

**Le traité canado-américain des eaux limitrophes et la  
Commission mixte internationale**  
**The Canada-United States Boundary Waters Treaty and the  
International Joint Commission**

Maxwel Cohen

Volume 11, Number 3, 1980

Quelques jalons de l'apport canadien au droit international

URI: <https://id.erudit.org/iderudit/701071ar>

DOI: <https://doi.org/10.7202/701071ar>

[See table of contents](#)

Publisher(s)

Institut québécois des hautes études internationales

ISSN

0014-2123 (print)

1703-7891 (digital)

[Explore this journal](#)

Cite this article

Cohen, M. (1980). Le traité canado-américain des eaux limitrophes et la Commission mixte internationale. *Études internationales*, 11(3), 375–392. <https://doi.org/10.7202/701071ar>

Article abstract

The general character of Canada-U.S. relations would have been sharply different in the past 65-70 years had there not been established the International Joint Commission under the Boundary Waters Treaty of 1909.

That Treaty anticipated in a remarkably prophetic way the lively and sometimes dangerous disputes that arise over shared water resources, boundary and trans-boundary. By providing a mechanism for the settlement of disputes over boundary and trans-boundary water courses, lakes, rivers, etc. and by providing also an investigative mechanism for all other disputes that may take place along the boundary, the framers of the Boundary Waters Treaty created perhaps better than they knew. For the International Joint Commission has proven to be an instrument of flexibility and high utility. For almost 70 years it has issued Orders of Approval in over 50 cases involving the construction of works affecting the levels and flows of boundary waters as well as causing trans-boundary waters to rise at the boundary and therefore, requiring the approval of the Commission. The whole question of water use/water allocation between neighbouring states sharing common river basins or having rivers and lakes as boundaries is involved in this exercise.

It could not have been foreseen, however, that the pioneer language of the pollution provisions of the Boundary Waters Treaty should have moved the Commission with ease into the environmental era. While the Commission was investigating pollution of water questions as early as 1912, and while it recommended a Canada-U.S. Great Lakes Pollution Treaty as early as 1920, it was a great achievement of both countries in signing the Great Lakes Water Quality Agreement in 1972 and again in 1978, which created the massive environmental role as monitor, co-ordinator and advisor that the Commission now plays in relation to both governments in the Great Lakes basin, and also, in the other watersheds along the 5 500 mile frontier of both countries.

With the rise in the knowledge of air pollution, and the interfacing between air, water and land use, there is now a whole complex that is ecologically at the basis of the concerns of Canada and the United States and is of prime interest to the Commission, and has become a fundamental aspect of its work.

The future of the Commission is vital to the future of both countries as its successful past has been in maintaining reasonably friendly relations despite the tensions which disputes over water resources can cause. It is the thrust of this paper to describe and demonstrate the processes in dispute avoidance and dispute settlement, in shared resource-planning, for which the Boundary Waters Treaty, the Great Lakes Quality Agreement and the work of the Commission now stand.

# LE TRAITÉ CANADO-AMÉRICAIN DES EAUX LIMITOPHES ET LA COMMISSION MIXTE INTERNATIONALE

Maxwell COHEN\*

## **ABSTRACT — *The Canada-United States Boundary Waters Treaty and the International Joint Commission***

*The general character of Canada-U.S. relations would have been sharply different in the past 65-70 years had there not been established the International Joint Commission under the Boundary Waters Treaty of 1909.*

*That Treaty anticipated in a remarkably prophetic way the lively and sometimes dangerous disputes that arise over shared water resources, boundary and trans-boundary. By providing a mechanism for the settlement of disputes over boundary and trans-boundary water courses, lakes, rivers, etc. and by providing also an investigative mechanism for all other disputes that may take place along the boundary, the framers of the Boundary Waters Treaty created perhaps better than they knew. For the International Joint Commission has proven to be an instrument of flexibility and high utility. For almost 70 years it has issued Orders of Approval in over 50 cases involving the construction of works affecting the levels and flows of boundary waters as well as causing trans-boundary waters to rise at the boundary and therefore, requiring the approval of the Commission. The whole question of water use/water allocation between neighbouring states sharing common river basins or having rivers and lakes as boundaries is involved in this exercise.*

*It could not have been foreseen, however, that the pioneer language of the pollution provisions of the Boundary Waters Treaty should have moved the Commission with ease into the environmental era. While the Commission was investigating pollution of water questions as early as 1912, and while it recommended a Canada-U.S. Great Lakes Pollution Treaty as early as 1920, it was a great achievement of both countries in signing the Great Lakes Water Quality Agreement in 1972 and again in 1978, which created the massive environmental role as monitor, co-ordinator and advisor that the Commission now plays in relation to both governments in the Great Lakes basin, and also, in the other watersheds along the 5 500 mile frontier of both countries.*

*With the rise in the knowledge of air pollution, and the interfacing between air, water and land use, there is now a whole complex that is ecologically at the basis of the concerns of Canada and the United States and is of prime interest to the Commission, and has become a fundamental aspect of its work.*

*The future of the Commission is vital to the future of both countries as its successful past has been in maintaining reasonably friendly relations despite the tensions which disputes over water resources can cause. It is the thrust of this paper to describe and demonstrate the processes in dispute avoidance and dispute settlement, in shared resource-planning, for which the Boundary Waters Treaty, the Great Lakes Quality Agreement and the work of the Commission now stand.*

\* Professeur « emeritus » de droit à l'Université McGill; ex-président de la section canadienne de la Commission mixte internationale de 1974 à 1979; enseigne et fait de la recherche aux Universités d'Ottawa et de Carleton.

La portée limitée des arrangements juridico-institutionnels qui régissent les relations permanentes et diverses du Canada et des États-Unis ne cesse d'étonner, que l'on s'y arrête pour la première ou la centième fois. Par comparaison, la Communauté économique européenne offre l'exemple d'une évolution dynamique vers la coopération économique et politique où le processus constitutionnel d'unification des « Six » et maintenant des « Neuf » a stupéfait la communauté des États-nations moins visionnaires par sa portée et sa diversité. À l'opposé, le partage historique entre le Canada et les États-Unis de l'Amérique au nord du Rio Grande s'est élaboré dans un contexte politique et sécuritaire assez facile, où les rapports socio-économiques ont été sensibles et intensifs mais où peu de parapluies institutionnels sont venus coiffer une interaction massive sur les plans économique, politique, culturel et humain.

L'établissement de plus de vingt-quatre centres d'études canadiennes aux États-Unis ces dernières années témoigne d'ailleurs d'un éveil croissant, bien que tardif, à l'impact du Canada sur la vie américaine.

La dimension juridique de cette coexistence géographique, économique et culturelle a pris une grande variété de formes, allant des indispensables accords fiscaux à une myriade d'arrangements simples ou complexes, de grands projets (reposant sur un simple échange de « Notes ») comme la Voie maritime du Saint-Laurent à des arrangements mineurs prévoyant, par exemple, le partage d'un parc chevauchant la frontière dans les Prairies.

Il reste que certains dossiers juridiques canado-américains remontent loin dans le temps. La liste est diverse et fournie : les pêches, aussi bien sur la côte est que ouest, les revendications de souveraineté dans l'Arctique, le contentieux des frontières maritimes, les Grands Lacs et leur démilitarisation, les arrangements de défense qui ont suivi la Seconde Guerre mondiale. Les irritations extra-territoriales abondent, notamment en raison des tentatives américaines d'appliquer leurs lois antitrusts ainsi que leurs règlements sur la sécurité et le commerce avec l'ennemi à des personnes, physiques et morales, canadiennes ainsi qu'à des actes ou des événements survenus au Canada et qui sont légaux aux termes des lois canadiennes. Les accords et les ententes n'ont pas réussi à régler entièrement cette question de l'extra-territorialité que revendiquent les États-Unis.

Les deux plus sérieux litiges à l'heure actuelle portent sur la pollution atmosphérique et les pêches. En effet, au climat d'incertitude créé par le retard que met le Sénat américain à donner son assentiment au traité prévoyant que la Cour internationale de justice statuera sur le litige relatif au banc de Georges - traité autour duquel gravite d'ailleurs un nombre d'arrangements collatéraux relatifs à la cogestion des pêches, à un recours éventuel à l'arbitrage et à d'autres aménagements - se greffent les obstacles dressés sur la voie d'un accord pour le contrôle de la pollution atmosphérique à longue distance. Si l'on ajoute à ces difficultés l'opposition persistante des États-Unis face à la souveraineté et à la juridiction du Canada dans les eaux arctiques du Passage du Nord-Ouest, on ne peut conclure que le mécanisme juridique de prévention et de règlement des litiges dans ces différents

domaines sensibles augure bien d'une évolution vers des résultats acceptables et peut-être même des institutions permanentes chargées d'administrer d'éventuels accords.

S'il est vrai que les étudiants des relations juridico-institutionnelles du Canada et des États-Unis ont recensé de dix-sept à trente-cinq agences binationales permanentes traitant de sujets aussi variés que les pêches, la défense et les frontières maritimes, fort peu de ces institutions ont des pouvoirs décisionnels qui aient des conséquences substantielles ou « obligatoires » pour les deux pays.

Dans ce contexte, le mécanisme institutionnel le plus important et le plus durable pour la gestion d'un secteur géo-économique canado-américain est sans conteste le Traité des eaux limitrophes de 1909. Cet instrument a non seulement mené à la création de la Commission mixte internationale (CMI) - qui fut établie par voie législative dans les deux pays en 1911 et qui tint sa première réunion en 1912 - mais a servi au façonnement de l'organisme canado-américain qui, au fil des ans, a connu le plus de succès. Son 70<sup>e</sup> anniversaire, célébré il y a moins d'un an, a été l'occasion de nouvelles études qui jettent un regard nouveau sur un dossier s'étendant sur trois générations. L'histoire de la Commission est celle d'une expérience tout à fait remarquable et unique au cours de laquelle a été élaborée une institution quasi réglementaire, chargée de surveiller et d'enquêter dans un domaine aussi complexe que les bassins fluviaux (et les systèmes environnementaux) « partagés », aussi bien frontaliers que transfrontaliers. D'ailleurs, un distingué ex-secrétaire d'État aux Affaires extérieures, M. Marcel Cadieux, doit bientôt faire paraître une étude dans laquelle il examine avec réalisme les rapports subtils et parfois difficiles entre un organisme binational indépendant ayant pour mandat de régler des différends et le ministère des Affaires extérieures qui doit, d'une façon ou d'une autre, harmoniser le rôle de cet organisme autonome avec les facteurs et la stratégie à court et moyen termes qui composent le cadre global de gestion des relations canado-américaines.

Il est intéressant par ailleurs de constater qu'aussi bien les fonctionnaires que la communauté universitaire partagent un mélange de respect et de sens du devoir accompli, tempéré par une certaine prudence, face au rôle et aux réalisations de la Commission et du Traité. Quelles que soient les différences entre les experts du domaine, il n'y a aucune divergence de vues de quelque importance sur la conviction centrale que les apports de la Commission ont été exceptionnellement constructifs aussi bien dans le rôle qu'elle a joué pour éviter et régler les différends que dans les fonctions de quasi-gestion qui lui ont été dévolues, par exemple, aux termes des Accords sur la qualité de l'eau dans les Grands Lacs de 1972 et de 1978. Les différends, anciens et récents, portent sur l'étendue du rôle de la Commission tel que conçu par les gouvernements, les experts et la Commission elle-même. Mais même sur ce point, les différences portent souvent davantage sur le degré que sur la nature de l'intervention de la CMI. En somme, l'unanimité est complète quant à l'utilité du rôle qu'a joué la Commission depuis ses débuts et, parallèlement, quant à la nécessité de ses services dans l'avenir.

C'est pourquoi il serait utile à notre propos de retracer l'historique de la Commission ainsi que de situer cette dernière dans le cadre contemporain des relations canado-américaines. Il serait sans doute opportun également d'exprimer un point de vue qui découle d'une expérience personnelle au sein de la Commission. En effet, le côté opérationnel du rôle de la Commission doit être vu à travers les yeux de ceux qui sont chargés de la faire fonctionner en harmonie avec les vues des gouvernements qui utilisent cet instrument selon les préceptes de la sagesse ou les impératifs de la nécessité. On peut ainsi utilement constater le contraste entre l'autoportrait de la Commission et la vue qu'en ont les gouvernements. Cette confrontation des perceptions fera sans doute ressortir plus clairement que le seul examen des vues des gouvernements ou de la Commission (ou des milieux universitaires) les problèmes majeurs que pose l'optimisation du rôle de la CMI.

À la suite d'un examen, même sommaire, de l'origine et de l'évolution de la Commission, force est de conclure, sans préjuger des motifs qui ont présidé à la genèse du Traité et de la Commission, que selon toute probabilité les deux gouvernements n'ont pas décidé de créer un organisme international (binational) indépendant, ayant un caractère quasi judiciaire et ce, dans le but d'assurer son indépendance et son impartialité, sans par la même occasion réaliser que la Commission acquerrait très tôt une image de marque et un caractère opérationnel qui lui soient propres. Certes, l'objectif premier et à court terme du Traité des eaux limitrophes de 1909 était de résoudre trois différends frontaliers ou transfrontaliers - les rivières Sainte-Marie et Milk au Montana et en Alberta; la rivière Niagara et la rivière Sainte-Marie au Sault. On espérait toutefois qu'à long terme la CMI contribuerait à éviter et à régler les éventuels différends relatifs aux voies d'eau frontalières et transfrontalières. De toute évidence, un tel objectif de la part des signataires ne pouvait présumer de la grande variété de situations qui se présenteraient. Mais ce qu'il faut surtout retenir, c'est qu'il était impossible pour les gouvernements de prévoir de quelle façon l'instrument qu'ils avaient créé orienterait son activité interne et sa « philosophie » générale.

Dans une certaine mesure, les « tensions » - par ailleurs « créatives » - qui ont parfois surgi entre les gouvernements et la Commission tournent autour du développement par la CMI d'une conception de son rôle parfois différente des vues de l'un ou des deux gouvernements. Ainsi, pour comprendre la nature et le rôle de la Commission aujourd'hui, il faut prendre en compte le processus d'« internalisation » qui s'est progressivement réalisé et qui a façonné la philosophie et la pratique de la Commission et ce, même si du point de vue gouvernemental la CMI n'était qu'un autre instrument, quoique très spécial, dans les stratégies multiformes requises pour gérer les multiples rapports canado-américains et la myriade de problèmes qui s'y greffent.

Il importe de se rappeler que même si la Commission des voies d'eau internationales de 1905 a précédé et en quelque sorte préparé la venue de la Commission mixte internationale, le niveau d'autorité et la conception du rôle dévolu à la CMI en ce qui a trait à l'évitement et au règlement des conflits dans le

Traité de 1909 dépassait sans doute de loin tout autre mécanisme bilatéral alors en existence dans le monde occidental. Le Traité surpassait même le dispositif des commissions du Rhin et du Danube créées dans les années 1860 mais dont le mandat tenait essentiellement à la cogestion par plusieurs États riverains d'intérêts et de problèmes communs relatifs à la seule navigation.

Par comparaison, la Commission mixte internationale était conçue dans le dessein très spécifique de « régulariser », par la « gestion » des niveaux et des débits, les eaux frontalières et transfrontalières, élaborer des principes pour un usage « égal » et équitable de telles eaux par les deux pays, développer un cadre d'enquête sur tous les problèmes surgissant le long de la « frontière commune », qu'ils soient liés à la question des eaux ou non, et, parallèlement, réserver ou préserver la souveraineté sur les eaux transfrontalières (article II), en retenant le concept de « propriété » dans l'État d'aval et ce, même jusqu'au point où de tels droits souverains pourraient menacer l'intégrité d'un bassin fluvial en amont. Il faut dire, toutefois, que ce droit n'a jamais été exercé de façon à menacer l'exécution du Traité. Si on ajoute à ces dispositions les clauses obligatoires de l'article IV prohibant la pollution des eaux frontalières ou transfrontières au préjudice des biens ou de la santé des ressortissants situés de l'autre côté de la frontière, il est évident que les dispositions de fond du Traité, les concepts juridico-politiques qui sous-tendent son mandat d'évitement et de règlement des différends ainsi que les obligations innovatrices posées en matière de lutte contre la pollution en ont fait un instrument à multiples usages qui surpassait de loin tout ce qui avait été fait ailleurs à l'époque et qui dépassait peut-être même les intentions des signataires. À l'évidence, ils ont façonné un outil beaucoup plus perfectionné qu'ils ne le croyaient<sup>1</sup>.

Deux puissants courants d'influence agissaient sur la pensée des négociateurs entre 1907 et 1909. Les expériences de réglementation qui se faisaient alors aux États-Unis et dont on peut sans doute fixer les débuts à la Commission sur le commerce entre États de 1887 ont donné naissance à un courant d'opinions dans les milieux gouvernementaux qui a certainement influencé ceux qui se sont penchés sur le projet de cogestion de la question délicate des revendications et des systèmes d'eau frontaliers et transfrontaliers. C'est à cette influence qu'on doit les dispositions du Traité relatives à la régularisation (articles III, IV et VIII) où les usages, obstructions, etc., influençaient le niveau et le débit des eaux frontalières (article III) ou à la hauteur de la frontière le niveau de rivières et lacs transfrontaliers (article IV). De part et d'autre, on utilisa le mécanisme de l'approbation de la CMI préalablement à toute construction d'ouvrages.

1. Ce résumé fait abstraction de l'article X qui prévoit un système d'arbitrage de « tout » problème qui surgit entre les deux gouvernements mais dont l'utilisation exigeait un vote aux deux tiers du Sénat américain et l'approbation du gouverneur général en Conseil. Aucun différend n'a été soumis à la CMI par l'intermédiaire de ce recours bien qu'il ne soit pas de notoriété publique si l'un ou l'autre pays a déjà envisagé de recourir aux dispositions de l'article X.

La Commission donne son approbation par voie de ses propres ordonnances, exigeant des parties qu'ils construisent et(ou) gèrent des ouvrages (par exemple, un barrage) à certaines conditions précises qui reflètent les principes devant protéger les parties intéressées ou la communauté dans son ensemble, conformément à l'article VIII où la priorité des usages est spécifiquement indiquée.

Cette formule d'un tribunal ayant pouvoir réglementaire semble également avoir été dans l'esprit des négociateurs quand ils ont posé l'exigence nouvelle que le public devait avoir la possibilité de faire connaître ses vues avant que la Commission puisse émettre une ordonnance ou produire un rapport suite à une enquête en vertu d'un renvoi selon l'article IX. Cette disposition relative à la participation du public aux termes de l'article XII constitue une caractéristique très spéciale du rôle de la Commission. En effet, les audiences publiques ont beaucoup contribué à l'image de marque et aux activités de la CMI et ce, depuis ses débuts. À notre époque d'éveil écologique où divers groupes d'intérêt public exigent d'être entendus, les audiences publiques ont servi d'exutoires utiles au sentiment public ainsi que de véhicules à des perceptions valables sur nombre de questions où les données scientifiques des gouvernements ou des entreprises ne peuvent toujours pleinement traduire les perceptions de la « base ».

L'optimisme qui régnait sur la scène internationale durant la première décennie du XX<sup>e</sup> siècle et qui a trouvé son expression la plus raffinée et la plus idéale dans les Conventions de La Haye de 1899 et de 1907 a également beaucoup contribué à déterminer le caractère juridique et la « philosophie » opérationnelle de la Commission. D'ailleurs, la création de la Cour permanente d'arbitrage de 1907 et les attentes sans doute exagérées qu'a fait naître cette occasion insigne ont modifié l'ensemble de la syntaxe politique au point où le langage qui a suivi ainsi que les institutions qui suivirent le langage échafaudèrent un édifice d'espoir ayant pour fondement les conventions de La Haye.

C'est ainsi qu'on a pu dire de la CMI qu'elle était l'« enfant de La Haye ». Sans présumer de la véritable signification de cette image et du rôle qu'on lui destinait, il est tout de même permis de conclure, à la lumière du contexte politique ou juridique entourant le Traité, qu'on voulait à tout le moins conférer à ce dernier la mystique de l'indépendance et de l'impartialité et ainsi infléchir l'attitude des gouvernements à son endroit et, parallèlement, la conception que la Commission allait selon toute probabilité se faire de son rôle. Ironie du sort, le secrétaire Root des États-Unis, qui n'était pas trop favorable au statut et au pouvoir de la CMI au moment de l'élaboration du Traité, en était venu en 1913 à utiliser dans ses déclarations publiques l'analogie avec La Haye avec un sentiment de fierté qui ne manquait pas de surprendre, compte tenu de son attitude dans les années précédentes.

Pour conclure cette phase de l'analyse, il faut se rendre compte que la situation géographique du Canada et des États-Unis exigeait à l'évidence un mécanisme pour résoudre et prévenir les conflits relatifs au partage de la plus longue frontière

maritime au monde - de Cornwall au lac des Bois - ainsi que d'environ 150 lacs et rivières et 5 bassins continentaux chevauchant la frontière, du Maine et du Nouveau-Brunswick à l'Alaska et au Yukon. La géographie a créé les facteurs géopolitiques à l'origine d'une partie des conceptions créatives sur lesquelles reposait le Traité. D'ailleurs, le travail de la Commission témoigne des réalités physiques qui commandent des réponses communes à des problèmes communs. Une évolution s'est évidemment opérée au cours des décennies des notions simplistes des différends quant à l'usage des eaux en 1909 aux grandes conceptions environnementales et écologiques actuelles.

Certaines données éclairent utilement les réalisations de la Commission. En 1979, la Commission avait été saisie de 107 cas différents. Dans les premières 50 années de son existence, on lui a surtout soumis des demandes d'approbation en vue de la construction d'ouvrages qui influeraient sur les niveaux et les débits. Depuis 1965, toutefois, il y a eu une augmentation substantielle du nombre d'enquêtes, de rapports et de consultations qui lui sont demandés par les deux gouvernements par le biais de renvois aux termes de l'article IX<sup>2</sup>.

On peut envisager les réalisations de la Commission sous deux optiques. On peut examiner les résultats concrets, le genre de cas qui lui a été soumis aux termes d'une demande d'approbation ou d'un renvoi et pour lesquels il lui a fallu, dans le premier cas, statuer par ordonnance (aux termes des articles III, IV et VIII) et dans le second, produire un rapport (aux termes de l'article IX) ou, dans certains cas, réagir par l'une et l'autre voie, par exemple dans le cas de la Voie maritime du Saint-Laurent et de son exploitation hydro-électrique. On peut constater la longévité (et l'unité) des ordonnances de la Commission à l'examen de l'une de ses premières approbations relatives aux ouvrages régularisant l'écoulement du lac Supérieur dans la rivière Sainte-Marie au Sault. L'ordonnance a permis de régir la répartition des usages entre l'hydro-électricité, la navigation et la consommation de 1914 à mars 1979, date de sa modification. Il est significatif que les dispositions de cette approbation et le contrôle quotidien des niveaux qui a été réalisé aux termes de l'ordonnance et ce, à travers des cycles de crue et d'étiage et des situations d'urgence créées par les tempêtes et les glaces, aient tout de même institué un régime et des procédures qui ont permis d'élaborer des règles de fonctionnement ainsi qu'un plan de régularisation tout à fait adéquats pendant près de trois générations. Cet exemple est typique du travail de régularisation de la Commission et témoigne d'une stabilité qui commande une approche prudente de tout projet de modification du régime.

Au chapitre des enquêtes, des rapports et des consultations, le bilan est très favorable en ce qui concerne les réactions des gouvernements aux avis fournis par la

---

2. Il y a eu au total 60 demandes d'approbation et 47 renvois. L'un et l'autre gouvernement peut se prévaloir du mécanisme de renvoi aux termes de l'article IX, mais tous les renvois ont été présentés de façon conjointe par les deux gouvernements.

Commission en réponse aux renvois qui lui ont été adressés (article IX). En effet, plus de trois quarts des recommandations de la Commission ont été adoptées sous une forme ou une autre. Quand ses recommandations ne furent pas acceptées, ce fut généralement parce que les contraintes économiques ou d'autres raisons semblables donnaient au dossier une priorité moindre qu'il n'avait au moment du renvoi.

Au cours de la dernière décennie, deux changements majeurs sont survenus dans la portée des travaux de la Commission. Il y a d'abord l'omniprésence du mouvement environnemental qui a tellement influé sur les valeurs canado-américaines ces dernières années. Aucune décision ni recommandation de la Commission ne peut aujourd'hui éviter de traiter des concepts et des intérêts environnementaux-écologiques. Partout, les gouvernements sont pressés par des groupes énergiques qui croient en l'urgence de leurs revendications et qui exigent qu'on leur accorde la priorité. Le mouvement environnemental qui, à ses débuts dans les années soixante, reposait sur le concept de « qualité de la vie » et qui avait perdu un peu de son élan au milieu des années soixante-dix pour un ensemble de raisons économiques et politiques, s'est récemment et soudainement transformé en une tribune beaucoup plus sérieuse en raison des dangers que fait peser sur la santé publique la contamination du milieu. D'ailleurs, toutes les craintes environnementales-écologiques qui sont apparues récemment sont centrées sur ce sentiment d'une menace qui provient d'une société chimique, industrielle et nucléaire en train de prendre conscience des dangers que nombre de ses activités et de ses produits présentent pour toutes les formes de vie, terrestres, aquatiques et aériennes. Love Canal et Three Mile Island sont à la fois des histoires d'épouvante et des avertissements des dangers qui nous attendent sur la voie des produits toxiques et du nucléaire.

En plus de devoir tenir compte de ces questions dans presque tous les aspects de son travail, la Commission cherche aussi à déterminer dans quelle mesure elle peut donner des avis ou établir des ordonnances alors que tant de données scientifiques sont incomplètes ou font l'objet de sérieuses divergences d'opinions au sein de la communauté scientifique et technique. C'est là d'ailleurs un problème fondamental pour les gouvernements et la société dans son ensemble. Parallèlement à ce débat écologique, la Commission est également confrontée aux demandes plus insistantes des riverains qui veulent davantage de protection contre les aléas de la nature qui fait monter et descendre les niveaux des lacs et des rivières beaucoup plus que ne le font les travaux de régularisation de la Commission.

C'est donc dire que le travail de fond de la Commission dans les années à venir est inévitablement lié à l'un des dossiers les plus complexes de l'ère moderne qui est au coeur même du débat sur les ressources et l'environnement. Il faut façonner des normes binationales en harmonie avec les valeurs et les programmes environnementaux de chaque pays. Comme l'indique déjà le débat énergétique, l'avenir ne sera pas facile et d'autant moins que le drame des « pluies acides » et la négociation d'un accord canado-américain sur la pollution atmosphérique montrent bien le dilemme dans lequel sont enfermés les deux pays et la Commission alors qu'ils cherchent à

façonner des concepts et des instruments qui les aideront à gérer un environnement à la grandeur d'un continent<sup>3</sup>.

La Commission ne peut pour autant négliger le problème classique du maintien des niveaux et des débits de façon à empêcher les inondations, etc., le « partage » des eaux lorsque c'est approprié, et le plus grand de tous les problèmes de régularisation, c'est-à-dire une meilleure régularisation des niveaux du système des Grands Lacs et du Saint-Laurent, problème auquel se greffent les questions d'hydro-électricité, de navigation, de consommation, de protection des riverains et du milieu.

Mais au-delà des réalisations passées et des problèmes qui s'annoncent, il y a le côté institutionnel et opérationnel de la Commission. Il importe d'abord et avant tout de signaler que la Commission a privilégié dans ses travaux le principe de la recherche commune ou conjointe par des équipes d'experts choisis parmi les membres les plus compétents des services publics des gouvernements fédéraux, des États et des provinces et nommés par la Commission en raison de leurs capacités personnelles et professionnelles. Le mandat des conseils de contrôle (régularisation et débits) ou d'enquête (et de surveillance) a toujours été d'agir comme organismes unitaires qui, à l'instar de la Commission, ont l'obligation de garder une perspective binationale et impartiale et de rechercher le consensus.

Si la Commission doit revendiquer une contribution quelconque au côté opérationnel des « organisations internationales », c'est justement cette approche des équipes mixtes canado-américaines ayant pour mandat de rechercher les faits et de présenter leur évaluation à la Commission dans le respect d'un esprit qui vise à transcender les perceptions nationales. Ce n'est qu'avec une telle optique qu'il est possible d'élaborer une perception authentiquement impartiale et binationale au niveau des conseils comme au niveau de la Commission. Dans la tradition de la CMI, les données sont partagées librement et la Commission a rarement eu à se prévaloir de son pouvoir d'exiger la production de documents gouvernementaux. Certes, des compromis interviennent au sein des conseils afin de faire l'unanimité dans leurs rapports, mais le bon sens et la conscience des intérêts nationaux constituent une garantie contre le compromis à tout prix tout comme l'objectif élevé de l'impartialité représente le côté positif de cette même formule de compromis, aussi bien au sein des conseils que de la Commission même<sup>4</sup>. L'approche commune a également permis de constituer une réserve de centaines de fonctionnaires - scientifiques et ingénieurs - de part et d'autre de la frontière qui ont appris à travailler ensemble. Le partage des compétences au sein d'un organisme binational crée un climat et un cadre est le garant pour la Commission de sa capacité de faire face à des situations nouvelles aussi efficacement qu'elle a pu le faire dans le passé.

3. Pour un résumé détaillé des cas soumis à la Commission de 1912 à 1977, voir le quatrième Rapport annuel de la CMI, 1977.

4. Durant ses soixante-huit années d'aptitudes, la Commission n'a eu que trois opinions minoritaires et seulement deux de celles-ci suivent des lignes nationales. Seulement deux rapports de conseil ont accusé des divisions nationales et l'un d'eux, sur les rivières Sainte-Marie et Milk, ne constituait pas à l'époque un rapport de conseil à proprement dit.

Enfin, aucun survol des réalisations de la CMI et de l'évolution de son rôle ne serait complet sans référence aux Accords de 1972 et 1978 relatifs à la qualité de l'eau dans les Grands Lacs. Ce secteur est en effet devenu le champ d'activité le plus important de la Commission. Chargée de la « quasi-gestion » de la qualité de l'eau dans le système des Grands Lacs, la CMI agit comme mandataire des onze gouvernements en cause (les deux gouvernements fédéraux, une province et huit États américains). Que les signataires des accords de 1972 et de 1978 l'aient voulu ou non, ils ont demandé de fait à la Commission de s'engager dans une fonction de quasi-gestion par le biais de ses activités de consultation, de coordination, de cueillette, de surveillance et de vérification. La même chose vaut, bien que dans un moindre degré, pour les autres activités que mène la Commission par l'entremise de ses conseils chargés de contrôler les débits et les niveaux ou de surveiller la pollution ou l'approvisionnement en eau conformément à d'autres renvois et aux mandats qui ont souvent suivi, par exemple les clauses de « planification » du renvoi relatif aux rivières Souris et Rouge de 1948 et la surveillance de la pollution des eaux des rivières Rouge, à la Pluie et Sainte-Croix.

L'ordre de grandeur de ces tâches ne peut cependant se comparer au mandat donné à la Commission aux termes des deux accords sur la qualité de l'eau dans les Grands Lacs. Un bureau régional à Windsor (Ontario) est devenu le secrétariat scientifique et administratif pour les divers organes de consultation et d'investigation créés pour aider la Commission à remplir son mandat aux termes des Accords. Il est de notoriété publique qu'en 1977-1978 des malentendus ont surgi entre la Commission et certains fonctionnaires dans l'un et l'autre gouvernement en ce qui a trait au rôle du bureau régional. Sur le plan pratique et juridique, le mandat de la Commission aux termes des Accords exigeait tout naturellement qu'elle ait la responsabilité de bureau régional et de ses activités<sup>5</sup>. Malheureusement, la Commission n'a été consultée au sujet du bureau régional et de son statut qu'une fois les décisions plus ou moins arrêtées dans les modifications de 1978 à l'Accord. Toutefois, depuis, une étude entreprise par les deux gouvernements, avec l'entière collaboration de la Commission, a permis de concilier les vues des intéressés en ce qui a trait au nouveau libellé de l'Accord de 1978. Les clauses pertinentes précisent les pouvoirs de la Commission en ce qui a trait au bureau régional et traitent de la question tout aussi délicate du statut et des fonctions de ses principaux conseillers, le Conseil de la qualité de l'eau des Grands Lacs et le Conseil scientifique consultatif, le statut de ces deux organes étant liés au bureau régional, d'une part, et à la Commission, de l'autre. L'ambivalence de l'Accord de 1978 relativement à la responsabilité de la Commission aux termes de son mandat a été malheureuse, mais peut-être ce problème maintenant résolu illustre-t-il bien la « schizophrénie » que l'ambassadeur Cadieux commente avec tant de candeur dans l'ouvrage susmentionné.

5. Il y a eu beaucoup de discussions sur cette question et une littérature croissante sur les difficultés auxquelles étaient confrontées toutes les parties durant la période de 1976 à 1978 face à un bureau régional qui répondait aux besoins des conseils et des groupes d'étude tout en relevant en fin de compte sur le plan de la gestion de la Commission même.

Il est maintenant clair que le « nettoyage » des Grands Lacs exigera une somme massive de recherches scientifiques et de travaux sur le terrain. Pour s'en convaincre, on n'a qu'à penser aux récentes découvertes inquiétantes quant aux effets des produits toxiques sur terre, dans les airs et dans les eaux, à l'inquiétude croissante du public en ce qui a trait au contrôle et au recensement inadéquat des décharges industrielles étant donné que des produits toxiques s'échappent peut-être aujourd'hui sous forme de gaz ou par voie souterraine jusqu'aux eaux limitrophes, et, enfin, à l'interaction de la pollution atmosphérique avec la qualité de l'eau et l'utilisation des terres puisque cette utilisation a un impact aussi bien sur l'air que l'eau. Tous ces problèmes font qu'il serait tout à fait simpliste de croire que le « nettoyage » des Grands Lacs est une tâche à court terme où il suffirait de part et d'autre de procéder au traitement des déchets municipaux ou d'enlever le phosphore. Tout au contraire, les onze gouvernements en cause et la Commission devront travailler à très long terme pour interdire, régulariser et surveiller et notamment pour réduire les secteurs urbains industriels et agricoles à de nouvelles protections techniques, de nouvelles pratiques industrielles et agricoles ainsi qu'à la conservation de styles de vie. L'objectif premier devra être d'établir des mesures préventives de façon à réduire et peut-être un jour à éliminer les menaces que font peser sur la société la chimie, l'industrie, et même le souci de l'économie. C'est dans ce contexte que la Commission est devenue, de gré ou de force, un des « quasi-gestionnaires » du sort écologique des Grands Lacs.

Mais quel est l'avenir de la Commission et son évolution probable sur les plans de la loi, des procédures et des activités ? La configuration fondamentale du rôle de la Commission et l'utilité de ce dernier pour les deux gouvernements sont établies depuis longtemps. L'ambivalence occasionnelle de ces derniers est certainement moins importante que la conviction générale que la Commission est devenue un instrument « indispensable » pour les deux pays à une époque où l'approvisionnement en eau est assujéti à des changements, des pénuries ou des dégradations. Tous ces problèmes sont maintenant aggravés par la pollution atmosphérique à courte et longue distance qui découle de la complexité de nos procédés industriels et chimiques, de la diversité des utilisations du sol et d'une urbanisation intensive. Nombre de ces phénomènes ne se produisent pas seulement le long de la frontière commune et c'est pourquoi le problème de la pollution atmosphérique commande une politique qui dépasse nettement les zones limitrophes. De Sudbury au nord à St-Louis ou Birmingham au sud, les courants dans les bassins atmosphériques véhiculent des pollutions dans les deux pays qui atteindront peut-être bientôt un degré inacceptable pour l'un et l'autre, quels que soient les coûts de la prévention. Les négociations en cours sur un accord pour la lutte contre la pollution aérienne et les difficultés qu'il y a à rattacher ses dispositions au problème de distance, à une base scientifique commune ainsi qu'à des mesures de compensation et de règlement des différends sont indicatives des complexités à venir. S'il n'est pas encore clair que la Commission serait automatiquement chargée du rôle principal de surveillance et de consultation aux termes d'un tel accord, il semble y avoir peu de doute que l'interaction évidente de l'air et de l'eau ferait qu'il ne serait ni pratique ni rentable sur le plan opérationnel de créer un organisme parallèle à la CMI pour aider à mettre

en oeuvre un éventuel système canado-américain de contrôle de la pollution atmosphérique.

Dans l'avenir, les deux pays auront également à se préoccuper des effets de la crise énergétique. En effet, celle-ci fera peser la tentation de relâcher les exigences antipollution imposées à l'industrie, de se tourner vers une plus grande utilisation du charbon et de prendre d'autres raccourcis dans le but de trouver des réponses pratiques aux pénuries énergétiques en Amérique du Nord. La compatibilité posera de réelles difficultés car les deux pays ne sont pas tout à fait dans la même situation en ce qui a trait aux approvisionnements énergétiques et à la conversion des centrales thermiques au charbon. Le Canada est dans une situation nettement moins désespérée et le « moratoire » nucléaire qui s'annonce le menace beaucoup moins (pour le moment) qu'il ne semble menacer les États-Unis. Dans ces circonstances, l'élaboration de politiques communes de protection des ressources et de l'environnement dans les régions limitrophes et au-delà devient de plus en plus difficile. Il serait néanmoins malheureux que l'expérience de la gestion des ressources et de l'environnement transfrontalier et frontalier que les deux pays ont accumulée dans le cadre du Traité des eaux limitrophes n'apporte pas des éléments de solution créateurs aux nouveaux problèmes que posent les produits chimiques et la consommation d'énergie.

Derrière toutes ces questions se profile d'ailleurs la menace d'approvisionnements en eau insuffisants dans certaines régions au fur et à mesure que les pénuries s'accroissent et ce, même au-delà des régions arides de l'Ouest. Les projets extravagants de détournement des eaux des Grands Lacs vers le *Midwest* américain par une « pyramide » de canaux illustrent bien jusqu'à quel point le sentiment des besoins nationaux peut infléchir l'obligation plus fondamentale de la réciprocité - sur les plans des politiques et de la planification - à laquelle doivent s'attacher les deux pays s'ils veulent protéger leurs intérêts qu'ils partagent à la grandeur du continent.

Certaines discussions ont eu lieu quant au rôle que pourrait jouer la Commission ou des organismes analogues qu'il reste à créer dans d'autres secteurs des relations canado-américaines au chapitre de l'évitement et du règlement des différends. Il est improbable cependant que les deux gouvernements soient prêts à explorer en profondeur un grand nombre de nouvelles options. Ceci est dû en partie au fait que les ministères des Affaires étrangères préfèrent la négociation bilatérale où il est plus facile de jouer à fond la carte de la contrepartie et où des instruments tiers ne viennent pas affaiblir les positions de négociation et la stratégie de part et d'autre. Toutefois, cette préférence tient également en partie à une préoccupation justifiée relativement à la charge de travail de la Commission à l'heure actuelle et à l'adaptation qu'il lui faudra faire, face aux tâches toujours plus complexes qui s'annoncent, par exemple aux termes des Accords sur la qualité de l'eau dans les Grands Lacs.

De façon plus générale, nombre d'aspects et d'objectifs sur le plan environnemental et écologique touchent maintenant à tous les travaux de la Commission et des

conseils permanents. Il est donc nécessaire de s'arrêter aux problèmes juridiques et instrumentaux qui s'annoncent et d'examiner quels outils seront nécessaires à la Commission pour servir efficacement les deux pays. L'aperçu qui suit donne une idée des problèmes qui se posent sur les plans juridiques, opérationnels et gestionnels :

1. Le Traité des eaux limitrophes de 1909, élaboré à une époque où on se préoccupait assez peu des questions environnementales, doit-il être remplacé ou modifié pour tenir compte de l'éventail très complexe de problèmes relatifs aux ressources et à l'écologie auxquels sont confrontés les deux pays le long de leur frontière commune et ailleurs sur leur territoire ? Quelle que soit, dans l'idéal, la réponse à cette question, il serait erroné de croire que le Traité peut être modifié sans être sérieusement remis en question par les milieux politiques dans l'un et l'autre pays. Une telle remise en cause viserait l'autorité actuelle et, par conséquent, l'indépendance, l'intégrité et l'efficacité du Traité. Il est donc tout à fait fondé d'opter pour le *statu quo* car sa soumission au Parlement ou au Congrès risquerait d'entraîner son affaiblissement et ce, au détriment d'un régime qui a si bien servi les deux pays pendant si longtemps.
2. La Commission peut-elle continuer d'oeuvrer avec seulement six membres, dont quatre (deux du côté américain et deux du côté canadien) sont membres à temps partiel et ce, compte tenu du temps qui doit maintenant être consacré aux déplacements, à l'examen des dossiers, à la rédaction des rapports et à la discussion. À titre d'exemple, en 1978, le commissaire Bernard Beaupré - collaborateur précieux pour la section canadienne - a été en déplacement pendant cent-onze jours. Il s'agissait la plupart du temps de jours ouvrables et non de fins de semaine. On peut donc voir ce que représente l'horaire des commissaires à temps partiel, car cent-onze jours équivalent à plus de 40% d'une année de travail fondée sur la semaine de cinq jours ouvrables. Dans de telles conditions, un ingénieur, un avocat ou autre professionnel qui pratique activement sa profession trouve de plus en plus difficile de concilier son travail et son mandat de commissaire, aussi bien en ce qui a trait à l'étude des dossiers qu'aux déplacements. Il se peut que les gouvernements et la Commission doivent envisager de nommer seulement des membres à temps plein, ce qui entraînerait, sans nul doute, moins d'interaction et de stimulation au plan régional et professionnel. Est-il possible de nommer des membres associés, n'ayant pas droit de vote mais qui pourraient soulager les commissaires d'une partie du fardeau que représentent les audiences, les réunions et la rédaction ?
3. La Commission dépend beaucoup, comme il se doit, des fonctions publiques des gouvernements fédéraux, des provinces et des États pour lui fournir le personnel nécessaire au fonctionnement de ses conseils de contrôle, d'enquête et de surveillance. Par le passé, cette formule a donné d'excellents résultats, mais certains membres des conseils et leurs employeurs se plaignent depuis quelque temps de la charge de travail et des modalités de financement. Les deux gouvernements devront peut-être chercher de concert avec la Commission, examiner de meilleurs moyens d'assurer la disponibilité de telles personnes sans qu'elles doivent assumer à la fois le fardeau de leurs tâches

régulières et de leur collaboration à des projets de la CMI. Cette question implique également les budgets des conseils qui, de façon générale, proviennent des ministères concernés plutôt que de la Commission. Il y a donc lieu d'examiner si pour encourager la coopération des ministères - qui fait parfois défaut - la CMI ne devrait pas disposer d'un financement correspondant aux renvois et aux autres projets de façon à alléger le fardeau ministériel d'une part et de l'autre, à donner à la CMI d'avantage de prise sur ses ressources humaines.

4. L'effectif des sièges canadiens et américains de la CMI est très modeste. Le bureau de Washington a un effectif de 8 agents auquel s'ajoutera un poste l'an prochain alors que la section canadienne à Ottawa compte 12 agents. L'émergence soudaine du problème des pluies acides et de la pollution atmosphérique, la complexité scientifique de nombre de questions liées à la qualité de l'eau et les questions de génie fort complexes qui peuvent découler de nouvelles conceptions de l'utilisation des eaux, de projets de détournement, de questions de niveaux, etc., exigeront sans doute davantage de compétences aussi bien à Ottawa qu'à Washington si la Commission doit continuer d'oeuvrer de façon indépendante, sans être « prisonnière » des données scientifiques et techniques sophistiquées qui proviennent de ses conseils et d'autres sources. D'ailleurs, il est tout à fait étonnant que la Commission ait pu jouer aussi bien son rôle avec si peu de ressources humaines.

À titre d'exemple, le bureau de Washington ne dispose que d'un ingénieur et n'a aucun économiste spécialisé dans le domaine des ressources alors qu'au bureau d'Ottawa un économiste spécialisé dans les questions environnementales constitue la totalité de l'expertise en sciences sociales de la Commission (abstraction faite de ses conseillers juridiques).

5. La taille des effectifs, l'approche budgétaire et même la question de la composition de la CMI sont évidemment reliées au rôle et au mode de fonctionnement de la Commission dans les années à venir. À cet égard, l'un des aspects intéressants mais aussi insuffisamment explorés du mandat de la Commission trouve son origine dans un important échange de lettre entre la CMI et les gouvernements en 1976<sup>6</sup>. Les gouvernements y réaffirment de façon claire et précise la responsabilité qu'a la Commission de maintenir et de développer son « système d'alerte » de façon à prévenir l'émergence soudaine de problèmes auxquels seraient confrontés les gouvernements et qui auraient pu être évités ou contenus si de part et d'autre les gouvernements avaient été avertis à temps. Ce rôle est naturellement lié dans les faits et dans l'échange de lettres susmentionnées au concept du « préavis et de la consultation ».

Les deux gouvernements ont manifesté une adhésion à tout le moins partielle à cette importante doctrine - fort bien connue des étudiants du droit fluvial international et d'une pertinence particulière à l'époque des menaces environnementales et des politiques de protection nationale et internationale<sup>7</sup>. Si la

6. Rapport annuel de la Commission, 1976, pp. 39-43.

7. Cette approche se reflète dans les études et les projets d'accords de l'OCDE.

CMI doit effectivement être en mesure d'élaborer un système amélioré d'alerte ayant un minimum de crédibilité, elle devra disposer de sources d'information et d'une méthode de collecte systématique qui lui soient davantage utiles que les rapports de ses conseils, les quotidiens, les publications professionnelles et le « téléphone arabe » ministériel qui alimentent à l'heure actuelle la banque de données dont est tributaire le système d'alerte. Il n'est pas clair cependant jusqu'à quel point l'« ambivalence » des gouvernements n'est pas l'un des éléments qui a contribué à l'évolution moins que probante de l'approche de la CMI face à cette fonction. En effet, la Commission n'a jamais eu la ferme conviction qu'elle avait effectivement le mandat d'exploiter d'autres sources que celles mentionnées ci-dessus de façon à recenser et ce, notamment au niveau provincial, les données qui justifieraient le déclenchement d'une « alerte » sérieuse. Les gouvernements et la Commission feraient bien de clarifier ce point, sans toutefois que rien ne vienne empêcher la Commission de se fier à son jugement - comme elle l'a fait souvent dans le passé - quant à l'opportunité de porter une question à l'attention de deux gouvernements. L'intégrité de la Commission est d'ailleurs en jeu sur ce point. Sa propre conscience et son image auprès du public sont tributaires de son devoir d'informer les deux gouvernements chaque fois qu'elle croit à la menace d'un préjudice.

6. L'esprit de collaboration qui régnait entre les gouvernements et la Commission semble maintenant avoir amené une solution raisonnable des problèmes de gestion relatifs au bureau régional établi aux termes de l'Accord de 1978 relatif à la qualité de l'eau dans les Grands Lacs. Il y a cependant une leçon importante à tirer de cette expérience. En effet, les gouvernements seraient mal inspirés de conclure des accords qui touchent à la charge de travail ou au mandat de la Commission alors qu'il existe déjà des modalités à cet effet et sans consulter la Commission durant les négociations et avant d'arrêter les ententes intergouvernementales. Il est à espérer en ce qui concerne les négociations en cours sur la pollution atmosphérique, qui toucheront la Commission indirectement ou directement, que cette dernière sera consultée en temps opportun et qu'elle pourra faire connaître ses vues sur les questions techniques et opérationnelles et ce, à l'avantage de quelque système commun de gestion qui résulte d'un éventuel accord.
7. L'équilibre souvent délicat entre le rôle indépendant de la Commission et la préférence que les gouvernements accordent à la diplomatie quand il s'agit de régler des problèmes - sauf naturellement lorsque les dispositions du Traité les obligent à s'adresser à la Commission - exigent que les gouvernements et la Commission évaluent avec réalisme les limites dans lesquelles l'un et l'autre peuvent évoluer sans empiéter sur le mandat de l'autre. La réputation et le travail de la Commission sont tributaires de son impartialité et de son indépendance. La crédibilité de la Commission face aux gouvernements et au public dépend de l'à-propos des opinions qu'elle émet dans ses ordonnances d'approbation ou dans ses recommandations. Étant donné la situation complexe dans laquelle les valeurs environnementales et écologiques ont placé

toutes les parties et compte tenu des pressions publiques très visibles qu'exercent une variété de groupes d'intérêt - aussi bien sur les gouvernements que sur la Commission - les deux gouvernements doivent évaluer avec une certaine maturité la façon de conduire leurs rapports de sorte qu'ils donnent le moins possible l'impression de déborder leur rôle ou leur mandat, tout en laissant à la Commission toute liberté d'explorer, selon son bon jugement, toutes les ramifications des problèmes dont elle est à juste titre saisie. La CMI a peu de chance de conserver son statut et sa crédibilité sans preuve probante de sa capacité à s'adapter à de nouvelles valeurs sociétales et aux situations qui façonnent ces dernières tout en conservant une indépendance binationale vigoureuse. La Commission sera de peu d'utilité pour les gouvernements si elle ne conserve pas une large confiance dans les milieux publics et gouvernementaux. Elle ne pourra cependant tenir ce pari si les milieux publics et politiques dans l'un et l'autre pays ne croient pas à son impartialité et aussi à la qualité du jugement qu'elle exerce dans l'accomplissement de son mandat.

8. Les gouvernements et la Commission peuvent tirer d'autres enseignements de l'expérience. Cette remarque s'adresse tout particulièrement aux gouvernements en ce qui a trait à leurs rapports avec la Commission de façon générale et plus précisément en ce qui concerne leur façon de nommer les membres de la Commission. En effet, le Canada aussi bien que les États-Unis ne se sont pas toujours montrés sous leur meilleur jour à cet égard. De toute évidence, les deux gouvernements ont trop longtemps remis des discussions approfondies sur un large éventail de questions. À titre d'exemple:
  - a) Quelles qualifications doit-on exiger des commissaires et y a-t-il lieu que le Canada et les États-Unis cherchent ensemble à établir des liens adéquats sur les plans professionnel et régional entre les personnes nommées? Parallèlement, les gouvernements ne devraient-ils pas chercher à maintenir, dans la mesure du possible, une dimension à la fois juridique, scientifique et diplomatique au niveau de la composition et de l'image de marque de la Commission?
  - b) Les gouvernements ne devraient-ils pas se concerter quant à la durée des mandats individuels des commissaires et notamment en ce qui a trait à un étalement systématique de ces mandats dans l'un et l'autre pays de façon à assurer la continuité des travaux et des compétences dont la Commission a besoin?
  - c) Les gouvernements ne devraient-ils pas éviter de donner l'impression d'un processus de nomination trop politisé et ce, de façon à éviter qu'on suggère qu'il subsiste des liens inappropriés avec les milieux gouvernementaux ou les groupes d'intérêt, ce qui risquerait de compromettre ou semblerait compromettre l'indépendance et l'impartialité de la Commission?
  - d) N'y aurait-il pas lieu d'établir pour tous les commissaires des régimes similaires de rémunération ainsi que d'indemnités de façon à renforcer le caractère unitaire de la Commission?
  - e) Les deux gouvernements ne devraient-ils pas envisager à long terme l'établissement de la Commission dans une région limitrophe de façon que ses membres et leur personnel soient réunis dans un lieu commun, consolidant

ainsi l'image et le mandat unitaire qui souffrent à l'heure actuelle de la séparation physique du siège entre Ottawa et Washington<sup>8</sup>?

9. Les gouvernements et la Commission devraient également chercher à réaliser un consensus sur les points suivants :
  - a) L'opportunité d'un suivi plus systématique aux termes duquel la Commission et le public seraient tenus au courant de la suite donnée par les gouvernements aux recommandations de la Commission. À l'heure actuelle, le silence officiel crée de l'incertitude et parfois mine la crédibilité de la Commission.
  - b) Le statut juridique de la Commission, notamment en droit canadien, est loin d'être satisfaisant en ce qui a trait aux poursuites contre les commissaires, le personnel de la Commission et les membres de ses conseils. Le jugement de la Cour fédérale dans *Burnell contre la Commission mixte internationale*<sup>9</sup> a statué que la CMI au Canada ne pouvait être poursuivie mais n'a pas statué sur l'autre point, fort important, c'est-à-dire la vulnérabilité à des poursuites au Canada des commissaires, du personnel de la Commission et des membres de ses conseils. Il est impératif qu'il y ait convergence quant au « statut » ainsi que les protections minimales requises pour protéger les commissaires, le personnel de la Commission et les membres de ses conseils au Canada et aux États-Unis - les deux sections étant à égalité en ce qui a trait à la protection et à la personnalité juridique. La résistance opposée à ce chapitre par le gouvernement canadien est difficile à comprendre ou à justifier.
  - c) Toute organisation internationale, qu'elle soit binationale ou plurinationale et dont la constitution relève d'un instrument diplomatique tel qu'un traité doit pouvoir interpréter cet instrument ainsi que sa propre juridiction. Cette faculté d'interprétation ne peut être laissée aux opinions unilatérales des signataires sans détruire l'autonomie de l'institution même. Les gouvernements et la Commission devraient chercher à mieux circonscrire la fonction interprétative de la Commission comme « tribunal » aux termes du Traité des eaux limitrophes. Il semble y avoir certains doutes à l'heure actuelle quant à la volonté des gouvernements canadien et américain de laisser le « dernier mot » en matière d'interprétation à la Commission. Naturellement, les opinions juridiques de l'un ou des deux gouvernements, particulièrement lorsqu'elles sont concordantes, risquent fort d'être très influentes. Elles ne devraient pas pour autant être déterminantes<sup>10</sup>. À cet égard, il est remarquable de constater l'absence de tendances « légalistes » dans l'histoire de la Commission, bien que la CMI ait opéré de façon plus officielle et eu recours à des procédures juridiques plus

8. Il faudrait sans aucun doute maintenir des bureaux à Ottawa et Washington.

9. Voir le rapport annuel de la Commission, 1976, pp. 50-58. Un décret du Conseil du 23 juin 1975 a placé la Commission (mais non ses membres ou son personnel) sur la liste des organismes ayant droit à l'immunité de poursuites aux termes de la Loi sur les organisations internationales (immunités).

10. Évidemment, toute interprétation peut être modifiée par les gouvernements par le biais d'un accord spécial modifiant le Traité même ; les articles III et IV autorisent des accords spéciaux relatifs à des usages particuliers, des obstructions, etc., sans que les parties, publiques ou privées, obtiennent l'approbation de la Commission.

fréquemment dans les premières années de son existence. Il reste aux gouvernements et à la Commission d'évaluer si l'attention plutôt accessoire accordée aux procédés et aux principes juridiques - et souvent même aux principes du droit international - ne reflète pas une accentuation exagérée du pragmatique et de l'informel et s'il ne faudrait pas renouer avec le caractère juridique du Traité dans les années à venir<sup>11</sup>.

De ce survol de l'histoire ancienne et récente de la Commission et des rôles et des problèmes qui l'attendent dans l'avenir, il ressort qu'il incombe à ceux qui croit à la valeur de la CMI dans le contexte canado-américain d'en assurer la protection. Ils doivent prendre conscience que selon toute probabilité les attitudes nationalistes et régionalistes qui prévalent dans l'un et l'autre pays condamneraient le Traité des eaux limitrophes si on en demandait la ratification aujourd'hui. Ni le Congrès ni le Parlement ne s'inspirent très souvent ces temps-ci des idéaux qui, en 1909, ont permis d'établir un parallèle entre le Traité et les conventions de La Haye. Si on ajoute à cette constatation le fait que les deux pays ont été fort bien servis par cet organisme international (binational) unique et vigoureux, il ne doit pas faire de doute que le Canada et les États-Unis continueront de considérer la Commission dans la perspective historique, passée et future, que son rôle justifie.

D'ailleurs, une étude récente menée par les Barreaux canadien et américain sur le règlement des différends canado-américains a témoigné de l'importance et de la valeur de la Commission, qui a su régler autant de conflits complexes. Les auteurs de l'étude ont cependant fait ressortir l'absence d'un régime global de gestion des différends qui peuvent surgir dans les rapports « multifacettés » et sensibles entre deux pays où l'on tient souvent pour acquis l'existence d'une frontière paisible. Si la Commission n'est pas l'instrument idéal pour le règlement de toutes les formes de différends, l'enseignement fondamental qui caractérise ses succès ne peut être ignoré. Il serait donc imprudent que l'un et l'autre pays abordent les questions toujours plus sensibles des ressources et du milieu transfrontalier dans les années quatre-vingts sans prendre pleinement en compte les précédents établis par la Commission. Il est improbable que les experts et l'opinion publique permettent une telle indifférence alors même que s'ouvre une nouvelle ère d'institutionnalisation des rapports canado-américains à l'approche du XXI<sup>e</sup> siècle.

[Traduit de l'anglais].

---

11. À l'examen, il a été constaté qu'un certain nombre des anciennes ordonnances d'approbation sont désuètes ou inopérantes en raison de leur vétusté et(ou) des changements apportés au projet. D'autres ordonnances devraient être mises à jour pour prendre en compte les perceptions actuelles relatives aux « intérêts » et leur protection aux termes de l'article VIII, particulièrement en ce qui a trait aux intérêts environnementaux et riverains.