Lacs et du Saint-Laurent, 85-93.

Navigation (29-35, 38)

— cours d'eau internationaux, 126-129.

— fleuve Amazone, 105 et ss.

— fleuve Congo, 95 note 3, 108 note 48.

— fleuve Danube, 103 et ss.

— fleuve Néva (voir Ladoga).

— fleuve Niger, 95 note 3.

— fleuve Rhin, 100-101.

— fleuve Rio Grande, 107-108.

— fleuve Saint-Laurent, 30, 32 note 13, 59, 127 note 65, 140.

— Grands Lacs (Ontario, Huron, Érié, Supérieur) 29 et ss. 59, 91, 140.

— haute mer, 91.

— lac de Constance, 99.

— Lac Ladoga, 96-97.

— lac Léman, 98.

— liberté (de —) sur cours d'eau internationaux: (voir Convention de Barcelone et Institut de droit international).

Navires naufragés (voir sauvetage).

Neebish (chenal), 14, 15, 16.

Neutralisation, 73, 74, 97, 99.

Neutralité (voir neutralisation).

Néva (voir fleuve).

Niagara (voir rivière).

Niveau (des Grands Lacs) voir *Annexe D*, voir pages 46, 53, 68-73.

— fleuve du Rhône, 99 note 13B.

— lac de Constance, 100.

— lac Léman, 99 note 13.

— lac Ontario, 64, 65, 68.

— lac Supérieur, 69.

— O —

Ogoki rivière (voir dérivation).

Ontario (province d'), voir canalisation et aménagement hydro-électrique).

— P —

Passage innocent, 128.

Passamaquoddy, (voir baie).

Pataches de douane, 74, 98.

Péage, 60, 67, 101, 114, 121.

Pêche, 23-28.

— dans le lac de Constance, 100.

— dans le Rhin, 100.

— dans les cours d'eau et lacs internationaux, 90, 125-126.

— dans les Grands Lacs, 23, 91, 140.

Pêcheries (voir pêche)

— anglo-norvégiennes (affaire des), 92.

People vs Tylor, 19.

Pigeon River Slide and Boom Co. vs Fox Ltd, 30 note 5.

Pilotage (service de) 33, 105.

Pollution

— de l'atmosphère, 55.

— des eaux limitrophes, 55, 71, 122, 132.

Postdam (voir conférence de).

Power Authority of the State of New York (voir haute autorité).

Prise (droit de), 87 note 10.

Propeller Genesee Chief vs Fritzburg, 87 note 10.

— Q —

Quarantaine, 33 note 19.

Québec (province de) (voir canalisation et aménagement hydro-électrique).

— R —

Rapides

— du Niagara (voir rivière).

— internationaux du Saint-Laurent, 57, 59 note 67, 61 note 76, 62, 63, 64 note 90.

Règlement

- du Rhin du 24 mars 1815 (voir congrès de Vienne).
- international de navigation fluviale du 9 septembre 1887 (voir Institut de droit international).
- pour la navigation des fleuves internationaux, du 18 octobre 1934 (voir Institut du droit international).

Règles — relatives aux cours internationaux — de Dubrovnick, 1956 (voir association du droit international).

Régulation (voir niveau).

Répartition équitable (théorie de la), 45, 95 note 3, 109, 132-133, 137.

Réseau (des Grands Lacs), 46 note 27.

Rex vs the Kitty D., 22 note 40.

Rex vs Mikleham, 22 note 40.

Rex vs the Ship North, 22 note 39.

Rex vs the Ship Grace, 23.

Rio Bravo del Norte (voir Rio Grande).

Rivière

- Albany, 43.
- Kénogami, 43.
- Kootney, 56 note 56.
- Milk (& St. Mary), 39, 52.
- Niagara, 39 et ss.
- Pigeon, 16.
- Sainte-Marie, 39, 52, 69.

— S —

Sacramento (vaisseau), 77, 79-80.

Saint-Lawrence Seaway Development Corporation, 66.

Saint-Régis, 16, 22.

Sauvetage

- dans les Grands Lacs, 35, 36, 92.
- en haute mer, 91.

Schooner (the) Exchange vs McFaddon, 19, 21 note 35.

Soulanges (voir écluse).

State of Wisconsin *et al.* vs State of Illinois and Sanitary District of Chicago (voir dérivation de Chicago), 45 note 25.

Statut

- de Barcelone, 1921, 113-117. (voir convention).
- du Danube, 1921 (voir Danube).
- de Genève, 1923, 35. (voir convention).

Stollmayer vs Trinidad Petroleum Co., 45 note 23.

— T —

Thalweg, 15, 16, 124.

Traité

- Ashburton-Webster, 1842, 15, 18, 30.
- de Berlin, 1878 (voir Danube).
- de Bogota, 1908 (voir Amazone).
- de cession, 1860, 98.
- concernant la dérivation des eaux du Niagara, 1950, 41, 42, 44, 52.
- concernant les droits réciproques de sauvetage dans les eaux contiguës à la frontière Canada-États-Unis 1908, 36, 92.
- de démarcation de la frontière 1925, 17.
- de démarcation de la frontière internationale, 1908, 16.
- des eaux limitrophes, 1909, 17, 31, 37-48, 61, 68, 90, 110 note 54.
- de Gadsen, 1853, (voir Rio Grande).
- de Gand, de paix et d'amitié entre la Grande-Bretagne et les États-Unis, 1814, 13, 15.
- de Guadalupe-Hidalgo, 1848 (voir Rio Grande).
- Jay, d'amitié, de commerce et de navigation, 1794, 29.
- de Karlstadt, 1905, entre la Norvège et la Suède, 95, 112.
- de Londres, 1833, (voir Danube).
- de Paris, définitif de paix entre la Grande Bretagne et les États-Unis d'Amérique, 1783, 13, 73, 87.
- de Paris, de paix entre la Finlande et l'URSS, 1947 (voir Ladoga).
- de Paris, du 30 mai 1814 (voir Rhin et congrès de Vienne).
- de Paris, du 30 mars 1856 (voir Danube).
- relatif à la canalisation du Saint-Laurent 1932, 32, 45, 57.
- de réciprocité, 1854, 31 note 8.
- de Saint-Germain, 1919, 103 note 32.
- de Versailles, 1919, 102, 103 note 32, 113.
- de Washington, entre la Grande Bretagne et les États-Unis pour le règlement à l'amiable de tous différends entre les deux pays, 1871, 30 et ss.
- du 12 août 1910 (voir Amazone).
- du 14 novembre 1944 (voir Rio Grande).
- du 23 octobre 1851 (voir Amazone).

Transit (liberté de), 117.

Transport par eau (sur Grands Lacs et Saint-Laurent), 33, 67, 117.

— U —

United States vs Rodgers, 20, 24, 85 note 3, 87 note 10, 91 note 35.

Usage (voir utilisation).

Utilisation (des eaux pour fins industrielles et domestiques): (voir convention de Genève 1923, Institut de droit international et Association de droit international).

- Colorado (voir fleuve).
- fleuve Saint-Laurent, 37 et ss., 140, 141.
- Grands Lacs, 37 et ss., 91, 140, 141.
- lac Ladoga, 97.
- mer, 91.
- priorité (des), 50, 110 note 54, 135, 136.

— V —

- Victoria Nyanza, (voir lac).
- Vienne (voir congrès de).
- Voie (maritime du Saint-Laurent), 42.
- Voisinage (droit de), 130, 131, 132 note 84, 134, 138.

— W —

- Welland (voir canal).
- Wheeling Bridge (Case), 20 note 28.
- Wildenhus (Case), 20.
- Willy-Dandero (Bill), 66.
- Wilmette, 76 note 15.
- Wilmington (navire) 106 note 42.
- Wisconsin *et al.* vs Illinois *et al.*, 47 note 30.



Index des auteurs

— A —

ALVAREZ A., 126.
ASHBURTON, 15, 16, 18, 21, 30.
AUBRY, 131 note 75A.

— B —

BACON R.E., 31 note 9, 127 note 65.
BAR L. VON, 24, 119.
BARCLAY, 14 note 5.
BASDEVANT, 87 note 10.
BÉDARD C., 62 note 81.
BERBER F.J., 107 note 45, 109 note 53, 112 note 7, 113 note 111, 117 note 21, 25 et 27, 123 note 47, 129 note 71, 130 note 72, 137, note 98.
BLOOMFIELD, 52 note 45, 53 note 47, 54 note 51, 56 note 57, 63 note 88.
BORCHARD E., 59 note 69.
BOREL, 113 note 11.
BRIERLY, 132, note 84.
BROWN, 91 note 35.
BUSTAMENTE Y SIRVEN, 123 note 47, 124 note 52, 128 note 66.

— C —

CALLAGHAN, 13 note 3, 23 note 2, 73 note 4.
CALVO, 88-89.
CAMPBELL, 19, 74 note 5 et 10.
CAMU P., 62 note 81.
CARATHEODORY, 88-89.
CHACKO, 48 note 35.
CHAMBERLAIN, 100 note 17.
CHRISTIANCY, 19.
CLAY H., 34 note 21.
COBBETT P., 21 note 8, 34 note 21, 123 note 47.
CRANCH, 19 note 23, 38 note 5.

— D —

DE VISSCHER, 119 note 32.

— E —

EAGLETON, 129 note 70, 132 note 84, 135 note 89, 136 note 94, 137 note 98.
ENGELHART, 131 note 75.
EWELL, (voir Laughlin).

— F —

FAUCHILLE, 15 note 9, 31 note 9 et 10, 88 note 19, 89, 90, 92, 95 note 2 et 3, 96 note 4, 98 note 12, 99 note 14, 99 note 16, 107 note 44, 112 note 7 et 8, 113 note 11, 114 note 13, 115, 116 note 19, 123 note 47, 124 note 52, 129 note 70, 130 note 72, 131, 132, 134.
FIELD, 20, 85 ss., 90.
FITZGERALD, (voir Bloomfield).

— G —

GALLATIN, (voir Clay).
GIDEL, 85 note 1, 87 note 10, 88.
GREY, (voir Brown).
GRIGGS, 26.
GUGGENHEIM, 95 note 1, 98 note 12, 99 note 14, 15 et 16, 123 note 47, 124 note 51, 125 note 55, 132 note 81, 134.

— H —

HACKWORTH, note 3, 105 note 39, 107 note 44, 109 note 51.
HALL, 24, 90 note 32.
HARMON, 45 note 26.
HARRISON, 32 note 15.
HERSHEY, 29 note 4, 31 note 8 et 9, 89.
HOUPPT, (voir Laughlin).
HUDSON, 137 note 96.
HUNT, 21, 23 note 1, 26 note 15, 34 note 21, 35 note 30.
HYDE C.C., 16 note 11, 31 note 8, 34 note 21, 87, 96 note 4, 97 note 11, 100 note 17, 107 note 45, 123 note 47, 124 note 50, 127 note 63.

— J —

JAY, 29.

— K —

KENNEDY, 27 note 20.
 KENT, 26 note 17.
 KLUBER, 15 note 29.

— L —

LAING, (voir Mack).
 LAPRADELLE, 14 note 3, 15 note 9 et 10,
 16 note 11, 124 note 52.
 LAUGHLIN, 24 note 7.
 LEFROY, 27 note 20.
 LISZT VON, 86, 88.

— M —

MCDONALD J., 22 note 39.
 MCKAY, 52 note 43.
 MCINNIS, 73 note 1, 74 note 6.
 MARSHALL, 38 note 5.
 MARTENS DE, 25 note 8, 31 note 8.
 MERINGHAC, 88.
 MOORE, 15 note 10, 18 note 19, 19, 22, 23
 note 1, 24 note 8 et 17, 29 note 4, 31 note
 8 et 9, 33 note 18, 36 note 31, 74 note 11,
 89, 90 note 32, 105 note 39, 106 note 42,
 107 note 43 et 45, 108 note 49, 123 note
 47.

— N —

NADEAU G., (voir Cohen M.).
 NYS, 88.

— O —

OPPENHEIM, 19 note 22, 32 note 5, 90 note
 32, 123 note 47, 129 note 69.
 ORBAN P., 31 note 10, 98 note 12, 99 note 14.

— P —

PHILLIMORE, 31 note 9, 38 note 6.
 PODESTA (COSTA), 124 note 50, 125 note 54
 et 55, 126 note 59.
 POLITIS N., 14 note 5, 15 note 10, 132 note
 82.
 PORTER, 14 note 5.

— Q —

QUINT, 129 note 71, 136 note 92.

— S —

SAUSER-HALL, 44 note 21, 45 note 26, 95
 note 3, 107 note 45, 110 note 54, 117 note
 25, 118 note 30 et 31, 119 note 32, 120
 note 37 et 39, 123 note 47, 124 note 49,
 51 et 52, 129 note 70 et 71, 130 note 72,
 73 et 74, 131 note 75 et 77, 132 note 8,
 135 note 89 et 91, 136 note 92.
 SCELLE G., 22 note 41, 90 note 32, 91 note
 36, 39 et 42.
 SCOTT, 74 note 7.
 SEVETTE P., 100 note 16B et 17, 103 note 31,
 117 note 25, 118 note 29 et 31, 119 note
 32, 121 note 40, 123 note 46 et 47, 125
 note 53, 131 note 75, 132 note 81, 133
 note 86, 135 note 89, 136 note 95.
 SEWARD F.W., 35 note 28.
 SIBERT, 87 note 14, 88 note 19 et 22, 90 note
 32, 91 note 36, 39 et 42, 95 note 2, 100
 note 17, 101 note 23, 102 note 26 et 27,
 105 note 38, 107 note 45, 111 note 2 et 3,
 113 note 11, 117 note 25, 119 note 32,
 120 note 37, 123 note 47, 125, 126 note 60.
 SMITH WOTT, 16 note 12, 44 note 21, 113
 note 11, 116 note 18, 116 note 20, 120
 note 38, 123 note 47.

— T —

TANEY, 20 note 28, 87 note 10.
 THORNTON E., (voir Seward F.W.).
 TOULMIN, 113 note 11.

— U —

UHL, 24 note 7.

— V —

VALI F.A., 96 note 4, 99 note 13A.
 VATTEL, 130 note 72.
 VIGNES D., 68 note 111.

— W —

WAULTRIN, 74 note 7.
 WEHBERG H., 74 note 7 et 9.
 WEHSTER, 15-16, 21, 30.
 WESTLEKE, 15 note 9.
 WHEATON, 19, 31 note 9, 89 note 24.
 WILSON (TUCKER), 19 note 24.
 WINIARSKI, 116 note 19, 117 note 24, 121
 note 43, 123 note 47, 124 note 50 et 52,
 126 note 59, 127 note 62 et 65, 128 note
 67, 129 note 70.
 WRIGHT C.P., 45 note 25.

Liste des arrêts (cas) cités

- Kasnuth vs United States, 1929, 279 U.S., 231.
- Kansas vs Colorado, 1902, 185 U.S., 1125 ; (1907) 206 U.S., 46.
- Lake (the) Front Case, 146 U.S., 160.
- People (the) vs Tylor, 1859, 7 mich., 160.
- Pigeon River Improvement Slide & Boom Co. vs Fox Ltd, 1934, 291 U.S., 138.
- Propeller Genesee Chief vs Fritzugh, 1918, 12 Howard, 453.
- Rex vs the Ship Grace, 1894, 4 Ex. C.R., 283.
- " " the Kitty D., 1903, 20. W.R., 1065.
- " " Mikleham, 1905, II, O.L.R., 366.
- " " the Ship North, 1905 II Ex. C.R., 141.
- Schooner (the) Exchange vs McFadden, 1812, 7 Cranch, 116.
- State of Wisconsin *et al.* vs State of Chicago, 1930, 281 U.S., 696.
- Stollmayer vs Trinidad Petroleum Co., 1918, A.C., 485.
- United States vs Rodgers, 1893, 150 U.S., 249.
- Wildenhus (case), 1886, 120 U.S., I. 12.
- Wheeling Bridge (case) — 13 Howard 586.
- Wisconsin *et al.* vs Illinois *et al.* (1957, U.S., Supreme Court dockets nos 2, 3, 4).

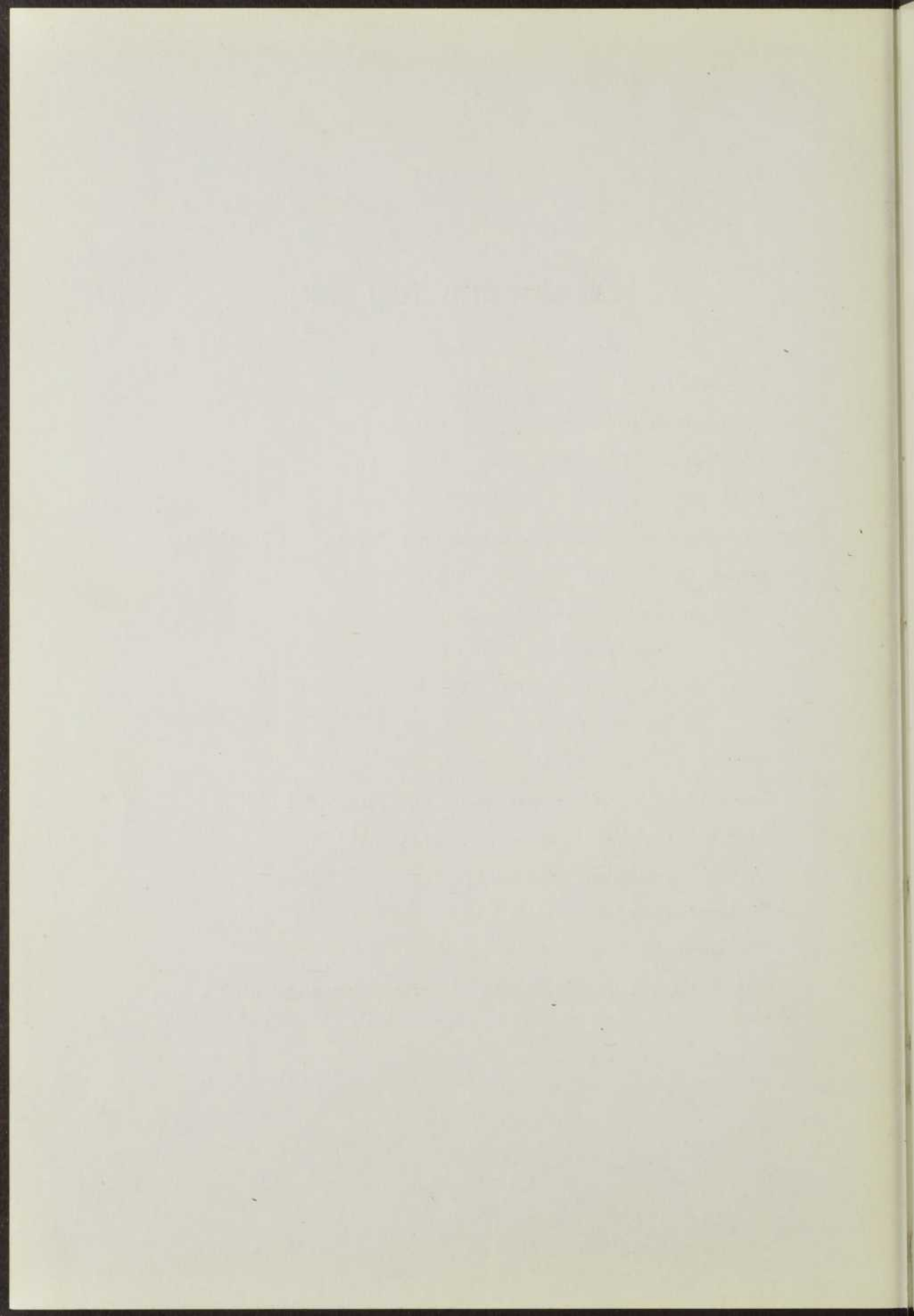


Table des matières

AVANT-PROPOS	7
LISTE DES ABRÉVIATIONS	10

PREMIÈRE PARTIE

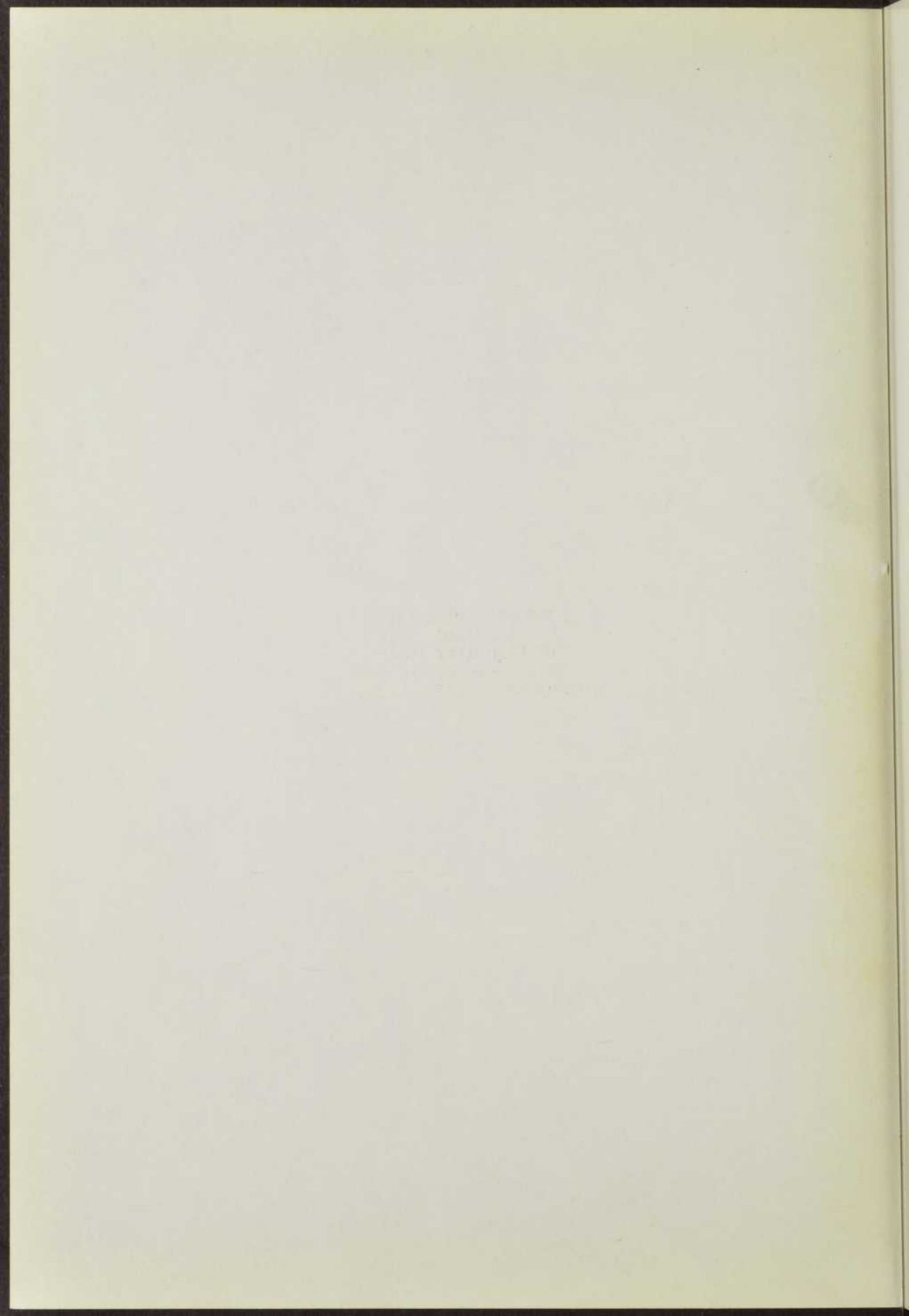
État actuel du droit conventionnel touchant les Grands Lacs et le Saint-Laurent	11
Chapitre premier: FRONTIÈRE ET JURIDICTION	13
Chapitre II: PÊCHE	23
Chapitre III: NAVIGATION ET SAUVETAGE	29
Chapitre IV: AUTRES USAGES DES EAUX ET DU LIT	37
Le traité des eaux limitrophes de 1909	37
La Commission mixte internationale	48
La canalisation et l'aménagement hydro-électrique du Saint-Laurent	56
Les niveaux des eaux des Grands Lacs	68
Chapitre V: ARMEMENTS	73
Nombre et dimension des navires	76
Disposition des navires	77
Fonction des navires	78
Armements des navires	78
Construction des navires de guerre (dans les chantiers maritimes des Grands Lacs)	78

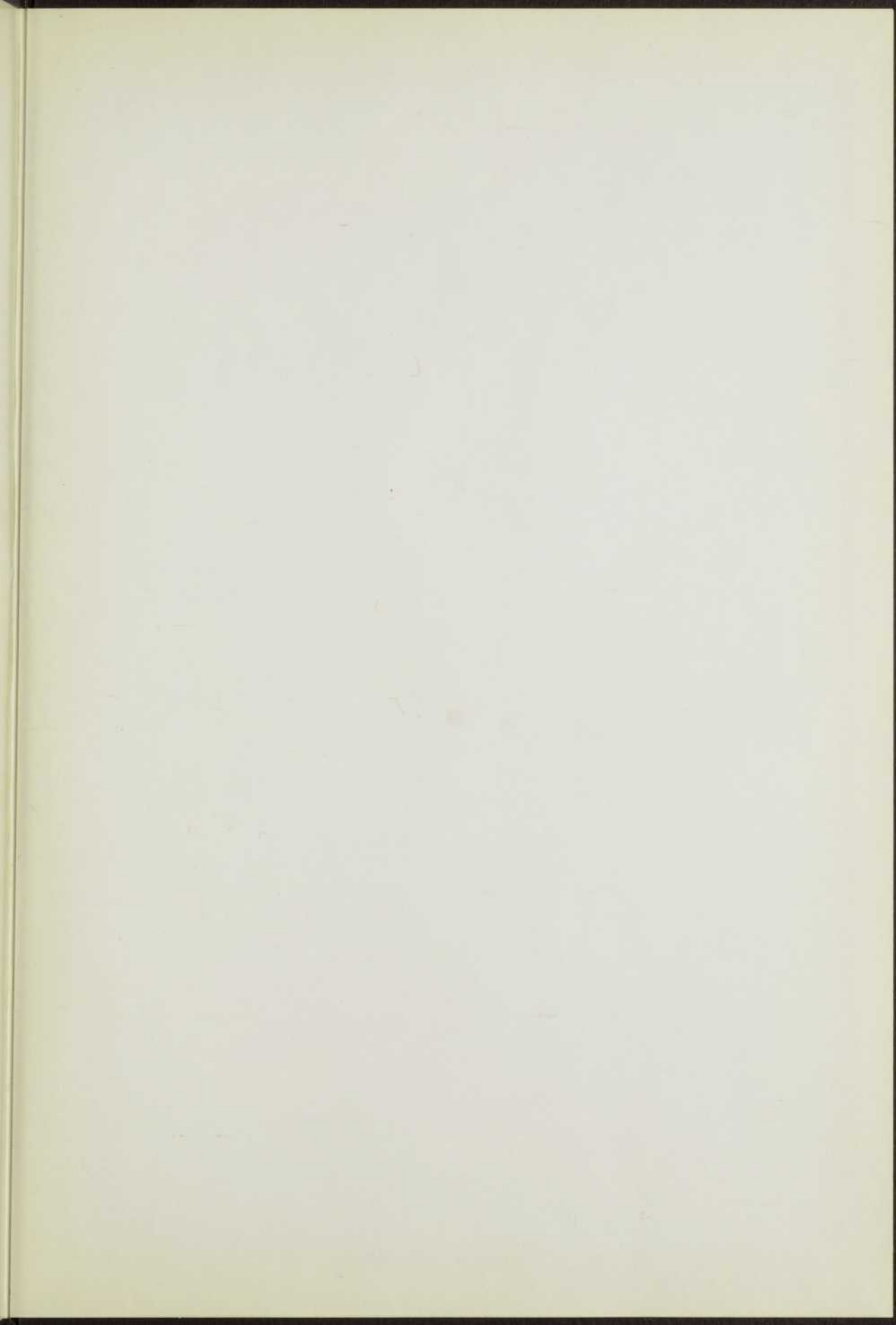
DEUXIÈME PARTIE

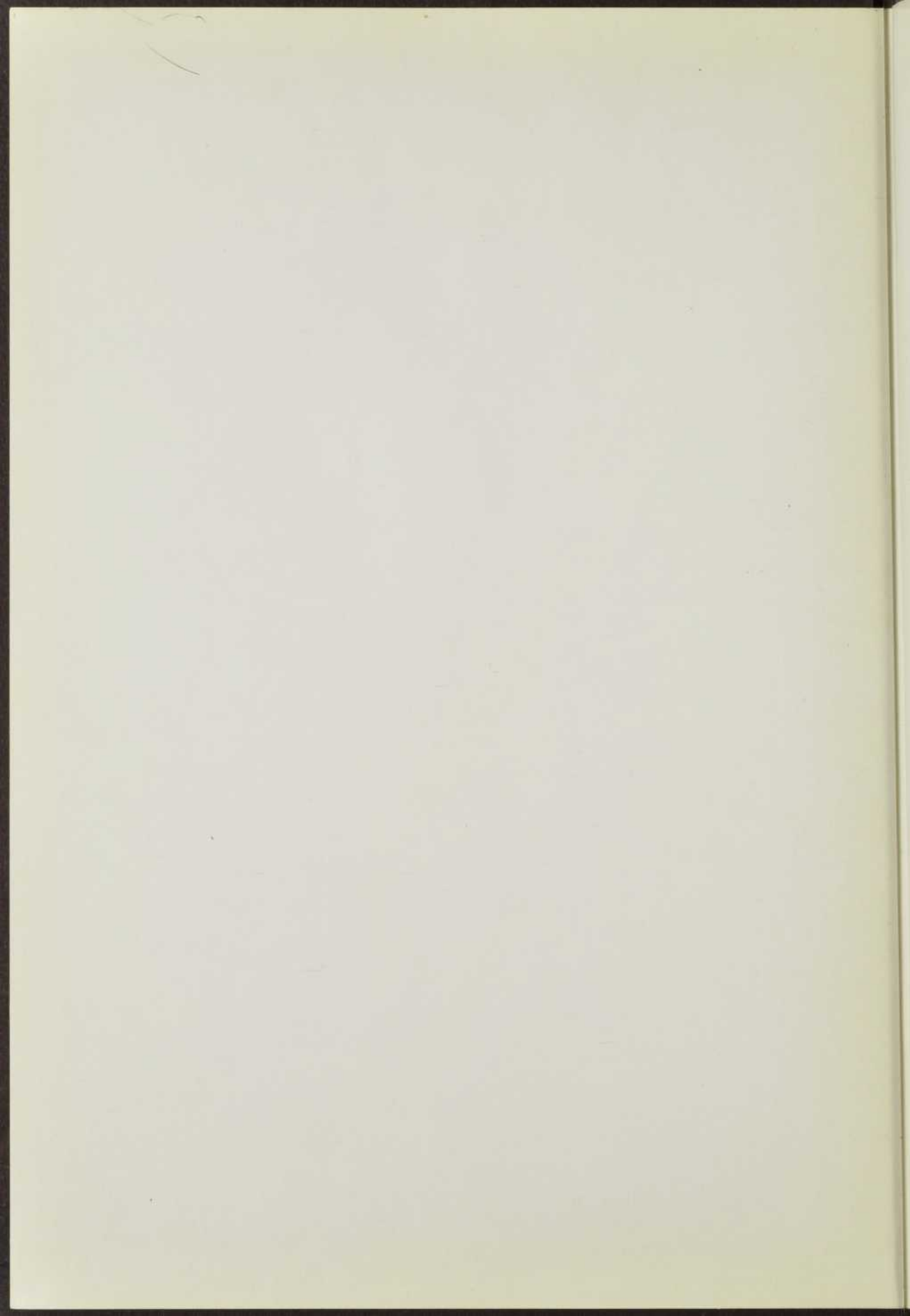
Les Grands Lacs et le Saint-Laurent, sous l'angle du droit des gens	83
Chapitre VI: NATURE JURIDIQUE DES EAUX DES GRANDS LACS ET DU SAINT-LAURENT	85
Chapitre VII: SITUATION CONVENTIONNELLE DE CERTAINES ÉTENDUES D'EAU SEMBLABLES	95
Le lac Ladoga	96
Le lac Léman ou lac de Genève	98
Le lac de Constance	99
Le Rhin	100
Le Danube	102
L'Amazone	105
Le Rio Grande	107

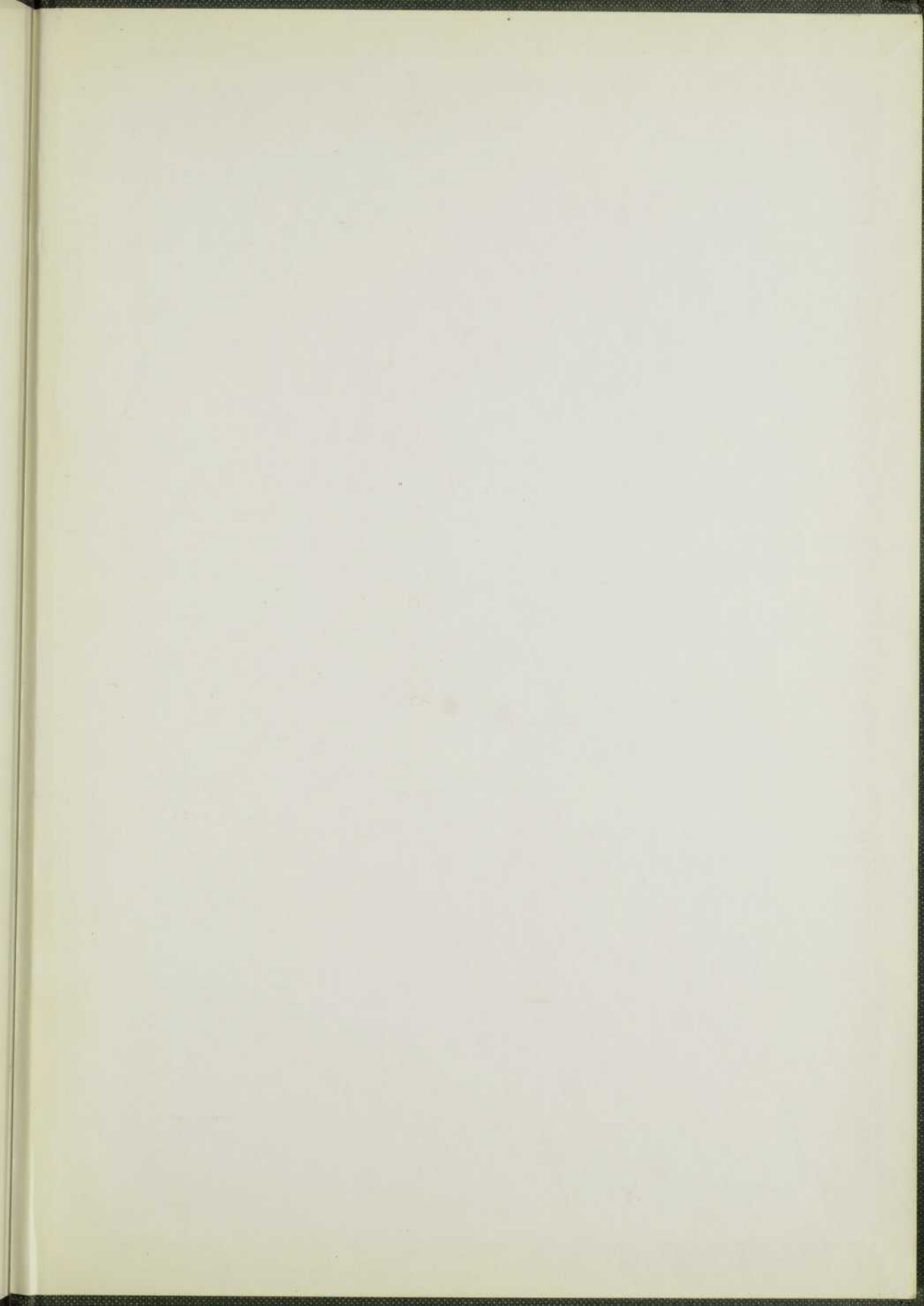
Chapitre VIII: TENDANCES DE LA PENSÉE MODERNE	
SUR LE SUJET	111
Statut de Barcelone (1921)	113
Convention de Genève (1923)	117
Travaux de l'Institut de droit international	119
Travaux de l'Association du droit international	122
Les Publicistes modernes	123
CONCLUSION	139
BIBLIOGRAPHIE	143
<i>Annexe A</i>	149
<i>Annexe B</i>	151
<i>Annexe C</i>	161
<i>Annexe D</i>	167
INDEX DES SUJETS	171
INDEX DES AUTEURS	177
Liste des Arrêts (cas) cités	179

ACHEVÉ D'IMPRIMER
À QUÉBEC
LE 15 JUILLET 1966
SUR LES PRESSES DE
L'IMPRIMERIE PROVINCIALE INC.









BNQ



000 357 230