

Université de Montréal

**D'une structure de gouvernance canado-américaine pour
la gestion du Passage du Nord-Ouest
L'apport du transgouvernementalisme**

par

Emmanuelle Paquette-Bélanger

Faculté de droit

Thèse présentée à la Faculté des études supérieures
en vue de l'obtention du grade de L.L.M.
en droit
option droit international

décembre, 2012

© Emmanuelle Paquette-Bélanger, 2012

Résumé

La théorie transgouvernementale s'appuie sur l'existence de réseaux transfrontaliers entre composantes de l'État exerçant des fonctions similaires dans une optique de gestion de problèmes communs. Le transgouvernementalisme canado-américain se caractérise par un faible abandon de souveraineté des partenaires, une forte participation des acteurs régionaux, une informalité dans les relations et une intégration des secteurs privé et public et de la société civile au sein de réseaux mixtes.

Le modèle de gouvernance binationale en place dans la région du bassin du Saint-Laurent et des Grands Lacs présente toutes les caractéristiques du modèle typique d'intégration transgouvernementale canado-américain. Une analyse poussée révèle en effet une matrice complexe et solide de réseaux transgouvernementaux dont les multiples ramifications s'étendent aujourd'hui beaucoup plus loin que le strict cadre des ententes sous l'égide desquelles ces réseaux ont pris naissance.

Si le modèle de l'intégration par réseaux transgouvernementaux apparaît comme la solution retenue par les pouvoirs publics dans la gestion collaborative du bassin du Saint-Laurent et des Grands Lacs, s'agit-il du modèle à privilégier en ce qui a trait à la gouvernance du Passage du Nord-Ouest? Bien que le modèle en place dans la région du Saint-Laurent et des Grands Lacs ne puisse être reproduit intégralement relativement à la gestion du Passage du Nord-Ouest, un modèle d'intégration transgouvernementale, du « bas vers le haut », axé sur la mise en place d'une réglementation commune en matière de navigation et sur une intégration opérationnelle visant à assurer la mise en œuvre de cette réglementation, s'avère approprié pour la gestion du Passage du Nord-Ouest.

Mots-clés : Passage du Nord-Ouest, transgouvernementalisme, Saint-Laurent, Grands Lacs, gouvernance, binationalisme, Canada, États-Unis, réseaux

Abstract

Transgovernmentalism is based on the existence of transboundary networks between sub-national entities exercising similar functions in order to address common issues. Canada-United States transgovernmentalism can be characterised by limited relinquishment of sovereignty by partners, significant participation of regional actors, informality in the relations and the integration of the private and public sectors and civil society into mixed networks.

The governance model in place in the St. Lawrence basin and the Great Lakes region presents all the features of the typical model of Canada-United States transgovernmentalism. A thorough analysis indeed reveals a complex and strong matrix of transgovernmental networks which ramifications now extend far beyond the strict framework of agreements under whose auspices these networks arose.

However, if transgovernmentalism is the solution adopted by both governments for the collaborative management of the St. Lawrence basin and the Great Lakes, it is an appropriate governance model for the management of the Northwest Passage? Although the model in place in the region of the St. Lawrence basin and the Great Lakes can not be entirely reproduced for the management of the Northwest Passage, a “bottom-up” transgovernmental model focused on the implementation of common rules in the field of navigation, and on collaboration at the operational level to ensure the implementation of this regulation, is appropriate for the management of Northwest Passage.

Keywords : Northwest Passage, transgovernmentalism, St. Lawrence, Great Lakes, governance, binationalism, Canada, United States, networks

Table des matières

Introduction	1
1. Le transgouvernementalisme comme modèle de gouvernance	16
1.1. La théorie transgouvernementale	16
1.1.1. La disparition de l'État.....	16
1.1.2. La popularité et la légitimité des réseaux transgouvernementaux	22
1.2. L'intégration transgouvernementale canado-américaine	30
1.2.1. L'évolution des relations canado-américaines.....	31
1.2.2. Les particularités du transgouvernementalisme canado-américain.....	34
1.2.3. Une typologie des réseaux existants.....	38
2. Un exemple de structure de gouvernance canado-américaine : le bassin du Saint-Laurent et les Grands Lacs	43
Chapitre préliminaire : Le statut juridique des eaux du bassin du Saint-Laurent et des Grands Lacs	47
2.1. Le droit conventionnel et les relations informelles de collaboration: une typologie des réseaux existants	50
2.1.1. Les canaux multilatéraux.....	51
2.1.2. Les ententes ou accords bilatéraux.....	54
2.1.3. Les processus bilatéraux.....	63
2.2. Les caractéristiques du modèle de gouvernance	72
2.2.1. Un faible abandon de souveraineté.....	73
2.2.2. La régionalisation et les réseaux verticaux.....	79
2.2.3. L'informalité des relations.....	85
2.2.4. Des réseaux mixtes.....	90
2.2.5. Conclusion sur la collaboration binationale dans la région du bassin du Saint-Laurent et des Grands Lacs : modèle de gouvernance et tendances observables	93
3. L'établissement d'une structure transgouvernementale pour la gestion du PNO	98
3.1. Les initiatives binationales existantes relativement au PNO	99
3.1.1. Les canaux multilatéraux.....	99

3.1.2. Les ententes ou accords bilatéraux.....	105
3.3.3. Les processus bilatéraux.....	109
3.2. Un modèle de gouvernance binational pour le PNO : perspectives de développement	113
3.2.1. Un faible abandon de souveraineté.....	113
3.2.2. La mise en place de réseaux régionaux et verticaux.....	130
3.2.3. Favoriser des relations informelles.....	140
3.2.4. La création de réseaux mixtes.....	145
Conclusion.....	152

Liste des abréviations et des sigles

ALÉNA: Accord de libre-échange nord-américain

CAN : Commission d'aménagement du Nunavut

CE: Communauté européenne

CÉÉGL : Conférences sur l'état de l'écosystème des Grands Lacs

CÉGL: Comité exécutif des Grands Lacs

GCC : Garde côtière canadienne

CGVMSL : Corporation de Gestion de la Voie maritime du Saint-Laurent

CMI : Commission mixte internationale

EAO : Emplacements avancés d'opération

EC : Environnement Canada

ÉNMA : Évaluation de la navigation maritime en Arctique

ITC : Inuit Tapirisat du Canada

NORAD : Commandement de la défense aérospatiale de l'Amérique du Nord

OMC : Organisation mondiale du commerce

ONG : Organisation non gouvernementale

ONU: Organisation des Nations Unies

PAP: Plans d'aménagement panlacustres

PNO : Passage du Nord-Ouest

SLSDC: Saint Lawrence Seaway Development Corporation

USCG : United States Coast Guard

USEPA : United States Environmental Protection Agency

Introduction

Jadis figé sous les glaces éternelles, l'Arctique¹ inspirait jusqu'à récemment peu d'intérêt à la communauté internationale qui y voyait un milieu inhospitalier, voire hostile, à toute activité humaine. Au cours des dernières décennies cependant, les effets du réchauffement climatique ont radicalement transformé cette région du globe. Le *National Snow & Ice Data Center* notait en 2012 que la nature de la couverture de glace en Arctique a fondamentalement changé dans les dernières années: «The Arctic used to be dominated by multiyear ice, or ice that stayed around for several years. [...] Now it's becoming more of a seasonal ice cover and large areas are now prone to melting out in summer.»² Toujours selon le *National Snow & Ice Data Center*, l'étendue minimale de la couverture de glace dans les eaux arctiques diminue actuellement à un rythme de 13% par décennie³. L'étendue des glaces marines a d'ailleurs atteint son plus bas niveau historique au mois de septembre 2012, tombant à 3.41 millions de km², soit 18% (760 000 de km²) de moins que le dernier record enregistré en septembre 2007 et 49% sous la moyenne des années 1979 à 2000⁴. Ce phénomène de réduction des glaces dans les eaux arctiques est appelé à s'accélérer puisque le climat se réchauffe deux fois plus rapidement en Arctique que dans le reste de la

¹ Pour les fins de notre mémoire, l'Arctique s'entend de la région comprise à l'intérieur du cercle polaire arctique, c'est-à-dire au nord du parallèle 66° 32' de latitude nord. Le cercle polaire traverse huit États dits circumpolaires ou arctiques : le Canada, les États-Unis, l'Islande, la Norvège, la Suède, la Finlande, la Russie et le Danemark (Groenland).

² «Media Advisory : Arctic sea ice breaks lowest extent on records» (27 août 2012), en ligne: National Snow & Ice Data Center <http://nsidc.org/news/press/20120827_2012extentbreaks2007record.html>.

³ L'étendue minimale des glaces marines est calculée sur la base des données récoltées en septembre de chaque année. Les glaces marines de l'Arctique atteignent en effet leur plus bas niveau annuel au mois de septembre, puis se reforment durant les mois d'hiver. « State of the Cryosphere : is the cryosphere sending signals about climate change? », en ligne: National Snow & Ice Data Center <http://nsidc.org/cryosphere/sotc/sea_ice.html>.

planète⁵. À ce rythme, certains affirment que l'Océan Arctique pourrait être complètement libre de glaces durant un mois par année dès 2040⁶.

Avec la fonte accélérée de la calotte glaciaire, les tensions diplomatiques s'accroissent entre les États arctiques qui revendiquent tous un certain contrôle dans la région. L'empressement des États à clamer leur souveraineté dans une région auparavant délaissée de tous s'explique par les perspectives commerciales inespérées que le retrait des glaces fait naître en Arctique. Les importantes ressources gazières et pétrolières, entre autres, attirent l'intérêt de nombreux États qui souhaitent tirer profit de ce qu'ils considèrent comme une véritable manne énergétique. Les fonds marins au nord du cercle arctique renfermeraient ainsi 30% des réserves non encore découvertes de gaz naturel dans le monde et 13% de celles de pétrole⁷. Par ailleurs, la hausse des températures rend de plus en plus imminente l'ouverture de voies navigables permettant de relier les océans Atlantique et Pacifique en passant par l'Océan Arctique. En bref, l'Arctique stimule plus que jamais l'appétit des États qui sont bien conscients de l'importance stratégique grandissante de cette région pour le

⁴ Voir Arctic Sea Ice News & Analysis, «Arctic sea ice extent settles at record seasonal minimum » (19 septembre 2012), en ligne: National Snow & Ice Data Center <<http://nsidc.org/arcticseaicenews/2012/09/>>.

⁵ Voir Rob Huebert, « Canada and the Changing International Arctic: At the Crossroads of Cooperation and Conflict » dans Frances Abele et al., dir., *Northern Exposure: Peoples, Powers and Prospects for Canada's North*, Ottawa, Institute for Research on Public Policy, 2008, 77 à la p. 78. Sur le phénomène d'accélération de la fonte des glaces en Arctique, voir Mark C. Serreze, Marika M. Holland et Julienne Stroeve, « Perspectives on the Arctic's Shrinking Sea-Ice Cover » (2007) 315 : 5818 Science 1533.

⁶ Voir John Roach, « Arctic Summers Ice Free by 2040, Study Predicts », *National Geographic News* (12 décembre 2006), en ligne: <<http://news.nationalgeographic.com/news/2006/12/061212-arctic-ice.html>>.

⁷ Le *US Geological Survey* estimait dans un rapport publié en 2009 que jusqu'à 256 milliards de barils de pétrole pourraient encore être découverts dans les fonds marins au-delà du cercle polaire arctique. Voir Gautier et al., « Assessment of Undiscovered Oil and Gas in the Arctic » (2009) 324 : 5931 Science 1175.

commerce international. Ceci se traduit par d'inévitables frictions diplomatiques qui sont alimentées par des revendications concurrentes de souveraineté.

De nombreux traités bilatéraux et régionaux ont permis de désamorcer de façon ponctuelle certains différends concernant la souveraineté dans la région arctique⁸. Malgré ces tentatives d'apaisement, il est à craindre que le climat de tension dans la région s'intensifie au cours des prochaines années. La GRC prévoyait ainsi en 2007 que « les prétentions à l'exploitation des ressources de la région circumpolaire se multiplieront probablement et se traduiront par des tentatives plus musclées »⁹. Dans le contexte canadien plus particulièrement, certains différends non réglés ont refait surface au courant de la dernière décennie, que l'on pense à la délimitation de la frontière maritime entre l'Alaska et le Yukon dans la mer de Beaufort et entre le Nunavut et le Groenland dans la mer de Lincoln, au tracé de la limite extérieure du plateau continental dans l'océan Arctique (dorsale Lomonosov) et au contrôle de l'île Hans¹⁰. En tant qu'État circumpolaire bien déterminé à faire valoir ses intérêts dans la région, le Canada représente un acteur clé dans les luttes de souveraineté en Arctique.

⁸ À titre d'exemple, on peut penser au *Traité relatif à l'archipel du Spitsberg*, 8 février 1920, 2 RTSN 8-19 (États-Unis, Royaume-Uni, Danemark, France, Italie, Japon, Norvège, Pays-Bas, Suède) qui proclame la souveraineté de la Norvège sur cette région tout en limitant cette souveraineté au profit des États parties, ou encore au *Traité relatif à la délimitation du plateau continental entre le Canada et le Groenland*, 17 décembre 1973, RT Can 1974 n° 9, qui définit la frontière maritime entre les deux États. Voir Catherine Le Bris, «Le dégel en Arctique: briser la glace entre États pour l'intérêt de l'humanité» (2008) 112:2 R.G.D.I.P. 329 à la p. 332.

⁹ Gendarmerie royale du Canada, « Souveraineté canadienne dans l'Arctique : Défis pour la GRC » (5 juin 2007), en ligne : <<http://www.rcmp-grc.gc.ca/ci-rc/reports-rapports/cs-sc/index-fra.htm>>.

Dans le contexte canadien, une querelle en particulier retient l'attention de l'opinion publique et des décideurs. Il s'agit du conflit opposant le Canada aux États-Unis concernant la souveraineté sur le Passage du Nord-Ouest (le PNO)¹¹, cette voie maritime qui relie le détroit de Baffin à l'Est au détroit de Béring à l'Ouest, et qui permet de naviguer de l'Océan Atlantique à l'Océan Pacifique en traversant la mer de Beaufort¹². En raison des hausses de température, on estime que les navires non renforcés pourront emprunter le PNO pendant un mois chaque été d'ici 5 à 10 ans¹³. Cette route présente un avantage notable par rapport au célèbre canal de Panama en ce qu'elle permet de relier la côte est américaine et l'Asie par bateau en 7000 km de moins¹⁴. Qui plus est, la route entre l'Europe et l'Asie est plus courte de 26% par le PNO que par le canal de Suez et trois fois plus courte que par le

¹⁰ Pour un résumé des principaux conflits opposant le Canada à certains des autres États circumpolaires, voir généralement Rob Huebert, *supra* note 5.

¹¹ Il est vrai que le différend concernant la navigation sur le PNO déborde les seuls intérêts du Canada et des États-Unis. D'autres États, en particulier les membres de l'Union européenne, appuient les prétentions américaines dans la mesure où elles peuvent leur octroyer par ricochet un droit de navigation sur le Passage. Cependant, pour les fins de notre mémoire, nous préférons nous concentrer sur les positions des États que nous considérons comme protagonistes dans ce différend : le Canada et les États-Unis. Ce sont en effet à travers leurs prétentions respectives que sont canalisés les arguments des autres États intéressés par la question de la navigation sur le Passage. Ainsi, à l'instar de Rob Huebert, nous sommes d'avis que « [u]ltimately, any resolution of this dispute will depend upon the ability of Canada and the United States to come to an understanding over the status of these waters. ». *Ibid.* à la p. 16. Voir également Christopher Mark Macneill, «Gaining Command & Control of the Northwest Passage: Strait Talk on Sovereignty» (2007) 34 *Transp. L. J.* 355 aux pp 363-364. Sur la position de l'Union européenne et d'autres États, voir notamment Suzanne Lalonde, «Increased Traffic through Canadian Arctic Waters: Canada's State of Readiness» (2004) 38 *R.J.T.* 49 au para. 7 [Lalonde, *Increased Traffic*].

¹² Le PNO se compose en fait de plusieurs routes potentiellement navigables.

¹³ Voir Office of Naval Research et al., «Naval Operation in an Ice-Free Arctic» (2001) tel que cité dans Matthew Carnaghan et Allison Goody, *La souveraineté du Canada dans l'Arctique*, Bibliothèque du Parlement, Service d'information et de recherche parlementaire, Division des affaires politiques et sociales, 2006 à la p. 3.

¹⁴ Voir Michael Byers et Suzanne Lalonde, « Who controls the Northwest Passage », Conférence : Canada's Arctic Waters in International Law and Diplomacy, présentée au National Arts Center, Ottawa, 14 juin 2006 à la p.5 en ligne :

< <http://www.ligi.ubc.ca/sites/liu/files/Publications/7Jun2006ArcticWatersDiscussionPaper.pdf> > [Byers et Lalonde, «Who controls»].

cap Horn¹⁵. Dans ce contexte, il est tout à fait probable que le PNO devienne une voie maritime commerciale de plus en plus fréquentée au courant des prochaines années¹⁶. Alors que 69 voyages complets à travers le PNO ont été effectués sur une période de près de 100 ans, entre 1906 et 2005, un même nombre de voyages ont été effectués en seulement 5 ans, de 2006 à 2010¹⁷. L'issue du différend canado-américain sur cette question revêt donc plus que jamais un caractère d'actualité.

Sur le plan diplomatique, les positions officielles du Canada et des États-Unis sont connues depuis longtemps. Ces positions s'appuient de part et d'autre sur des raisonnements fondés sur le droit international de la mer. De son côté, le Canada soutient que le PNO fait partie de ses eaux intérieures¹⁸ et que, par conséquent, il est en droit d'exercer sa pleine souveraineté sur les navires étrangers qui pénètrent dans cette zone¹⁹. À l'appui de ses revendications, le Canada invoque un titre historique sur ces eaux, titre qui lui aurait été conféré par le Royaume-Uni et qui se serait concrétisé par une présence effective du Canada dans la région depuis de nombreuses années²⁰. Depuis 1986, le Canada s'appuie

¹⁵ Voir Frédéric Lasserre, «Le passage du Nord-Ouest: une route maritime en devenir?» (2001) 42 Rev. Int'l. & Stra. 143 à la p. 148.

¹⁶ Jusqu'à aujourd'hui, environ 110 navires, la plupart étrangers, ont emprunté le PNO. Voir Matt Roston, «The Northwest Passage's Emergence as an International Highway» (2009) 15 Sw. J. Int'l L. 449 à la p. 454.

¹⁷ Voir Michael Byers, «Time to Negotiate the Northwest Passage with the United States» (oct. 2011) Options politiques 68 aux pp. 69-70, en ligne: <<http://www.irpp.org/po/archive/oct11/byers.pdf>> [Byers, «Time to Negotiate»].

¹⁸ En droit international, les eaux intérieures sont généralement traitées de la même façon que le territoire de l'État côtier, c'est-à-dire que l'État y exerce sa pleine souveraineté. Voir Lalonde, «Increased Traffic», *supra* note 11 au para. 32.

¹⁹ La position canadienne sur les eaux du PNO a été affirmée pour la première fois de façon claire en 1985 par le Secrétaire d'État aux Affaires extérieures de l'époque, Joe Clark, dans un discours prononcé à la Chambre des communes. *Débats de la Chambre des communes*, 33^e parl., 1^{re} sess, (10 septembre 1985) à la p. 6463.

²⁰ Sur le titre historique, voir notamment Donat Pharand, *Canada's Arctic waters in international law*, Cambridge, Cambridge University Press, 1988 aux pp. 89-126 [Pharand, *Arctic waters*]. Voir également

également sur l'existence de lignes de base droites enserrant l'ensemble de l'archipel arctique, incluant le PNO, pour consolider sa position²¹. Ces prétentions unilatérales canadiennes se sont heurtées toutefois à une constante opposition de la part des États-Unis pour qui le PNO constitue non pas un territoire soumis à la juridiction d'un seul État, mais bien un détroit international où les navires de tous les pays ont un droit de transit. Appuyés par l'Union européenne et le Japon, les États-Unis invoquent plus particulièrement l'article 37 de la *Convention des Nations Unies pour le droit de la mer*²² ainsi que la décision de la Cour internationale de justice dans l'affaire du détroit de Corfou²³ pour étayer leur thèse. Confrontés à une impasse diplomatique, le Canada et les États-Unis ont signé en 1988 un accord de coopération dans lequel les deux parties s'engagent à favoriser la collaboration

Franklyn Griffiths, « Canadian Arctic Sovereignty : Time to Take Yes for an Answer on the Northwest Passage » dans Frances Abele et al., *supra* note 5, 107 à la p. 110 et Robert R. Roth, « Sovereignty and Jurisdiction Over Arctic Waters » (1990) 28 *Alta. L. Rev.* 845 aux pp. 857-860.

²¹ Selon la *Convention des Nations Unies sur le droit de la mer*, la ligne de base normale à partir de laquelle est mesurée la largeur de la mer territoriale est « la laisse de basse mer le long de la côte, telle qu'elle est indiquée sur les cartes marines à grande échelle reconnues officiellement par l'État côtier » *Convention des Nations Unies sur le droit de la mer*, 10 décembre 1982, 1834 RTNU 3, (entrée en vigueur : 16 novembre 1994, accession du Canada : 7 novembre 2003), art. 5 [*Convention sur le droit de la mer*]. La Convention, à l'article 7(1), reconnaît également que les lignes de base à partir desquelles est mesurée la largeur de la mer territoriale peuvent être établies en reliant différents points situés le long des côtes dans certaines circonstances, soit lorsque « la côte est profondément échancrée et découpée, ou s'il existe un chapelet d'îles le long de la côte ». L'article 8(1) de la Convention reconnaît le statut d'eaux intérieures aux eaux situées à l'intérieur de ces lignes. Or, l'article 8(2) prévoit que « [l]orsque le tracé d'une ligne de base droite établie conformément à la méthode décrite à l'article 7 inclut dans les eaux intérieures des eaux qui n'étaient pas précédemment considérées comme telles, le droit de passage inoffensif prévu dans la Convention s'étend à ces eaux », d'où l'importance du titre historique pour justifier la position du Canada selon laquelle aucun droit de passage inoffensif ne s'applique aux eaux du PNO. Sur cette question, voir notamment Lalonde, *Increased Traffic*, *supra* note 11 aux paras. 34-79.

²² En vertu de cet article, un détroit international sous le régime de la *Convention sur le droit de la mer* s'entend d'un détroit servant « à la navigation internationale entre une partie de la haute mer ou une zone économique exclusive et une autre partie de la haute mer ou une zone économique exclusive ». C'est plus généralement la partie III de la Convention qui fonde le régime juridique concernant les détroits internationaux. Cette partie prévoit que les navires et aéronefs ont un droit de transit dans les détroits internationaux.

²³ *Affaire du Détroit de Corfou (Royaume-Uni c. Albanie)*, Arrêt du 9 avril 1949, [1949] CIJ rec. 4 (Dans cette affaire, où il était question du droit de passage innocent de navires de guerre en temps de paix, la Cour

de leurs brise-glaces dans le PNO en maintenant leurs positions juridiques respectives²⁴. En vertu de l'alinéa 3c) de cette entente, les États-Unis acceptent de soumettre le déplacement de leurs brise-glaces dans les eaux revendiquées par le Canada comme ses eaux intérieures au consentement préalable du gouvernement canadien. Malgré la signature de cet accord, selon Roston, « neither the U.S. nor Canada has come close to reaching any sort of resolution. Instead, the dispute currently appears to be stronger than ever »²⁵.

En amont de cette querelle diplomatique, des juristes tant canadiens qu'américains ont examiné le bien-fondé et la légitimité en droit international des arguments invoqués à l'appui des deux positions antagonistes. Cependant, la tendance de certains auteurs à développer des raisonnements juridiques de nature à appuyer les revendications de leur État d'attache a, dans une certaine mesure, contribué à cristalliser le débat au détriment de la recherche d'une solution viable. La majorité des auteurs s'entendent désormais pour affirmer que, sur la question de la souveraineté dans le PNO, le droit international a échoué à dénouer l'impasse. Pour Macneill par exemple, « [t]he arguments in favor and contra for both the U.S. and Canadian positions are numerous and *the law is inconclusive* »²⁶. Seule une juridiction internationale, plus spécifiquement la Cour internationale de justice, pourrait trancher le débat à ce stade²⁷. Cependant, les enjeux pour les deux pays sont tels qu'il

internationale de justice a établi qu'un faible trafic maritime international était suffisant pour transformer un chenal reliant deux parties de la haute mer en détroit international).

²⁴ *Accord entre le Canada et les États-Unis d'Amérique sur la coopération dans l'Arctique*, 11 janvier 1988, RT Can 1988 n° 29 [*Accord sur la coopération dans l'Arctique*].

²⁵ Roston, *supra* note 16 à la p. 455.

²⁶ Macneill, *supra* note 11 à la p. 382 [nos italiques].

²⁷ Voir Le Bris, *supra* note 8 à la p. 335.

semble peu probable qu'ils s'entendent pour soumettre ce différend à un tribunal international. Dans cette perspective, les auteurs reconnaissent qu'une solution axée sur la coopération doit être favorisée afin de mettre un terme à cette querelle diplomatique²⁸.

Il convient donc de s'interroger sur la nature de la collaboration canado-américaine qui devrait être mise en place concernant le PNO. À cet égard, les auteurs spécialisés sur la question de l'Arctique sont loin d'en être arrivés à un consensus. Quoique leurs propositions divergent grandement, il est possible de les regrouper sous trois catégories générales de solutions. D'abord, certains auteurs préconisent la conclusion d'un traité multilatéral, régional ou universel²⁹, « de copossession »³⁰ ou encore de découpage du territoire et des ressources³¹ permettant de régler une fois pour toutes les questions de souveraineté en Arctique. Dans cette veine, certains auteurs comme Le Bris et Holmes soutiennent que l'Arctique est « l'apanage de l'humanité »³² et non seulement des États riverains et, qu'à ce titre, un traité à vocation universelle, un « international Arctic agreement »³³, devrait être adopté³⁴. Par ailleurs, d'autres auteurs préconisent plutôt la

²⁸ Voir notamment Griffiths, *supra* note 20 et Huebert, *supra* note 5. Une telle solution axée sur la coopération est également avancée afin de résoudre le différend qui oppose le Canada et les États-Unis dans la mer de Beaufort. Voir Betsy Baker, « Filling an Arctic Gap: Legal and Regulatory Possibilities for Canadian-U.S. Cooperation in the Beaufort Sea » (2009) 34 *Vt. L. Rev.* 57.

²⁹ Voir Le Bris, *supra* note 8 aux pp. 354-355.

³⁰ Un tel accord de « copossession » reposerait sur le modèle retenu pour l'Antarctique. Voir Le Bris, *ibid.*, aux pp. 343, 352-357.

³¹ Voir Scott G. Bergerson, « Arctic Meltdown : The Economic and Security Implications of Global Warming » (2008) 87 *Foreign Aff.* 63 à la p. 75.

³² Le Bris, *supra* note 8 à la p. 343.

³³ Stephanie Holmes, « Breaking the ice: emerging legal issues in Arctic sovereignty » (2008) 9:1 *Chi. J. Int'l L.* 323 à la p. 325.

³⁴ Voir également Melissa A. Verhaag, « It is Not Too Late: The Need for a Comprehensive International Treaty to Protect the Arctic Environment » (2002-2003) 15 *Geo Int'l Envtl. L. Rev.* 555.

conclusion d'un accord spécifique concernant la question du PNO entre les principaux intéressés, soit le Canada et les États-Unis³⁵. Selon nous, ces deux catégories de solutions se recoupent en ce qu'elles reposent sur une conception classique du droit international public où l'État, par le truchement de sa souveraineté externe, apparaît comme le seul sujet légitime de droit dans la sphère internationale. À la fois les tenants de la conclusion d'un traité multilatéral que ceux qui militent en faveur d'un accord bilatéral canado-américain cherchent à trancher un litige dépassant les frontières étatiques par la conclusion d'une entente formelle, négociée par les plus hautes instances de l'État.

Une troisième catégorie de solutions avancées par certains auteurs nous semble refléter de façon plus juste la complexité des enjeux qui gravitent autour de la question de la souveraineté sur le PNO. Le politicologue et juriste spécialiste de l'Arctique, Michael Byers, en appelait récemment à une approche collaborative avec les États-Unis concernant la gestion sur le PNO³⁶. Cette solution collaborative reposerait sur un compromis politique duquel les deux parties au litige retireraient certains avantages. Le politicologue canadien Franklyn Griffiths plaide quant à lui en faveur de la mise en place d'une véritable structure de gouvernance canado-américaine relativement au PNO³⁷. La thèse de Griffiths repose sur le postulat que le Canada serait incapable d'assurer seul le respect de sa souveraineté dans le PNO, à tout le moins en ce qui a trait à la navigation par des navires gouvernementaux,

³⁵ Voir notamment Macneill, *supra* note 11.

³⁶ Voir Byers, « Time to Negotiate », *supra* note 17. Voir également Michael Byers, « Sovereignty Will Solve the Northwest Passage Dispute », *The Globe and Mail [Toronto]* (11 août 2007) A17 [Byers, « Sovereignty Will Solve »].

³⁷ Voir Griffiths, *supra* note 20.

susceptibles de répondre militairement à un ordre émanant des autorités canadiennes de ne pas pénétrer dans le Passage³⁸. Griffiths propose donc de s'allier avec les États-Unis afin d'instaurer une gouvernance collaborative en Arctique:

Fully aware of the Arctic region's opening to cooperation as well as conflict, Canada and the United States ought to recognize and base their collaboration on unexploited opportunities for joint stewardship in Arctic North America³⁹.

Pour Griffiths, cette gouvernance canado-américaine doit s'inspirer de la notion de « stewardship », soit une forme de gestion ouverte aux besoins locaux et qui ne se contente pas d'assurer un contrôle des règles, mais témoigne plus généralement d'un intérêt pour les questions sociales et environnementales. Ce que propose Griffiths, c'est d'opérer un changement de paradigme sur la question de l'Arctique en substituant à l'idée maîtresse de souveraineté celle de gouvernance. Dans ce contexte, la thèse de Griffiths a le mérite selon nous de dépasser le schème classique du droit international selon lequel les problèmes doivent être réglés par une intervention positive de l'État, et plus particulièrement par la conclusion d'un traité formel, afin d'embrasser une perspective pluraliste du droit qui reconnaît l'importance d'acteurs non traditionnels dans la gestion des enjeux internationaux. Griffiths soutient donc que le Canada doit créer « an array of new relationships and to work out new means of Arctic governance »⁴⁰. Cependant, il élabore

³⁸ Voir *ibid.* à la p. 108. Griffiths définit la souveraineté comme étant « the ability of the State to exercise recognized rights of exclusive jurisdiction within a territorially delimited space to secure recognition of one's rights and to act or enact these rights » (à la p. 109).

³⁹ *Ibid.* à la p. 26.

⁴⁰ *Ibid.* à la p. 135.

peu sur la véritable nature de cette collaboration canado-américaine tablée sur la gouvernance.

Il est intéressant de voir comment le droit pourrait venir en aide, apporter une texture concrète, à ces thèses avancées par des politicologues en faveur d'une gouvernance binationale relativement à la gestion du PNO. Cela nous amène à nous poser la question suivante : sous quelle forme juridique cette gouvernance canado-américaine relativement au PNO est-elle la plus susceptible de se concrétiser? Plus spécifiquement, nous nous questionnons à savoir si le modèle typiquement canado-américain de gouvernance, soit une gouvernance à forte composante transgouvernementale reposant sur la mise en place de réseaux de collaboration entre les administrations publiques américaine et canadienne, constituerait une forme de gouvernance adaptée à la situation du PNO. À travers ce questionnement, notre objectif est d'identifier un modèle concret permettant à une gouvernance canado-américaine relativement au PNO de prendre forme et de perdurer. Ce faisant, nous adopterons une perspective pluraliste du droit en vertu de laquelle, contrairement au postulat positiviste, les foyers de production normatifs ne sauraient se limiter à la seule sphère étatique. Nous sommes d'avis avec Benyekhlef que « le monopole de l'État sur le droit paraît s'évanouir au contact des réalités contemporaines qui établissent son incapacité à agir concrètement et utilement sur des phénomènes dépassant sa sphère habituelle d'engagement (le territoire national) »⁴¹. Nous tenons à spécifier que rares sont

⁴¹ Karim Benyekhlef, *Une possible histoire de la norme: les normativités émergentes de la mondialisation*, Montréal, Les Éditions Thémis, 2008 à la p. 2.

les auteurs qui ont émis l'idée qu'une gouvernance ne reposant pas uniquement ou principalement sur l'action de l'État, donc sur la conclusion de traités formels de droit international, puisse constituer une solution au litige opposant le Canada aux États-Unis relativement au PNO. À notre connaissance, aucune étude juridique explorant cette avenue n'a été publiée à ce jour.

Il convient de souligner d'emblée que notre mémoire ne portera pas sur l'étude des positions canadienne et américaine quant au statut du PNO en droit international de la mer. Nous référerons à ces positions à l'occasion, mais l'idée est avant tout d'aborder le règlement du différend en faisant appel à des théories de droit administratif international.

Concernant le concept de gouvernance, nous adoptons la définition mise de l'avant par la *Commission on Global Governance* dans son rapport intitulé *Our Global Neighbourhood* :

Governance is the sum of the many ways individuals and institutions, public and private, manage their common affairs. It is a continuing process through which conflicting or diverse interests may be accommodated and co-operative action may be taken. It includes formal institutions and regimes empowered to enforce compliance, as well as informal arrangements that people and institutions either have agreed to or perceive to be in their interest⁴².

En bref, la gouvernance s'entend d'un mode de régulation permettant une gestion globale des enjeux transfrontaliers à travers la « recherche de nouvelles techniques de

⁴² The Commission on Global Governance, *Our Global Neighbourhood: The Report of the Commission on Global Governance*, Oxford University Press, 1995 aux pp. 3-4.

gouvernement »⁴³. Cela suppose en corollaire la reconnaissance de la juridicité d'un entrelacement de normes secrétées à l'échelon local, régional, national et international par des acteurs privés et publics.

Le transgouvernementalisme sera le modèle théorique sur la base duquel nous élaborerons une structure de gouvernance relativement au PNO. Le transgouvernementalisme s'appuie sur l'existence de réseaux transfrontaliers entre entités sous-étatiques exerçant des fonctions similaires dans une optique de gestion de problèmes communs. L'avantage de ce modèle, pour nos fins, est qu'il permet d'appréhender l'ensemble des relations de coopération qui peuvent se nouer entre administrations publiques tout en se dégageant du prisme méthodologique de l'État comme unique acteur sur la scène internationale.

Sur le plan méthodologique, nous nous pencherons donc sur notre modèle théorique de base qui est le transgouvernementalisme. Nous déterminerons les principales caractéristiques du transgouvernementalisme afin de cerner la pertinence de ce modèle pour les fins de notre recherche. Nous verrons que le transgouvernementalisme est un trait dominant, sinon le trait principal, des relations bilatérales canado-américaines.

En deuxième lieu, nous étudierons de plus près un exemple de structure de gouvernance canado-américaine, soit le système de gestion et de coopération instauré dans la région du bassin du fleuve Saint-Laurent et des Grands Lacs. Nous tenterons de dégager les

⁴³ Benyekhlef, *supra* note 41 à la p. 627.

caractéristiques principales du modèle de gouvernance existant dans la région en se fondant sur le modèle théorique du transgouvernementalisme canado-américain décrit dans le chapitre précédent.

En dernier lieu, nous formulerons une proposition de structure de gouvernance transgouvernementale pour la gestion du PNO. Pour ce faire, nous évaluerons d'abord les initiatives de collaboration déjà entreprises par le Canada et les États-Unis relativement au PNO. Puis, nous utiliserons l'exemple de la structure de gouvernance en place dans la région du bassin du Saint-Laurent et des Grands Lacs afin de jeter les bases d'un modèle viable de gouvernance canado-américaine relativement au PNO.

En terminant, il importe de souligner que la création d'une nouvelle voie de transport international dans l'Arctique soulève en filigrane des questions sociales et environnementales de la plus haute importance du fait des caractéristiques singulières de la région arctique. La protection des écosystèmes fragiles menacés par le développement économique et le maintien de la culture et du mode de vie des peuples autochtones qui habitent l'Arctique depuis des millénaires constituent des enjeux cruciaux dans le développement d'une route maritime dans les eaux arctiques. En effet, une gestion durable et responsable implique la prise en compte des intérêts des principaux acteurs de la société civile présents dans la région. Dès lors, il ne fait aucun doute que le débat sur la souveraineté dans le PNO a des ramifications qui dépassent les simples velléités mercantiles des États intéressés. Qui plus est, le spectre d'une militarisation, et même d'une

nucléarisation, de l'Arctique dans la foulée de l'intensification des querelles de souveraineté témoigne aujourd'hui de l'importance de rechercher des solutions axées sur le primat du droit. C'est donc dans ce contexte que notre étude prétend répondre à des préoccupations sociales de la plus haute importance.

1. Le transgouvernementalisme comme modèle de gouvernance

1.1. La théorie transgouvernementale

1.1.1. La disparition de l'État. Instrument paradigmatique du droit international public, le traité international représente en droit moderne⁴⁴ le véhicule par excellence de la collaboration internationale. Négocié par les plus hautes instances du gouvernement et ratifié officiellement au nom de l'État, le traité est source d'obligations juridiques pour les États parties et donc, de stabilité dans les relations interétatiques. En contrepartie, les États demeurent libres, du moins en théorie, de choisir les traités en vertu desquels ils acceptent d'être liés dans la sphère internationale. Le système de droit international public repose ainsi en grande partie sur la liberté des États de souscrire ou non à certaines obligations conventionnelles susceptibles d'engager leur responsabilité internationale. Dans ce contexte, comme le souligne Kal Raustiala

[i]t is undisputed that the dominant contemporary paradigm for international cooperation is liberal internationalism. The postwar story of cooperation is one of an ever-increasing number of international institutions, constituted by a legally binding treaty, with expanded-power of governance⁴⁵.

⁴⁴ Karim Benyekhlef situe les débuts de la modernité juridique autour du XVI^e siècle dans la foulée de l'émergence du concept d'État moderne. Voir Benyekhlef, *supra* note 41 aux pp. 20-21.

⁴⁵ Kal Raustiala, «The Architecture of International Cooperation: Transgovernmental Networks and the Future of International Law» (2002) 43 Va. J. Int'l L. 1 à la p. 17. Nous ferons référence au paradigme dégagé par Raustiala sous le nom d'internationalisme libéral.

Avec Raustiala, on peut donc affirmer que le modèle de collaboration qui domine aujourd'hui sur la scène internationale est de type libéral, en ce qu'il repose sur la volonté des États de coopérer entre eux sous l'égide de règles communes librement consenties.

En ce sens, le droit international public, et plus largement le modèle internationaliste libéral, consacrent le primat incontesté en droit moderne de la figure de l'État souverain. « *Fait pour l'État* »⁴⁶ selon Benyekhlef, le droit international public symbolise en quelque sorte le « triomphe du modèle de l'État souverain »⁴⁷ sur la scène internationale. Ce sont en effet les États qui constituent les sujets originaires du droit international public, c'est-à-dire les principaux titulaires de droits et d'obligations⁴⁸. Dans ce système, l'État est présumé s'exprimer d'une seule voix par l'intermédiaire de ses représentants officiels. La volonté de l'État s'amalgame alors avec celle du peuple qu'il incarne et transcende. En droit international public donc, l'État forme une entité élémentaire irréductible, un tout indivisible. Dès lors, le droit international public se résume, pour certains, à une simple tentative de juxtaposition ou de conciliation des souverainetés nationales concurrentes dans l'ordre international⁴⁹.

Or, dans un monde globalisé aux frontières de plus en plus poreuses, on observe, selon Jessica T. Mathews, un « clash between the fixed geography of States and the nonterritorial

⁴⁶ Benyekhlef, *supra* note 41 à la p. 574.

⁴⁷ *Ibid.*

⁴⁸ Voir notamment Jean-Maurice Arbour, *Droit international public*, 4^e éd., Cowansville, Éd. Yvon Blais, 2002 à la p. 1 et Denis Allard, dir., *Droit international public*, Paris, P.U.F., 2000 à la p. 99.

⁴⁹ Voir Paul Reuter, *Droit international public*, 6^e éd., Paris, P.U.F., 1983.

nature of today's problems and solutions »⁵⁰. En effet, de plus en plus d'enjeux qui constituaient jadis des préoccupations d'ordre purement interne présentent désormais un caractère transfrontière qui les propulse hors de l'emprise normative d'un seul État. Ces phénomènes ne peuvent être régulés efficacement que par une action normative concertée aux échelons national et international. Cela conduit à une interpénétration des ordres juridiques qui contribue, selon Benyekhlef, à brouiller la distinction entre les « dimensions interne *et* externe de la souveraineté »⁵¹. Parallèlement, on assiste à la montée en puissance de réseaux transfrontaliers composés d'acteurs non étatiques, ce qui mine davantage les prétentions de l'État à occuper l'entièreté du champ normatif à l'intérieur comme à l'extérieur de ses frontières⁵². Ceci fait dire à Kal Raustiala que « globalization and the rise of non-state actors [...] are challenging state power, and with it the traditional statist foundation of liberal internationalism »⁵³.

Une première réponse à ce phénomène consiste à proclamer l'échec de l'État à réguler efficacement les enjeux actuels. Au regard de ce qui apparaît comme un effritement irréversible de la souveraineté, certains auteurs vont jusqu'à prédire la disparition de l'État tel qu'on le connaît⁵⁴. Selon Jacques Chevallier, privé de sa raison d'être, l'État serait en

⁵⁰ Jessica T. Mathews, «Power Shift» (1997) 76:1 Foreign Aff. 50 à la p. 65.

⁵¹ Benyekhlef, *supra* note 41 à la p. 609.

⁵² Voir Robert O. Keohane et Joseph S. Nye, *Transnational Relations and Politics*, Cambridge, Harvard University Press, 1972 à la p. xi [Keohane et Nye, *Transnational Relations*].

⁵³ Raustiala, *supra* note 45 à la p. 3.

⁵⁴ Sur les thèses de disparitions de l'État, voir par exemple Oscar Schachter, «The Decline of the Nation-State and Its Implications for International Law» (1998) 36 Colum. J. Transnat'l L. 7; Saskia Sassen, *Losing Control? Sovereignty in an Age of Globalization*, New York, Columbia University Press, 1996; Susan Strange, *The Retreat of The State: The Diffusion of Power in the World Economy*, Cambridge, Cambridge

effet condamné à dépérir au rythme de la « perte de ses fonctions essentielles »⁵⁵. Mû par une idéologie stato-centriste, le droit international public se révélerait quant à lui incapable de faire face à la complexité grandissante d'acteurs et d'enjeux qui définit désormais le monde globalisé⁵⁶. Au même titre que l'État souverain, le droit international public se trouverait donc en décalage par rapport à la véritable nature des phénomènes qu'il prétend régir.

Les partisans de la théorie transgouvernementale constatent également cet échec du modèle internationaliste libéral à répondre à la complexité croissante du monde. Aussi considèrent-ils que la fiction de l'État unitaire comme entité de base du système international doit être remplacée par un nouveau paradigme, mieux adapté à la réalité actuelle⁵⁷. Pour les tenants du transgouvernementalisme, ce nouveau paradigme ne repose toutefois pas sur la thèse de la disparition de l'État. À la base de la théorie transgouvernementale se trouve plutôt l'idée que l'État serait foncièrement résilient, et donc appelé à revoir son rôle au sein du système international plutôt qu'à disparaître. Anne-Marie Slaughter, dont les écrits ont contribué à forger la théorie du transgouvernementalisme, affirme :

University Press, 1996; Kenichi Ohmae, *The End of the Nation-State*, Paris, Dunod, 1995. Voir également Mathews *supra* note 50.

⁵⁵ Jacques Chevallier, *L'État postmoderne*, Paris, L.G.D.J., 2003 à la p. 14.

⁵⁶ Une réalité soulignée dès 1974 par Keohane et Nye. Voir Robert O. Keohane et Joseph S. Nye « Transgovernmental Relations and International Organizations » (1974) 27:1 *World Pol.* 39 à la p. 39 [Keohane et Nye, « Transgovernmental Relations »].

⁵⁷ Voir Anne-Marie Slaughter, *A New World Order*, Princeton, Princeton University Press, 2004 à la p. 32 [Slaughter, *A New World Order*] («The conception of the unitary state is a fiction, but it has been a useful fiction, allowing analysts to reduce the complexities of the international system to a relatively simple map of political, economic, and military powers interacting with one another both directly and through international organizations.»)

The State is not disappearing, it is disaggregating into its separate, functionally distinct parts. These parts - courts, regulatory agencies, executives, and even legislatures - are networking with their counterparts abroad, creating a dense web of relations that constitute a new transgovernmental order⁵⁸.

Ainsi décrite par Slaughter, la théorie transgouvernementale s'appuie sur l'existence de réseaux transfrontaliers⁵⁹ entre entités sous-étatiques⁶⁰ exerçant des fonctions similaires dans une optique de gestion de problèmes communs. L'État conserve une place de choix dans la sphère internationale; cependant, il n'est plus compris comme une unité irréductible, mais bien comme un amalgame d'entités exerçant chacune des fonctions gouvernementales essentielles. Ce sont donc ces entités, et non l'État comme tel par l'intermédiaire de ses autorités centralisées, qui nouent les relations de collaboration les plus significatives dans la sphère internationale.

Dès 1972, Keohane et Nye ont qualifié de transgouvernementaux les liens entre les sous-composantes de l'État agissant de façon indépendante des autorités étatiques chargées des relations extérieures⁶¹. Benyekhlef explique :

La coopération internationale prend alors la forme d'échanges et d'accords informels entre les sous-composantes de l'État

⁵⁸ Anne-Marie Slaughter, « The Real New World Order » (1997) 76 Foreign Aff. 183 à la p. 184 [Slaughter, «Real New World»].

⁵⁹ Slaughter définit le réseau comme «a pattern of regular and purposive relations among like government units working across the borders that divide countries from one another and that demarcate the 'domestic' from the 'international' sphere». Slaughter, *A New World Order*, *supra* note 57 à la p. 14.

⁶⁰ Par entités sous-étatiques, on entend les différentes entités exerçant les fonctions essentielles de l'État : administration publique, tribunaux et assemblées législatives. Notre mémoire portera plus précisément sur l'administration publique.

⁶¹ Keohane et Nye, « Transnational Relations », *supra* note 52 à la p. 41 (Ces auteurs distinguent le transgouvernementalisme du transnationalisme, terme qu'ils réservent aux relations entre acteurs non étatiques. « In other words, 'transnational' applies when we relax the assumption that states are the only actors, and 'transgovernmental' applies when we relax the assumption that states act as units.» (à la p. 41)).

plutôt que la forme d'échanges à haut niveau dans un cadre bilatéral ou multilatéral très formalisé et balisé par des règles relatives à la négociation et à l'adoption de traités et de conventions⁶².

En ce sens, la notion de réseaux transgouvernementaux se rapproche de l'idée des communautés épistémiques de Peter Haas : des réseaux de professionnels dont l'expertise et la compétence dans un domaine particulier fondent la légitimité⁶³. Ici, ces professionnels sont les fonctionnaires du gouvernement, les magistrats et les députés qui utilisent les canaux souvent informels d'échange et de collaboration afin d'entrer en relation.

Ce que propose le transgouvernementalisme, c'est donc une nouvelle grille de lecture de l'ordre international et des relations transnationales reposant sur l'image de l'État désagrégé comme prisme méthodologique élémentaire. Pour les tenants du transgouvernementalisme, l'État conserve un rôle crucial dans le système international, non pas sous sa forme unitaire irréductible, mais bien comme un composite complexe d'agences et d'entités exerçant, chacune dans leur domaine respectif, les diverses fonctions du gouvernement. Plus simplement, comme l'affirment Craik et DiMento, «the state has retained its prominence, but not its monopoly on the exercise of authority beyond the state»⁶⁴. On assiste donc à la naissance d'un monde plus décentralisé et multi-polaire⁶⁵, un

⁶² Benyekhlef, *supra* note 41 à la p. 732.

⁶³ Voir Peter M. Haas et Ernst B. Haas, « Learning to Learn: Improving International Governance » (1995) 1 *Global Governance* 255 aux pp. 261-262. Voir également Anne-Marie Slaughter et David Zarig, « Networking Goes International : An Update » (2006) 2 *Ann Rev L & So Sc* 211 à la p. 214.

⁶⁴ Neil Craik et Joseph DiMento, «Environmental Cooperation in the (Partially) Disaggregated State: Lessons from the Security and Prosperity Partnership of North America» (2007-2008) 8 *Chi J Int'l L* 479 à la p. 484.

monde composé non plus d'États, mais de gouvernements. Anne-Marie Slaughter nous invite dès lors à dépasser le paradigme étatiste à la base du droit international :

Stop imagining the international system as a system of states – unitary entities like billiard balls or black boxes – subject to rules created by international institutions that are apart from, “above” these states. Start thinking about a world of governments, with all the different institutions that perform the basic functions of governments – legislation, adjudication, implementation – interacting both with each other domestically and also with their foreign and supranational counterparts⁶⁶.

Dans un monde composé de gouvernements, la collaboration internationale acquiert une dimension nouvelle qui apparaît libérée des contraintes associées au formalisme traditionnel du droit international.

1.1.2. La popularité et la légitimité des réseaux transgouvernementaux.

L'existence de réseaux transgouvernementaux n'est pas en soi une nouveauté⁶⁷. Ce qui l'est, par contre, c'est leur nombre grandissant et leur rayonnement dans de plus en plus de domaines d'activités⁶⁸. Anne-Marie Slaughter voit dans cette récente prolifération des réseaux transgouvernementaux « the key feature of world order in the 21st century »⁶⁹. Il est

⁶⁵ Voir James Rosenau, *Turbulence in World Politics: A Theory of Change and Continuity*, Princeton, Princeton University Press, 1990 à la p. 11.

⁶⁶ Slaughter, *A New World Order*, *supra* note 57 à la p. 5.

⁶⁷ Voir *ibid.* à la p. 10 (Selon Slaughter, des réseaux transgouvernementaux, mis sur pied pour répondre à des besoins précis dans certains domaines dont la poste et les télécommunications, existeraient depuis près d'un siècle.).

⁶⁸ Voir Slaughter et Zarig, *supra* note 63 aux pp. 215-217 (« By the close of the twentieth century, these networks had proliferated into almost every area of government regulation. They have been used to address the leading problems of the day, ranging from high politics questions of national security and official corruption to more mundane issues such as common policies on airplane regulation.» [notes omises] (à la p. 216)).

⁶⁹ Slaughter, *A New World Order*, *supra* note 57 à la p. 1

vrai que les réseaux transgouvernementaux ont connu une forte croissance depuis la fin de la Deuxième Guerre mondiale⁷⁰. Actifs dans une pluralité de domaines⁷¹, les réseaux transgouvernementaux remplissent aujourd'hui un large éventail de fonctions allant de la dissémination d'information à l'assistance technique en passant par la formulation de standards et de lignes directrices.

En matière de régulation financière, domaine où la coopération transgouvernementale est particulièrement développée, l'exemple du *Comité de Bâle sur le contrôle bancaire* est fréquemment cité. Composé de gouverneurs de banques centrales, le Comité agit comme un forum permettant aux membres d'échanger des informations sur les différentes approches nationales afin d'améliorer l'effectivité de la supervision bancaire dans le monde⁷². Ainsi, le Comité de Bâle ne correspond pas à l'idéaltype de l'organisation internationale classique véhiculé par le droit international. En effet, ses membres ne sont pas des États, il n'a pas été créé par traité et il ne jouit pas de la personnalité juridique internationale⁷³. Le Comité de Bâle ne peut pas non plus être qualifié d'organisation non gouvernementale (ONG) puisqu'il réunit des représentants de l'administration publique dans les domaines bancaire et financier. Il s'agit plutôt d'un modèle typique d'organisation transgouvernementale axé sur la production, l'échange et la diffusion d'information.

⁷⁰ Voir notamment Raustiala, *supra* note 45 à la p. 12.

⁷¹ Pour une énumération de ces domaines, voir Slaughter et Zarig, *supra* note 63 à la p. 215.

⁷² Voir «About the Basel Committee», en ligne: Bank for International Settlements <<http://www.bis.org/bcbs/index.htm>>.

⁷³ Voir Anne-Marie Slaughter, «Global Government Networks, Global Information Agencies, and Disaggregated Democracy» (2003) 24 Mich. J. Int'l L. 1041 à la p. 1047 [Slaughter, «Global Government

Le transgouvernementalisme est également présent dans le domaine judiciaire. Un des meilleurs exemples en matière de coopération judiciaire découle du mécanisme de renvoi préjudiciel prévu au Traité CE⁷⁴. En effet, le dialogue relatif à l'interprétation du droit communautaire entre la Cour de justice des communautés européennes et les tribunaux nationaux constitue selon Slaughter « [t]he most advanced form of judicial cooperation »⁷⁵. Bien que la procédure de renvoi préjudiciel soit prévue dans le Traité CE, elle n'instaure pas de hiérarchie entre le juge de droit national et la Cour de justice des communautés européennes, ce qui fait dire à Jean Paul Jacqué que « la régulation [...] repose essentiellement sur la coopération qui s'établit entre les deux juges »⁷⁶. Il s'agit là d'un exemple parfait d'hybridité entre des mécanismes de droit international plus classique et des initiatives relevant du transgouvernementalisme. Nous reviendrons à cette notion d'hybridité entre le droit international et le transgouvernementalisme lorsque nous traiterons des réseaux imbriqués à la fin de cette section.

Malgré cette récente popularité, les réseaux transgouvernementaux sont loin de faire l'unanimité parmi les observateurs. Certains, comme Craik et DiMento, dénoncent l'absence de neutralité des réseaux qui prôneraient inévitablement une intégration accrue des membres comme seul résultat souhaitable. Il est vrai que les réseaux

Networks»]. Voir également David Zaring, «International Law by Other Means: The Twilight Existence of International Financial Regulatory Organizations» (1998) 33 Tex. Int'l L. J. 281 aux pp. 305-307.

⁷⁴ Le mécanisme de renvoi préjudiciel permet aux juridictions des États membres, qui ont à statuer en vertu du droit communautaire dans le contexte d'un litige porté devant eux, de s'adresser à la Cour de justice des communautés européennes relativement à la validité ou à l'interprétation de ce droit. Le procès en cours est alors interrompu le temps que la Cour statue sur cette question. Voir *Traité instituant la communauté européenne*, Journal officiel n° C 325 du 24 décembre 2002, art. 225(3) et 234 [Traité CE].

transgouvernementaux favorisent presque toujours des solutions d'uniformisation et de convergence sans chercher à remettre en question le bien-fondé d'une telle intégration⁷⁷. Ce parti pris en faveur de l'intégration est loin d'être anodin, puisqu'il affecte, comme le soulignent Craik et DiMento, la légitimité même du transgouvernementalisme comme modèle de gouvernance⁷⁸.

Au-delà de cette prédisposition naturelle en faveur de l'intégration normative, d'autres phénomènes sont susceptibles d'affecter la légitimité des réseaux transgouvernementaux, les plus fréquemment invoqués étant le manque de transparence et l'absence de démocratie⁷⁹. Pour certains auteurs, la popularité actuelle des réseaux transgouvernementaux relèverait même d'une sorte de conspiration technocratique laissant présager, selon la formule de Slaughter, «a shadowy world of regulators bent on 'de-politicizing' global issues in ways that will inevitably benefit the rich and powerful at the expense of the poor and weak»⁸⁰. Cette inquiétude vient en partie du fait que ces réseaux sont habituellement composés de non élus, le plus souvent de fonctionnaires du

⁷⁵ Slaughter, «Real New World», *supra* note 58 à la p. 188.

⁷⁶ Jean Paul Jacqué, *Droit institutionnel de l'Union européenne*, 3^e éd., Paris, Dalloz, 2004 aux pp. 366-367.

⁷⁷ Voir Craik et DiMento, *supra* note 64 à la p. 492 (Il existe tout de même des cas où, plutôt que la convergence, une divergence informée sera préférée entre les membres du réseau.).

⁷⁸ Voir *ibid.*

⁷⁹ Voir par exemple Stephen J. Toope, «Emerging Patterns of Governance and International Law» dans Michael Byers, dir., *The Role of Law in International Politics: Essays in International Relations and International Law*, Oxford, Toronto, Oxford University Press, 2000, 91 aux pp. 91, 96-97 [Byers, *The Role of Law*]; Philip Alston, «The Myopia of the Handmaidens: International Lawyers and Globalization» (1997) 8 *Eur. J. Int'l L.* 435 à la p. 441; Sol Picciotto, «Networks in International Economic Integration: Fragmented States and the Dilemmas of Neo-Liberalism» (1996-1997) 17 *Nw J. L. & Bus.* 1014 à la p. 1047. Pour un résumé des principales critiques, voir généralement Anne-Marie Slaughter, «The Accountability of Government Networks» (2001) 8 *Ind. J. Global Legal Studies* 347 [Slaughter, «The Accountability»].

⁸⁰ *Ibid.* aux pp. 347-348.

gouvernement, qui n'ont apparemment aucun compte à rendre aux électeurs. Par ailleurs, le mode de fonctionnement et de prise de décisions à l'intérieur du réseau est souvent informel. Bien que constituant un avantage du point de vue de l'efficacité, cela peut mettre en péril le respect des garanties élémentaires de transparence et de démocratie. Cette informalité procédurale fait également planer le spectre d'une possible exclusion des moins puissants du processus décisionnel. Ainsi, contrairement aux organes pléniers de la famille onusienne qui fonctionnent normalement sur la base du principe d'égalité des États⁸¹, les réseaux n'ont pas l'obligation d'octroyer un même poids décisionnel à tous les participants. Au surplus, les réseaux n'ont aucun compte à rendre concernant l'admission des membres, l'exclusion pouvant donc survenir à la porte d'entrée du réseau. Une grande part des récriminations à l'encontre de la récente popularité du transgouvernementalisme comme modèle de gouvernance dérive donc de la peur que ce modèle de coopération ne constitue en réalité qu'un outil supplémentaire à l'usage des plus puissants afin de perpétuer les inégalités de pouvoir sur la scène internationale.

En réponse à ces préoccupations concernant la légitimité des réseaux, Slaughter et Zarig insistent sur le fait que ces derniers n'opèrent pas dans le vide⁸². Au contraire, ils agissent aux côtés d'acteurs plus traditionnels comme les États et les organisations internationales qui peuvent exercer un certain pouvoir de contrainte sur l'action des réseaux en faveur

⁸¹ À l'ONU, chaque État membre dispose d'une voix à l'Assemblée générale. Voir les articles 2(1) et 18 de la *Charte des Nations Unies*, 26 juin 1945, RT Can 1945 n° 7.

⁸² Slaughter et Zaring, *supra* note 63 aux pp. 220-224.

d'une plus grande transparence et du respect de pratiques démocratiques⁸³. De plus, Slaughter élabore certains principes constitutionnels de nature à régir les interactions et la répartition des pouvoirs dans l'univers des réseaux⁸⁴. Ces principes élèveraient l'égalité des participants, la liberté d'opinion, la coopération positive et la présence de poids et de contrepoids au rang de règles fondamentales de gouvernance au sein des réseaux et entre ces derniers. Cela rejoint l'idée développée par certains auteurs d'une sorte de droit administratif global s'imposant aux acteurs de l'administration lorsqu'ils agissent à l'extérieur du strict cadre national⁸⁵. La création de normes à saveur constitutionnelle aptes à encadrer l'univers des réseaux nous apparaît comme une condition essentielle au respect des valeurs de démocratie et de transparence seules capables de fonder la légitimité du modèle transgouvernemental de gouvernance.

En dépit des problèmes de légitimité, la coopération par réseaux transgouvernementaux présente plusieurs avantages. D'abord, elle permet de résoudre une contradiction inhérente au modèle internationaliste libéral de Kal Raustiala, le « globalization paradox »⁸⁶ pour reprendre l'expression de Slaughter, selon lequel « [w]e need more government on a global and a regional scale, but we don't want the centralization of decision-making power and

⁸³ Voir *ibid.* à la p. 225 (Les partisans du transgouvernementalisme ne militent pas en faveur d'une oblitération complète des instruments de droit international public que sont les traités et organisations. La plupart des auteurs sont plutôt d'avis que les réseaux offrent un mécanisme d'organisation susceptible de coexister avec des formes de relations État à État.) En accord : Raustiala, *supra* note 45 aux pp. 70-91.

⁸⁴ Voir ces principes dans Slaughter, *A New World Order*, *supra* note 57 aux pp. 29-31.

⁸⁵ Concernant la notion de *global administrative law*, voir notamment Benedict Kingsbury, Nico Krisch et Richard B. Stewart, « The Emergence of Global Administrative Law » (2005) 68 :3-4 *Law & Contemp. Probs* 15 et Institute for International Law and Justice, New York University School of Law, « Global Administrative Law », en ligne: <<http://www.iilj.org/GAL/GALworkingdefinition.asp>>.

⁸⁶ Slaughter, *A New World Order*, *supra* note 57 aux pp. 8-11.

coercive authority »⁸⁷. Il existe en effet un paradoxe en apparence insoluble entre le besoin fréquemment exprimé d'une gouvernance renforcée à l'international, dans le but d'assurer une meilleure mise en œuvre des obligations souscrites par les États, et la méfiance envers une trop grande concentration de pouvoir entre les mains d'organisations supranationales. À notre avis, ce paradoxe est en partie dû au fait que le droit international public, tel que conçu aujourd'hui, s'inscrit dans une perspective théorique propre au droit moderne qui met de l'avant l'idée d'un droit hiérarchisé, au sein duquel les normes juridiques s'organisent sous la forme d'une pyramide⁸⁸. Dans une telle perspective, le droit international, pour s'imposer pleinement aux États, doit être classé à un niveau hiérarchiquement supérieur aux différents droits internes, ce qui suppose une concentration de pouvoir coercitif entre les mains d'organes supranationaux chargés de faire respecter cette hiérarchie et donc, un important abandon de souveraineté de la part des États. Or, le transgouvernementalisme repose plutôt sur l'idée du droit comme un réseau de normes⁸⁹. Dans ce contexte, l'exercice de la production normative est distribué entre une pluralité d'acteurs, ce qui diminue les craintes d'une concentration excessive de pouvoir entre les

⁸⁷ *Ibid.* à la p. 8.

⁸⁸ Pour Karim Benyekhlef, l'un des attributs du droit moderne est le fait qu'il s'agit d'un droit hiérarchisé au cœur duquel on retrouve « l'idée de la pyramide kelsenienne par laquelle une norme est toujours le fruit d'une norme supérieure [...] et, aussi, que toute norme inférieure doit être conforme à une norme supérieure. » Selon cette perspective, ce qui confère à la norme son caractère juridique est son inclusion dans un système de droit, au sein duquel elle trouve sa valeur grâce à la place qu'elle occupe dans la hiérarchie. Benyekhlef, *supra* note 41 aux pp. 36-37. Voir également Otto Pfersmann, « Hiérarchie des normes » dans Denis Alland et Stéphane Rials, dir., *Dictionnaire de la culture juridique*, Paris, Quadrigue/Lamy-P.U.F., 2003, 779 à la p. 780.

⁸⁹ L'idée du réseau est une analogie qui sous-tend différents modèles alternatifs de gouvernance, dont le transgouvernementalisme, et qui tend à remplacer le paradigme dominant de la pyramide. « Le réseau repose sur une analogie, celle du *filet*, dont la figure offre une illustration des liens normatifs qui se tissent entre des acteurs multiples souvent inégaux et des situations diverses survenant dans une pluralité de juridictions. » Benyekhlef, *supra* note 41 aux pp. 715-716.

mains d'un seul organe tout en augmentant l'efficacité potentielle de la mise en œuvre des obligations auxquelles souscrivent les membres⁹⁰.

Par ailleurs, le transgouvernementalisme peut même servir à renforcer le système de droit international existant. En effet, au sein des réseaux, la convergence normative des membres est favorisée grâce à la persuasion et à l'attraction, en somme le *soft power*, plutôt que la coercition et la sanction⁹¹. En favorisant ainsi de bonnes relations entre partenaires étrangers, la coopération par réseaux crée le climat opportun à un respect accru des règles de droit international. Dans cette optique, le transgouvernementalisme et le droit international public apparaissent comme des modèles complémentaires de collaboration internationale, appelés à évoluer en parallèle et même à se renforcer l'un l'autre⁹². Ainsi, la création de réseaux transgouvernementaux favorise la mise en œuvre d'obligations conventionnelles complexes en faisant la promotion du *capacity building* et de processus de socialisation. Or, une effectivité renforcée des instruments conventionnels milite en faveur de la popularité du traité comme mode de coopération international⁹³.

⁹⁰ Les réseaux apparaissent aussi comme plus efficaces que les mécanismes traditionnels de collaboration internationale. La flexibilité des réseaux tranche avec la rigidité procédurale parfois lourde qui caractérise le fonctionnement des organisations internationales. Les réseaux misent également sur la distribution d'information crédible produite par des professionnels dans leur domaine d'expertise, ce qui contribue à renforcer leur efficacité. Voir Raustiala, *supra* note 45 à la p. 24; Slaughter et Zarig, *supra* note 63 à la p. 220; Robert O. Keohane et Joseph S. Nye, «Power and Interdependence in the Information Age» (1998) 77 *Foreign Aff.* 81 à la p. 88 [Keohane et Nye, « Power »].

⁹¹ Voir Raustiala, *supra* note 45 à la p. 24 et Slaughter, *A New World Order*, *supra* note 57 à la p. 5.

⁹² Après s'être interrogé sur les interactions possibles entre les modèles internationaliste libéral et transgouvernemental, Raustiala conclut que le scénario le plus probable est celui d'une synergie positive entre les deux modèles. Voir Kal Raustiala, *supra* note 45 aux pp. 76-90.

⁹³ Voir *ibid.* à la p. 90.

L'intégration régionale en Amérique du Nord n'échappe pas à cette tendance vers une organisation par réseaux concomitante à des formes plus traditionnelles de collaboration⁹⁴. En vérité, de nombreuses initiatives de coopération nord-américaine revêtent un caractère informel et décentralisé propre au modèle du réseau. Il s'agirait même du trait dominant de la relation canado-américaine aujourd'hui.

1.2. L'intégration transgouvernementale canado-américaine

« A microcosm of Slaughter's disaggregated world » selon Friedman⁹⁵, l'espace de coopération bilatérale entre le Canada et les États-Unis recèle une grande quantité de réseaux transgouvernementaux, dont plus de 270 ont été répertoriés à ce jour⁹⁶. Ces réseaux se déploient dans une multitude de domaines qui étaient auparavant considérés comme purement domestiques⁹⁷. Dans cette section, nous nous intéresserons à l'évolution et à la nature particulière des réseaux transgouvernementaux qui existent actuellement entre le

⁹⁴ Dieudonné Mouafo, Nadia Ponce Morales et Jeff Heynen, *Création de liens transfrontaliers : Un recueil d'information sur la collaboration intergouvernementale Canada-États-Unis*, Ottawa, École de la fonction publique du Canada, 2004 à la p. 4.

⁹⁵ Kathryn Bryk Friedman, « Special Issue: International Law and Democratic Considerations: Through the Looking Glass: Implications of Canada-United States Transgovernmental Networks for Democratic Theory, International Law, and the Future of North American Governance » (2009) 46 *Alta. L. Rev.* 1081 au para. 17.

⁹⁶ Voir *ibid.* Voir également Mouafo, Ponce Morales et Heynen, *supra* note 94; Jeff Heynen et John Higginbotham, *Promouvoir les intérêts du Canada aux États-Unis : Guide pratique à l'intention des fonctionnaires canadiens*, Ottawa, École de la fonction publique du Canada, 2004 [Heynen et Higginbotham, *Promouvoir*]; et *Débats de la Chambre des communes*, Comité permanent du commerce international, 39^e parl., 1^{ère} sess, n^o 60 (3 mai 2007) à la p. 1140 (Michael Hart).

⁹⁷ Voir Friedman, *supra* note 95 au para. 17 («They [networks] cut across every conceivable functional area, such as agriculture, finance, public safety, transportation, justice, energy, and the environment.»).

Canada et les États-Unis dans le but de cerner l'importance réelle du modèle transgouvernemental de gouvernance dans le processus d'intégration canado-américaine⁹⁸.

1.2.1. L'évolution des relations canado-américaines. Au Canada, la conduite officielle des relations étrangères est considérée traditionnellement comme une prérogative de la branche exécutive du gouvernement fédéral. En vertu du droit constitutionnel canadien, ce pouvoir découle non pas de la législation⁹⁹, mais plutôt de l'existence d'une prérogative royale, que la Cour suprême du Canada a défini comme un « résidu du pouvoir discrétionnaire ou arbitraire dont la Couronne est légalement investie à tout moment »¹⁰⁰. Par la reconnaissance d'une telle prérogative, le droit constitutionnel canadien est tout à fait cohérent avec le modèle de diplomatie de chefs d'États¹⁰¹ privilégié par le droit international. Dans un système où la collaboration internationale passe principalement par la négociation d'accords et de traités en haut lieu, la conduite des relations internationales apparaît nécessairement comme l'affaire des chefs d'État, président ou premier ministre, des ambassadeurs et des ministres des affaires étrangères, que l'on considère comme les véritables représentants de l'État et, donc, comme les seuls capables de s'engager en son

⁹⁸ Pour les fins de notre mémoire, la notion d'intégration canado-américaine réfère à l'ensemble des initiatives de collaboration entre les deux États, et non uniquement aux initiatives de type économique.

⁹⁹ L'article 10 de la *Loi sur le ministère des Affaires étrangères et du Commerce international*, L.R.C. 1985, c. E-22 octroie une compétence résiduelle dans la conduite des affaires extérieures du Canada au ministre fédéral des affaires étrangères. Selon la Cour suprême du Canada, cet article n'a pas supplanté la prérogative royale qui continue d'être exercée par le gouvernement fédéral. Voir *Canada (Premier Ministre) c Khadr*, 2010 CSC 3, [2010] 1 RCS 44.

¹⁰⁰ *Reference as to the Effect of the Exercise of Royal Prerogative of Mercy upon Deportation Proceedings*, [1933] R.C.S. 269 à la p. 272 (Juge en chef Duff). Sur la prérogative royale en matière de relations étrangères, voir notamment *ibid.* aux paras 33-47; *États-Unis c Burns*, 2001 CSC 7, [2001] 1 R.C.S. 283; et *Operation Dismantle c La Reine*, [1985] 1 R.C.S. 441.

¹⁰¹ Voir Heynen et Higginbotham, *Promouvoir*, *supra* note 96 à la p. 30.

nom¹⁰². Dans le contexte des relations canado-américaines, cette forme de diplomatie de chefs d'État a connu son apogée dans les années King-Roosevelt et lors du dépôt du rapport Merchant-Heeney en 1965¹⁰³. La conclusion de traités bilatéraux et d'accords formels constituait alors le principal véhicule juridique de la collaboration Canada-États-Unis.

Depuis lors cependant, la nature des relations diplomatiques entre le Canada et les États-Unis a subi une profonde transformation. La mondialisation a accru l'interdépendance des deux États voisins dans de nombreux secteurs qui étaient auparavant considérés comme purement nationaux. Les questions nationales et internationales s'entremêlant de plus en plus¹⁰⁴, il est devenu désormais difficile pour les responsables de ministères à vocation interne¹⁰⁵ de demeurer totalement à l'écart des relations étrangères. La conduite des relations bilatérales entre le Canada et son voisin du Sud n'est plus l'apanage des seuls diplomates professionnels, mais d'une multitude d'acteurs provenant de tous les échelons

¹⁰² Voir *ibid.* à la p. 30.

¹⁰³ A.D.P. Heeney et Livingstone T. Merchant, *Canada and the United States: Principles for Partnership*, Ottawa, Imprimeur de la Reine, 1965. Le rapport Merchant-Heeney, publié conjointement par un ancien ambassadeur américain à Ottawa et un ancien ambassadeur canadien à Washington, laissait tout de même entrevoir l'émergence de liens transgouvernementaux entre les deux États. Voir à ce sujet Robert O. Keohane et Joseph S. Nye Jr., « Introduction: The Complex Politics of Canadian-American Interdependence » dans Annette Baker Fox, Alfred O. Hero Jr. et Joseph S. Nye Jr., dir, *Canada and the United States: Transnational and Transgovernmental Relations*, New York, London, Columbia University Press, 1976, 3 à la p. 10 [Keohane et Nye, «The Complex Politics»](«In Canadian-American relations, direct contacts between subunits of governments are very frequent. The Merchant-Heeney report listed some 31 US federal agencies and 21 Canadian counterparts as 'dealing directly with each others', and thousands of direct contacts, in person or by telephone, take place yearly between Canadian and American officials outside of regular embassy channels.»).

¹⁰⁴ John Higginbotham et Jeff Heynen réfèrent à cet enchevêtrement des enjeux domestiques et internationaux sous le vocable d' « intermesticity ». John Higginbotham et Jeff Heynen, «Managing Through Networks: The State of Canada-US Relations» dans David Carment, Fen Osler Hampton et Norman Hillmer, *Canada Among Nations 2004: Setting Priorities Straight*, Montréal, Kingston, McGill-Queen's University Press, 2004, 123 à la p. 127 [Higginbotham et Heynen, «Managing Through Networks»].

¹⁰⁵ Voir Heynen et Higginbotham, *Promouvoir*, *supra* note 96 à la p. 16.

de l'administration publique. On assiste alors à une forte décentralisation de l'exercice de la politique étrangère à travers l'ensemble des ministères sectoriels¹⁰⁶. Depuis les 30 dernières années¹⁰⁷, selon Higginbotham et Heynen, le Canada et les États-Unis sont donc passés d'une « diplomatie de chefs d'États » à une « diplomatie fondée sur des intervenants multiples »¹⁰⁸. Selon Keohane et Nye, la texture de la relation canado-américaine a évolué parallèlement : « from hierarchies to networks, from centralized compulsion to voluntary association »¹⁰⁹.

Cette évolution vers une diplomatie décentralisée n'est pas un phénomène propre aux relations entre le Canada et les États-Unis. Néanmoins, dans le contexte canado-américain, cette multiplication des intervenants dans le domaine de la politique étrangère s'est traduite par une prolifération exceptionnelle des réseaux transgouvernementaux comme vecteurs de collaboration entre les deux États. Ainsi, selon Friedman, « Canada-U.S. relations are replete with transnational networks that play an important role in shaping the contours of North American integration »¹¹⁰. Malgré que l'existence de certains de ces réseaux remonte à plus de cent ans¹¹¹, la plupart n'ont été créés qu'assez récemment, dans la foulée de l'entrée en vigueur des accords de libre-échange entre le Canada et les États-Unis dans les

¹⁰⁶ Voir *ibid.* à la p.17.

¹⁰⁷ Voir Higginbotham et Heynen, *Managing Through Networks*, *supra* note 104 à la p. 127.

¹⁰⁸ Heynen et Higginbotham, *Promouvoir*, *supra* note 96 aux pp. 30-31.

¹⁰⁹ Keohane et Nye, «The Complex Politics», *supra* note 103 à la p. 10.

¹¹⁰ Friedman, *supra* note 95 au para. 17.

¹¹¹ Par exemple, la Commission mixte internationale, dont nous reparlerons abondamment dans le second chapitre de ce mémoire, qui a été créée en 1909.

années 1980 et 1990¹¹². À présent, les réseaux transgouvernementaux canado-américains seraient tellement nombreux qu'il se révélerait impossible de les quantifier avec précision¹¹³. Cette montée en puissance des réseaux représenterait même, pour Friedman, « the defining feature of Canada-U.S. relations »¹¹⁴. Comprendre l'impact de ces réseaux sur l'intégration Canada-États-Unis se révèle donc fondamental afin de saisir avec justesse la véritable nature de la relation. Le transgouvernementalisme canado-américain présente d'ailleurs des caractéristiques qui le distinguent des autres modèles d'intégration et sur lesquelles il convient à présent de se pencher.

1.2.2. Les particularités du transgouvernementalisme canado-américain

Contrairement au modèle d'intégration européen qui privilégie la création d'institutions et de structures supranationales fortes, le modèle nord-américain se caractérise plutôt par une certaine méfiance des États envers un trop grand abandon de souveraineté au profit d'entités supranationales puissantes¹¹⁵. En règle générale, les institutions communes dont se dotent le Canada et les États-Unis possèdent des pouvoirs habilement circonscrits de façon à limiter le plus possible les atteintes imprévues à leurs souverainetés respectives. Par

¹¹² Voir Friedman, *supra* note 95 au para. 15.

¹¹³ Voir Heynen et Higginbotham, *Promouvoir*, *supra* note 96 à la p. 17.

¹¹⁴ Friedman, *supra* note 96 au para. 43. En accord : Keohane et Nye, « The Complex Politics », *supra* note 103 à la p. 4.

¹¹⁵ Friedman qualifie le modèle d'intégration européen comme étant du type « du haut vers le bas » (« top-down model ») et l'intégration nord-américaine comme du type « du bas vers le haut » (« bottom-up »). Voir Friedman, *supra* note 96 au para. 15. Pour une analyse des différences entre l'intégration européenne et nord-américaine dans le domaine économique, voir Benyekhlef, *supra* note 41 aux pp. 257- 292.

exemple, l'ALÉNA¹¹⁶, « extrêmement minutieux sur les sujets qu'il aborde »¹¹⁷, se distingue du Traité CE selon Louis Bélanger par son « haut niveau de complétude »¹¹⁸. Au surplus, les institutions nées de l'effort d'intégration canado-américain ont souvent de faibles pouvoirs de contrainte sur les États membres. Ainsi, toujours dans le cadre de l'ALÉNA, le Canada et les États-Unis ont privilégié la mise en place d'un mécanisme général de règlement des différends fondé sur la négociation et donc « plus consensuel que juridictionnel »¹¹⁹ pour reprendre les mots de Benyekhlef, plutôt qu'un tribunal supranational dont les décisions s'imposent aux États membres¹²⁰.

Une seconde caractéristique du modèle de coopération canado-américain est la participation massive des entités régionales à l'effort d'intégration. Friedman résume de la façon suivante le phénomène:

If we pick up our magnifying glass and examine Canada-U.S. transgovernmental networks a bit more closely, something striking becomes apparent: these networks transcend the federal government level and penetrate deeply into every Canadian province and many U.S. states¹²¹.

¹¹⁶ *Accord de libre-échange nord-américain*, 17 décembre 1992, Can TS 1994 n° 2 (Canada, États-Unis, Mexique) [ALÉNA].

¹¹⁷ Benyekhlef, *supra* note 41 à la p. 269.

¹¹⁸ Louis Bélanger, « Vers une communauté nord américaine? » dans Martine Azuelos, María Eugenia Cosío-Zavala et Jean-Michel Lacroix, dir, *Intégration dans les Amériques, dix ans d'ALENA*, Paris, Presse Sorbonne Nouvelle, 2004 à la p. 92.

¹¹⁹ Benyekhlef, *supra* note 41 à la p. 278.

¹²⁰ Voir ALÉNA, *supra* note 116 au chap. 20. Certains auteurs dénoncent la domination des intérêts politiques et diplomatiques dans le mécanisme général de règlement des différends du chapitre 20. Voir, entre autres, *ibid.* et Vilaysoun Loungnarath et Céline Stehly, « Le mécanisme général de règlement des différends dans l'ALÉNA et le système de l'OMC : le régionalisme est-il vraiment préférable au multilatéralisme? » (1998) 32 R.J.T. 753 au para. 13.

¹²¹ Friedman, *supra* note 95 au para. 22.

Ainsi, les différents échelons de gouvernement dans chacun des États¹²², à travers leurs propres composantes administratives, législatives et judiciaires le cas échéant, nouent des relations horizontales avec leurs homologues étrangers¹²³. On assiste ainsi à une très forte régionalisation des initiatives de collaboration transgouvernementales canado-américaines¹²⁴. Un rapport publié en 2005 par le gouvernement canadien fait d'ailleurs état de l'existence de « cross-borders regions » au sein desquelles se concentre une forte activité transfrontalière¹²⁵. Par ailleurs, les réseaux verticaux, c'est-à-dire ceux qui réunissent des représentants provenant de différents échelons gouvernementaux, sont monnaie courante entre le Canada et les États-Unis¹²⁶. Mentionnons simplement le *Forum sur la criminalité transfrontalière* qui réunit des représentants des gouvernements fédéraux, provinciaux/étatiques et des administrations municipales provenant des deux côtés de la frontière¹²⁷.

¹²² On peut penser, au Canada, aux paliers fédéral et provincial, incluant les territoires. Du côté américain, on pense bien évidemment aux différents États qui composent la fédération. Les administrations municipales des deux côtés de la frontière occupent également une place importante dans cet effort d'intégration.

¹²³ Voir Heynen et Higginbotham, *Promouvoir*, *supra* note 96 à la p. 38 (Les gouvernements provinciaux et territoriaux du Canada et des divers États des États-Unis seraient même les plus actifs au monde dans le domaine des relations étrangères.).

¹²⁴ Voir Earl H. Fry, « The Role of Subnational Governments in North American Integration » dans Thomas J. Courchene, Donald J. Savoie et Daniel Schwanen, dir, *The Art of the State: Thinking North America*, Montréal, L'Institut de recherche en politiques publiques, 2004, 211 à la p. 223

¹²⁵ Jean-François Abgrall, Gouvernement du Canada, *North American Linkages: A Survey of Major Cross-Border Organizations Between Canada and the United States*, Ottawa, Projet de recherche sur les politiques, octobre 2005 (Le rapport identifie quatre régions où l'intégration transfrontalière entre les provinces canadiennes et les États américains se concentrent: l'Ouest, l'Est, les Grands Lacs et l'Ontario ainsi que les Prairies). Voir également Heynen et Higginbotham, *Promouvoir*, *supra* note 96 aux pp. 38-44.

¹²⁶ Sur les réseaux horizontaux et verticaux, voir Friedman, *supra* note 95 aux paras 23-24.

¹²⁷ Sur le *Forum sur la criminalité transfrontalière*, voir Sécurité publique Canada, « Forum sur la criminalité transfrontalière Canada-Etats-Unis » (16 juillet 2009), en ligne : <<http://www.publicsafety.gc.ca/prg/le/oc/cbc-fra.aspx>>.

En outre, le modèle de coopération nord-américain se caractérise par une informalité marquée dans les rapports de collaboration, ceci en raison de l'existence de liens interpersonnels très étroits entre les fonctionnaires canadiens et américains. L'échange d'information, notamment, est grandement facilité par ces réseaux interpersonnels basés sur la confiance¹²⁸. Cela fait dire à Heynen et Higginbotham que «[p]robably no other bilateral relationship is as deep, comprehensive and subtle as Canada's with the US, run as it is by this unusual blend of rules and customary practices»¹²⁹. La création de liens de confiance entre fonctionnaires des deux côtés de la frontière est d'ailleurs une pratique fortement encouragée par le gouvernement canadien, qui y voit une façon d'accroître son influence en sol américain¹³⁰.

Finalement, on ne peut passer sous silence la profonde mixité, dans les relations canado-américaines, des réseaux transgouvernementaux et transnationaux par l'entremise de structures de coopération réunissant à la fois des acteurs provenant des secteurs privé et public. Un exemple souvent cité à ce sujet est le *Pacific Northwest Economic Region* (PNWER), décrit par Abgrall comme « a statutory, public/private partnership composed of legislators, government executive officials, and businesses in the Northwest states [...] and

¹²⁸ Voir Heynen et Higginbotham, *Promouvoir*, *supra* note 96 à la p. 18 (Selon Charles Ritchie, ancien ambassadeur canadien aux États-Unis : « [u]ne multitude de contacts sont effectués de ministère à ministère entre les représentants d'Ottawa et de Washington qui se connaissent souvent depuis plusieurs années, alors que les ambassadeurs sont souvent remplacés. Leurs communications sont directes et non officielles, au moyen du téléphone Ottawa-Washington, Washington-Ottawa, ou à l'occasion de visites fréquentes.»).

¹²⁹ Higginbotham et Heynen, «Managing Through Networks», *supra* note 104 à la p. 133.

¹³⁰ Voir Heynen et Higginbotham, *Promouvoir*, *supra* note 96 à la p. 60.

the Western Canadian provinces»¹³¹ dont le mandat est notamment de promouvoir les intérêts de la région auprès des gouvernements centraux¹³². Il s'agit d'un exemple intéressant d'une organisation bilatérale fonctionnelle, basée sur la figure du réseau, qui intègre à la fois des membres des secteurs publics et privés grâce à une structure hybride, empruntant aux traditions canadiennes et américaines.

En bref, le modèle typique d'intégration canado-américaine repose sur le développement de réseaux peu institutionnalisés regroupant une pluralité d'acteurs provenant de tous les échelons politiques et de tous les secteurs de la société. À ce titre, on peut dire que le modèle d'intégration nord-américain comprend une forte composante transgouvernementale. En revanche, il est loin d'exister, dans la relation Canada-États-Unis, un modèle uniforme de réseau. Dresser une typologie des réseaux existants se révèle donc nécessaire afin d'entrevoir toute la diversité de ces initiatives d'intégration transgouvernementale.

1.2.3. Une typologie des réseaux existants. À travers la multitude de ce que Heynen et Higginbotham appellent les « canaux fonctionnels hautement spécialisés »¹³³ typiques de l'intégration nord-américaine, trois catégories peuvent être dégagées : les

¹³¹ Abgrall, *supra* note 125 à la p. 7.

¹³² Voir *ibid.* aux pp. 7-8 (Unique en son genre en Amérique du Nord, le PNWER se compose de six organes dont un conseil des délégués réunissant des représentants des organes exécutifs et législatifs des provinces, territoires et États américains membres ainsi qu'un conseil du secteur privé, formé de représentants du milieu des affaires et de la société civile.).

¹³³ Heynen et Higginbotham, *Promouvoir*, *supra* note 96 à la p. 22.

canaux multilatéraux, les ententes ou accords bilatéraux et les processus bilatéraux¹³⁴. Cette catégorisation nous apparaît utile pour nos fins, car elle illustre bien la variété de véhicules juridiques que peuvent emprunter les réseaux transgouvernementaux canado-américains et, plus largement, donne une texture concrète aux considérations théoriques précédentes sur le transgouvernementalisme comme modèle de gouvernance. Nous aurons donc recours à cette catégorisation dans les chapitres suivants de ce mémoire.

La première catégorie, celle des canaux multilatéraux, inclut les divers forums multilatéraux auxquels les gouvernements canadien et américain participent et qui permettent aux représentants des deux pays de se côtoyer en dehors des canaux bilatéraux de coopération. Même si les sujets traités lors de ces forums dépassent le strict cadre de la relation Canada-États-Unis, les rencontres multilatérales représentent tout de même, selon Heynen et Higginbotham, une bonne occasion pour les deux gouvernements d’initier « une démarche conjointe pour l’élaboration de réglementation et la résolution de problèmes bilatéraux »¹³⁵, car elles favorisent les discussions informelles entre les représentants des deux États. Dans cette optique, les réunions d’organisations multilatérales comme l’OMC¹³⁶ et l’ALÉNA sont considérées comme une « manière efficace de gérer les questions bilatérales »¹³⁷.

¹³⁴ *Ibid.* aux pp. 22-27 (L’annexe B fournit une sélection détaillée de processus et d’accords bilatéraux tirée de l’étude réalisée par l’École de la fonction publique en 2004.). Voir également Friedman, *supra* note 95 au para. 17.

¹³⁵ Heynen et Higginbotham, *Promouvoir*, *supra* note 96 à la p. 26.

¹³⁶ Organisation mondiale du commerce.

Quant à la catégorie des ententes ou accords bilatéraux, elle comporte deux dimensions, l'une formelle et l'autre informelle. Dans sa dimension formelle, elle englobe les traités compris dans le sens que leur attribue le droit international. Dans sa dimension informelle, elle comprend une variété d'ententes non contraignantes, incluant les protocoles, les échanges de lettres et les accords de reconnaissance mutuelle, dont « la plupart n'ont pas l'autorité d'un décret et ne sont donc pas destinées à constituer une obligation légale exécutoire »¹³⁸, comme l'expliquent Heynen et Higginbotham. Toutefois, selon ces auteurs, ces ententes « déterminent les règlements importants ou les modèles de collaboration »¹³⁹ et donc, ne sauraient être considérées comme étant dépourvues de toute valeur juridique. Il est d'ailleurs intéressant de noter que les ententes et les processus bilatéraux sont souvent utilisés en conjonction. Ainsi, les protocoles d'entente peuvent servir à amorcer une collaboration sous la forme d'un ou de plusieurs des processus bilatéraux décrits précédemment.

Finalement, toujours selon Heynen et Higginbotham, la catégorie des processus bilatéraux englobe les coalitions, commissions, groupes, programmes, forums, sommets et autres canaux de collaboration qui ont en commun « leur nature non officielle, qui privilégie la tenue de réunions spéciales ou axées sur un sujet particulier (par opposition à des réunions de nature institutionnelle) et l'échange d'information »¹⁴⁰. Cette dimension non officielle

¹³⁷ Heynen et Higginbotham, *Promouvoir*, supra note 96 à la p. 26.

¹³⁸ *Ibid.* à la p. 25.

¹³⁹ *Ibid.*

¹⁴⁰ *Ibid.* à la p. 22.

représente en quelque sorte la force des processus bilatéraux, puisqu'elle permet de favoriser une collaboration efficace basée sur la poursuite d'un objectif commun aux membres du réseau. Heynen et Higginbotham citent comme exemple le *Groupe de travail Canada-États-Unis sur le transport transfrontalier* qui rassemble des représentants des gouvernements fédéraux canadien et américain, des provinces canadiennes et des États américains et dont le mode de fonctionnement demeure plutôt officieux¹⁴¹.

Cette typologie décrit bien la variété de formes que peuvent prendre les réseaux sur le plan juridique; alors que certains types de « canaux fonctionnels » se rapprochent davantage des mécanismes traditionnels de collaboration favorisés par le droit international, d'autres revêtent un caractère plus informel qui échappe aux dogmes du droit moderne. Cette diversité démontre que le transgouvernementalisme, comme modèle de gouvernance, ne rejette pas complètement l'apport du droit international public. Au contraire, les deux modèles se recoupent parfois sous l'égide de structures hybrides. En matière environnementale par exemple, la plupart des réseaux transgouvernementaux trouvent leur source dans un traité formel¹⁴². Pour Anne-Marie Slaughter, les réseaux transgouvernementaux qui se déploient à l'intérieur de la structure formelle d'un traité sont des « réseaux imbriqués »¹⁴³. Ce phénomène de mixité entre le droit international public et

¹⁴¹ Le groupe de travail fonctionne par l'entremise d'assemblées plénières biennuelles et grâce à la convocation au besoin de comités spéciaux. Voir *ibid.* à la p. 23.

¹⁴² Voir Craik et DiMento, *supra* note 64 à la p. 486 (Les auteurs donnent l'exemple du *Comité de la qualité de l'air* qui a été créé par l'*Accord Canada-États-Unis sur la qualité de l'air*, 1991, 30 ILM 676, art. VIII).

¹⁴³ En anglais: « *Nested networks* ». Anne-Marie Slaughter, « Governing the Global Economy through Government Networks » dans Byers, *The Role of Law*, *supra* note 79 à la p. 200 [Slaughter, «Governing»].

l'intégration par réseaux transgouvernementaux rend bien compte de l'existence d'une réelle synergie entre ces deux modèles de collaboration internationale dans le contexte canado-américain¹⁴⁴.

Le Canada et les États-Unis ont donc développé une forme de diplomatie décentralisée qui favorise la création de réseaux transgouvernementaux comme initiatives privilégiées de règlement des conflits et de gestion des enjeux communs. Or, cette forme d'intégration constitue-t-elle un point de départ viable pour une collaboration canado-américaine relativement à la gestion du PNO? Avant d'aborder cette question, nous proposons d'examiner un exemple paradigmatique de gestion collaborative d'enjeux binationaux intéressant le Canada et les États-Unis, soit la gestion des questions liées au bassin du Saint-Laurent et des Grands Lacs, afin de voir si et de quelle façon le modèle théorique de gouvernance transgouvernementale a façonné la structure de collaboration en place dans cette région. Cela nous servira ensuite de base plus concrète afin d'aborder la question de la gestion collaborative du PNO.

¹⁴⁴ Voir notamment Raustiala, *supra* note 45 aux pp. 83-90.

2. Un exemple de structure de gouvernance canado-américaine : le bassin du Saint-Laurent et les Grands Lacs

Un des exemples les plus souvent cités de réussite en matière de collaboration canado-américaine est le système de gestion et de coopération instauré dans la région du bassin du fleuve Saint-Laurent et les Grands Lacs. Plusieurs auteurs et commentateurs ont d'ailleurs suggéré explicitement que le régime de gestion binational de la Voie maritime du Saint-Laurent et des Grands Lacs puisse servir de modèle au développement d'une structure de coopération canado-américaine relativement à la navigation dans le PNO¹⁴⁵. Il est vrai que les deux systèmes hydrographiques présentent de nombreuses similitudes. À l'instar des eaux du PNO, les eaux du bassin du Saint-Laurent et des Grands Lacs sont propices à la navigation marchande; la Voie maritime du Saint-Laurent et des Grands Lacs constituant d'ailleurs, selon Charles Bédard, « une artère commerciale de première importance »¹⁴⁶ à l'échelle mondiale. Chaque année, 180 millions de tonnes métriques de marchandises transitent en effet par la Voie maritime du Saint-Laurent et des Grands Lacs¹⁴⁷, ce qui en fait le système de canaux le plus fréquenté au monde¹⁴⁸. La situation géographique unique de ce système hydrographique, qui joint le cœur de l'Amérique du Nord à la haute mer, en

¹⁴⁵ Voir Ted L. McDorman, «Canada-United States Bilateral Ocean Law Relations in the Arctic» (2009) 15 Sw. J. Int'l L. 283 à la p. 292. En accord: Byers, «Sovereignty Will Solve », *supra* note 36; Brian Flemming, «Northwest Passage: A Voyage Canada and the U.S. Can Take Together», *The Globe and Mail [Toronto]* (18 déc. 2007) A27; Bergerson, *supra* note 31 aux pp. 63, 75-76; James Kraska, «The Law of the Sea Convention and the Northwest Passage» (2007) 22:2 Int'l J. of Marine and Coastal L. 257 aux pp. 279-281.

¹⁴⁶ Charles Bédard, *Le Bassin du Saint-Laurent et les Grands Lacs : cadre juridique*, Saint-Nicolas, Les Presses de l'Université Laval, 2004 à la p. 9.

¹⁴⁷ Voir « La voie maritime : une voie navigable durable », en ligne: Réseau Grands Lacs Voie maritime du Saint-Laurent <<http://www.greatlakes-seaway.com/fr/voie-maritime/vitale/index.html>>.

fait également un lieu d'une importance stratégique considérable. En outre, le bassin du Saint-Laurent et les Grands Lacs forment un immense réservoir de ressources naturelles, renfermant 20% des ressources en eau douce du monde¹⁴⁹. Tout comme en Arctique, la question de l'équilibre entre exploitation commerciale et protection des ressources naturelles constitue l'un des défis centraux en matière de gouvernance.

En revanche, il y a des différences significatives entre les deux régions qu'il convient de souligner d'emblée. La principale différence est que les eaux de l'Archipel arctique qui forment le PNO ne sont pas des eaux transfrontalières comme le sont les eaux du bassin du Saint-Laurent et des Grands Lacs. En effet, les eaux des Grands Lacs et celles du bassin du Saint-Laurent baignent les côtes des deux pays, alors que les eaux du PNO sont situées entièrement au Canada. Il n'y a donc pas, *a priori*, d'obligation de coopérer relativement au PNO comme il peut y en avoir par rapport au bassin du Saint-Laurent et des Grands Lacs. Néanmoins, nous soutenons qu'il existe une telle obligation pour le Canada de coopérer avec les États-Unis relativement à la gestion du PNO, non pas tant en raison de la localisation géographique de cette voie navigable, quoique cela ait une influence, mais bien parce le Canada et les États-Unis ont des intérêts communs quant à une gestion effective du PNO. Nous reviendrons en détails sur cet aspect dans le troisième chapitre.

¹⁴⁸ Voir Bédard, *supra* note 146 à la p. 9.

¹⁴⁹ Voir *ibid.*

Par ailleurs, au-delà des similitudes et des différences qu'il peut y avoir entre les enjeux liés aux deux zones géographiques, l'intérêt de l'étude des liens de collaboration binationaux dans la région du bassin du Saint-Laurent et des Grands Lacs pour les fins de notre mémoire réside plus particulièrement dans le fait que ce système hydrographique, de par sa situation géographique particulière, enfermé dans le territoire des deux États voisins¹⁵⁰, constitue une fenêtre unique sur un espace de gouvernance typiquement canado-américain.

La présence d'une grande étendue d'eau ouverte à la navigation commerciale et traversant le territoire du Canada et des États-Unis pose, depuis les tout débuts de l'industrialisation de cette région, des défis complexes en matière de gouvernance transfrontalière. Jessica A. Bielecki, dans un article paru en 2007 concernant plus particulièrement la gestion des ressources naturelles dans la région des Grands Lacs, a bien décrit la complexité des enjeux de gouvernance dans la région sous étude:

Similar to the Great Lakes ecosystem, the layers and levels of political and legal institutions overlying the natural basin are complex and diverse. Two federal governments, eight states, two provinces, and a list of American, Canadian and international agencies operate within the Basin. In addition, there are millions of private actors including industry representatives, environmentalists and residents¹⁵¹.

Dans le même ordre d'idées, Michael J. Donahue, ancien Président Directeur général de la Commission des Grands Lacs¹⁵², a souligné l'intérêt que présente la région du bassin du

¹⁵⁰ Voir *ibid.* à la p. 10.

¹⁵¹ Jessica Bielecki, « Managing Resources With Interstate Compacts: A Perspective From the Great Lakes» (2007) 14 Buff. Env'tl. L.J. 173 à la p. 176.

¹⁵² Nous parlerons plus en détails de la Commission des Grands Lacs tout au long de ce chapitre.

Saint-Laurent et des Grands Lacs pour qui s'intéresse aux questions de gouvernance canado-américaine :

Many people talk about the Great Lakes from a scientific perspective and say it is the largest freshwater laboratory for scientific inquiry in the world. I would also like to say that it is the world's largest freshwater laboratory for institutional experimentation as well¹⁵³.

En réponse aux défis posés par la gestion de cet immense système fluvial, un réseau complexe de structures institutionnalisées et non institutionnalisés et d'initiatives de collaboration a été mis en place dans la région par le biais d'ententes, formelles et informelles, entre les multiples acteurs impliqués dans la gouvernance de la région. Bien que plusieurs articles et ouvrages abordent directement, quoique de façon souvent parcellaire, la question des ententes en vigueur entre les deux États riverains, à notre connaissance, aucune étude n'a vraiment tenté à ce jour de dégager les caractéristiques propres au modèle de gouvernance en place dans la région.

Dans cette optique, nous proposons d'examiner le cadre juridique et institutionnel en place dans la région du bassin du Saint-Laurent et des Grands Lacs sous la loupe théorique du transgouvernementalisme afin de déterminer si et de quelle façon ce modèle a façonné la gouvernance de cette région du globe. Nous postulons que le modèle de gestion coopérative de la région du Saint-Laurent et des Grands Lacs repose en grande partie sur la présence d'un vaste et solide réseau de liens transgouvernementaux. En mettant en lumière leur

¹⁵³ Michael J. Donahue, « The Great Lakes: A Report Card » (2002) 28 Can. – U.S. L.J. 457 à la p. 459 [Donahue, «Report Card»].

existence et leur teneur, nous pourrions ensuite déterminer de quelle façon ce modèle peut inspirer la gouvernance dans la région du PNO.

Avant d'examiner plus attentivement les structures de gouvernance en place dans la région cependant, il convient de dresser un rapide portrait de la situation juridique des eaux du bassin du Saint-Laurent et des Grands Lacs en droit international.

Chapitre préliminaire : Le statut juridique des eaux du bassin du Saint-Laurent et des Grands Lacs

Le système hydrographique du bassin du Saint-Laurent et des Grands Lacs peut se définir, selon Bédard, comme « un groupe ou ensemble de lacs qui communique avec la mer, en partie par une voie d'eau artificielle (système de canaux) et un fleuve navigable (non internationalisé) »¹⁵⁴. Situé en plein cœur industriel de l'Amérique du Nord, ce système est formé des cinq Grands Lacs¹⁵⁵, des nombreuses rivières qui se jettent dans ces lacs ou qui les relient entre eux ainsi que de la portion du fleuve Saint-Laurent situé en amont du point où le fleuve devient la frontière internationale entre le Canada et les É.-U¹⁵⁶. La portion du

¹⁵⁴ Bédard, *supra* note 146 à la p. 19.

¹⁵⁵ D'Est en Ouest : le Lac Ontario, le Lac Érié, le Lac Huron, le Lac Michigan et le Lac Supérieur.

¹⁵⁶ Voir la définition donnée au « bassin des Grands Lacs » dans l'*Accord révisé de 1978 sur la qualité de l'eau des Grands Lacs*, tel que modifié par le *Protocole modifiant l'accord de 1978 entre le Canada et les États-Unis d'Amérique relatif à la qualité de l'eau dans les Grands Lacs*, tel que modifié le 16 octobre 1983, 22 novembre 1978, RT Can 1978 n° 20 [*Accord de 1978*]. La version française de l'accord est disponible en ligne sur le site de la CMI à l'adresse suivante : < <http://www.ijc.org/rel/agree/fquality.html> >. Il est à noter que, le 7 septembre 2012, le Canada et les États-Unis ont adopté un Protocole modifiant l'*Accord de 1978 (Protocole amendant l'Accord de 1978 entre le Canada et les États-Unis d'Amérique relatif à la qualité de l'eau dans les Grands Lacs, tel qu'il a été modifié le 16 octobre 1983 et le 18 novembre 1987 [Protocole de 2012 modifiant l'Accord de 1978])*. En décembre 2012, le Protocole n'était toujours pas en vigueur. La

fleuve Saint-Laurent située entièrement à l'intérieur des frontières canadiennes (plus précisément au Québec) relie quant à elle le bassin du Saint-Laurent et les Grands Lacs à l'océan Atlantique en passant par le Golfe du Saint-Laurent, dont le statut juridique demeure incertain¹⁵⁷. Le bassin du Saint-Laurent et les Grands Lacs, qui couvrent une superficie totale de 767 000 km², représentent une ressource vitale à l'économie des États riverains notamment en ce qui a trait au transport maritime, à la production d'hydro-électricité et à la production industrielle locale¹⁵⁸.

Le bassin du Saint-Laurent et les Grands Lacs sont entièrement composés d'eaux faisant partie intégrante du territoire soit du Canada ou des États-Unis¹⁵⁹. Le système hydrographique comporte à la fois des étendues d'eau transfrontalières (quatre des cinq Grands Lacs) ainsi que des étendues d'eaux entièrement situées dans les frontières d'un seul État (système de canaux¹⁶⁰). La souveraineté sur les étendues d'eau transfrontalières est déterminée par les différents traités bilatéraux conclus entre les deux États riverains. Conformément à ces traités, la frontière canado-américaine sépare les Grands Lacs en leur

version française du Protocole peut toutefois être consultée à l'adresse suivante : <https://www.ec.gc.ca/Publications/9DD80B8C-7E7A-4131-8055-D47B0B3E004F/FR-Canada-USA-GLWQA-FINAL_web.pdf>.

¹⁵⁷ Voir notamment Bédard, *supra* note 146 aux pp. 23-26 (Il n'est pas clair en effet si cette partie du fleuve relève du domaine fluvial ou maritime.).

¹⁵⁸ Voir Timothy Heinmiller, «The Boundary Water Treaty and Canada-U.S. Relations in Abundance and Scarcity» (2008) 54 Wayne L. Rev. 1499 à la p. 1509.

¹⁵⁹ Voir Bédard, *supra* note 146 à la p. 18.

¹⁶⁰ Le réseau de la Voie maritime compte six canaux qui sont situés soit du côté américain, soit du côté canadien de la frontière (le Canal de la Rive Sud entre le Port de Montréal et le Lac Saint-Louis, le Canal de Beauharnois reliant le Lac Saint-Louis au Lac Saint-François, le Canal Wiley-Dondero donnant accès au fleuve Saint-Laurent, le Canal d'Iroquois situé à l'entrée du Lac Ontario, le Canal Welland reliant le Lac Ontario au Lac Érié et le Canal St. Mary's Falls reliant le Lac Huron au Lac Supérieur).

milieu, sauf le Lac Michigan qui se situe entièrement à l'intérieur du territoire américain¹⁶¹. Les deux États exercent une juridiction exclusive sur les eaux situées de leur côté de la frontière. Il n'existe aucune partie du bassin du Saint-Laurent et des Grands Lacs qui soit commune aux deux États ou encore qui n'appartienne à aucun d'entre eux¹⁶².

Quant au « Réseau Grands Lacs -Voie maritime du Saint-Laurent », il constitue la voie navigable, longue de 3700 kilomètres, qui relie l'Océan Atlantique à la tête des Grands Lacs¹⁶³. La portion de ce réseau appelée « Voie maritime du Saint-Laurent » relie le port de Montréal au Lac Érié par un système de canaux et d'écluses comprenant treize écluses canadiennes et deux écluses américaines¹⁶⁴. Pour les fins de notre mémoire, nous utiliserons l'expression « Voie maritime du Saint-Laurent » pour référer au réseau dans son ensemble.

Contrairement au PNO, la Voie maritime du Saint-Laurent ne relie pas deux zones de haute mer et, de ce fait, ne pourrait être considérée comme un détroit international au sens du droit international de la mer. Malgré l'avis de certains auteurs du siècle dernier, il est désormais clair que le bassin du Saint-Laurent et les Grands Lacs n'appartiennent pas au domaine maritime, mais bien au domaine lacustre¹⁶⁵. Le régime juridique applicable sur ces étendues d'eau n'est donc pas dicté par le droit international de la mer, mais bien par les

¹⁶¹ Voir les Traités de 1783, 1814 et 1842 (*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 aux pp. 2, 4-5) cités dans Bédard, *supra* note 146 aux pp. 26-37.

¹⁶² Voir *ibid.* aux pp. 21-22.

¹⁶³ Voir « La voie maritime », en ligne : Réseau Grands Lacs Voie maritime du Saint-Laurent <<http://www.grandslacs-voiemaritime.com/fr/voie-maritime/index.html>>.

¹⁶⁴ Voir *ibid.*

conventions conclues entre les États riverains et par leur droit national¹⁶⁶. Les navires étrangers ne peuvent emprunter la Voie maritime du Saint-Laurent que s'ils obtiennent l'autorisation expresse du Canada et des États-Unis et se conforment à leurs lois respectives.

Le Canada et les États-Unis exercent donc pleine juridiction sur les étendues d'eau situées à l'intérieur de leur territoire. Par contre, de nombreux accords entre les deux États ont permis le développement d'une structure de gouvernance complexe dont les éléments les plus apparents, soit les conventions et institutions formelles, cachent un système étonnamment dense de réseaux de coopération informels.

2.1. Le droit conventionnel et les relations informelles de collaboration: une typologie des réseaux existants

L'un des plus grands défis lorsque l'on s'intéresse à la gestion des enjeux transfrontaliers dans la région du bassin du Saint-Laurent et des Grands Lacs est de répertorier et d'exposer de manière logique la multitude d'ententes formelles et informelles, de structures institutionnalisées et non institutionnalisées et d'initiatives de collaboration en place dans la région. Outre les questions de frontières et de juridiction, les relations de collaboration Canada-États-Unis touchent des domaines aussi divers que la pêche, la navigation, le

¹⁶⁵ Voir Bédard, *supra* note 146 à la p. 18.

¹⁶⁶ Voir *ibid.* à la p. 23.

sauvetage, l'utilisation des eaux et de leur lit, l'armement, la protection de l'environnement, le développement économique et la gestion des ressources¹⁶⁷. Il est toutefois primordial pour nos fins de dresser dans un premier temps une typologie des réseaux existants¹⁶⁸. Pour ce faire, nous aurons recours aux trois catégories de réseaux caractéristiques de l'intégration nord-américaine que nous avons décrites dans la section précédente, soit les canaux multilatéraux, les ententes ou accords bilatéraux ainsi que les processus bilatéraux¹⁶⁹. Nous analyserons ensuite les principales caractéristiques qui se dégagent du modèle de gouvernance en place.

2.1.1. Les canaux multilatéraux. Les canaux multilatéraux incluent les divers forums multilatéraux auxquels les gouvernements canadien et américain participent et qui permettent aux représentants des deux pays de se côtoyer en dehors des canaux bilatéraux de coopération et de discuter de façon informelle de questions intéressant les deux États. Comme nous avons vu, sur le plan du droit international, le bassin du Saint-Laurent et les Grands Lacs appartiennent au domaine lacustre et non maritime. En comparaison avec le

¹⁶⁷ Voir *ibid.* à la p. 10.

¹⁶⁸ Dans un article paru en 2002, Michael J. Donahue déplorait d'ailleurs le manque d'études scientifiques explorant « l'écosystème institutionnel » en place dans la région. Michael J. Donahue, « Toward Economic and Environmental Sustainability in the Great Lakes - St-Lawrence Basin: the CUSIS Initiative » (2002) 4 *Tol. J. Great Lakes' L. Sci & Pol'y* 311 à la p. 315 [Donahue, «Toward Sustainability»]. (« By any measure, governance in the binational Great Lakes basin is a complex system characterized by a multitude of publicly funded and nongovernmental agencies, organizations and other interests that range from the international to local level. Adding to this complexity is the sheer magnitude of the basin; its intensive, multiple use characteristic; and its fundamental importance to the environmental health, economic well-being and quality of life of the entire region and its residents. Roles and relationships among these various entities are, generally speaking, largely unknown or poorly understood by all but those most directly involved in basin governance. Remarkably little scholarly attention has been directed at these matters in the last decade, a period of pronounced if sometimes subtle change.»).

¹⁶⁹ Voir la section 1.2.3 ci-dessus.

droit international de la mer cependant, le droit fluvial international demeure fort peu développé, se composant de quelques conventions multilatérales¹⁷⁰, comme la *Convention de Genève de 1923*¹⁷¹, ratifiées par une poignée d'États seulement¹⁷². Le Canada et les États-Unis ne sont d'ailleurs signataires d'aucune convention multilatérale relative au droit fluvial international.

Cela dit, la gestion de la région du bassin du Saint-Laurent et des Grands Lacs fait également intervenir une foule d'enjeux susceptibles de faire l'objet de discussions dans des forums multilatéraux de nature économique, environnementale, stratégique et de sécurité, etc. Par ailleurs, certaines des questions discutées dans le contexte de forums internationaux en droit international de la mer, bien que non directement applicables, peuvent également se révéler tout à fait pertinentes dans le contexte de la gestion du bassin du Saint-Laurent et des Grands Lacs. Par exemple, une conférence internationale chapeautée par l'Organisation maritime internationale tenue en 2004 a résulté en l'adoption de la *Convention internationale pour le contrôle et la gestion des eaux de ballast et sédiments des navires*¹⁷³, que le Canada a ratifiée en 2010¹⁷⁴. Or, la gestion des eaux de

¹⁷⁰ Voir Bédard, *supra* note 146 aux pp. 183-189 (Le droit fluvial international fait également l'objet de travaux de l'Institut de droit international et de l'Association de droit international.).

¹⁷¹ *Convention relative à l'aménagement des forces hydrauliques intéressant plusieurs États*, 9 décembre 1923, RTSN, vol. XXXVI 76 (Danemark, Égypte, Grande-Bretagne, Grèce, Irak, Nouvelle-Zélande, Panama, Suisse).

¹⁷² À titre d'exemple, la *Convention de New York de 1997 sur le droit relatif aux utilisations des cours d'eau internationaux à des fins autres qu'à la navigation*, Rés. AG A/RES/51/229, Doc off AG NU, 51^{ème} sess, supp. n°49, Doc. NU A/51/869 (1997) 7 n'est jamais entrée en vigueur faute de recueillir un nombre suffisant de ratifications (35) avant la date stipulée (le 21 mai 2000). Le 21 mai 2000, la Convention ne comptait que 16 États signataires et 12 États parties seulement.

¹⁷³ *Convention internationale de 2004 pour le contrôle et la gestion des eaux de ballast et sédiments des navires*, Doc off OMI, 16 février 2004, BWM/CONF/RD/2/Rev.1, Annexe (La Convention n'est pas encore

ballast¹⁷⁵ constitue justement l'un des défis environnementaux ayant canalisé le plus d'efforts de la part des administrations canadienne et américaine dans la région du Saint-Laurent et des Grands Lacs dans les dernières années. Depuis l'ouverture de la Voie maritime du Saint-Laurent aux navires internationaux, le problème posé par les espèces aquatiques envahissantes libérées dans les eaux des Grands Lacs et du Saint-Laurent avec l'eau de ballast des navires est tel que les autorités publiques ont même envisagé la fermeture de la Voie maritime aux navires transocéaniques¹⁷⁶. En 2005, soit un an après la conférence internationale relative aux eaux de ballast, les administrations canadiennes et américaines ont démarré un programme conjoint de gestion de l'eau de ballast dans les Grands Lacs impliquant notamment la formation d'un groupe de travail réunissant des représentants des deux administrations publiques ainsi que l'adoption de procédures conjointes d'examen des navires empruntant la Voie maritime¹⁷⁷. Nous reviendrons plus en détails sur ces initiatives binationales en matière de gestion de l'eau de ballast. Pour

entrée en vigueur. L'article 18 prévoit qu'elle entrera en vigueur 12 mois après la date à laquelle au moins 30 États dont les flottes marchandes représentent au total au moins 35% du tonnage brut de la flotte mondiale des navires de commerce auront ratifié la Convention. À ce jour, la Convention a amassé 36 instruments de ratification pour 29,07% du tonnage brut de la flotte mondiale des navires de commerce.)

¹⁷⁴ Les États-Unis n'ont toutefois pas ratifié la Convention.

¹⁷⁵ L'eau de ballast est transportée à bord des navires afin d'assurer leur stabilité et leur assiette. L'eau de ballast pose un problème environnemental lorsque, puisée à un endroit du globe, elle est rejetée à un autre, transportant souvent des organismes vivants qui, une fois libérés à l'extérieur de leurs barrières biologiques naturelles, peuvent devenir envahissants. Voir à ce sujet « L'environnement : Eau de ballast », en ligne : Réseau Grands Lacs Voie maritime du Saint-Laurent

<<http://www.greatlakes-seaway.com/fr/environnement/eau-de-ballast/index.html#PressReleases>>

[Réseau Grands Lacs Voie maritime du Saint-Laurent, « Eau de ballast »].

¹⁷⁶ Voir notamment The National Academies, « Great Lakes Shipping, Trade, and Aquatic Invasive Species: Report in Brief » (2008), en ligne: < http://dels.nas.edu/resources/static-assets/materials-based-on-reports/reports-in-brief/St_Lawrence_Seaway_Final.pdf>.

¹⁷⁷ Voir Groupe de travail binational sur l'eau de ballast, *Résumé du rapport 2011 sur la gestion de l'eau de ballast dans les Grands Lacs et la Voie maritime*, février 2012, en ligne: <http://www.greatlakes-seaway.com/fr/pdf/2011_BW_Rpt_FR.pdf> [Groupe de travail binational sur l'eau de ballast, « Rapport 2011 »].

l'instant, notons simplement que, bien qu'il soit impossible d'affirmer avec certitude que les négociations multilatérales aient influencé le Canada et les États-Unis à adopter des mesures de lutte contre la pollution causée par l'eau de ballast dans la région des Grands Lacs, il n'en demeure pas moins que cet exemple illustre la pertinence de certaines questions discutées au sein de forums multilatéraux en ce qui a trait à la gouvernance binationale de la région des Grands Lacs.

Ainsi, comme le soulignent Heynen et Higginbotham, les rencontres multilatérales constituent généralement une bonne occasion pour les gouvernements canadien et américain de nouer des liens et d'initier une démarche conjointe visant la résolution de problèmes bilatéraux¹⁷⁸. Dans le contexte qui nous occupe, nous pouvons postuler que, de manière générale, les liens qui se tissent au niveau diplomatique entre le Canada et les États-Unis dans le cadre des forums multilatéraux contribuent à renforcer l'intégration des deux États dans la gestion des questions conjointes, parmi lesquelles figure la gestion du bassin du Saint-Laurent et des Grands Lacs.

2.1.2. Les ententes ou accords bilatéraux. La catégorie des ententes et accords bilatéraux comprend à la fois les traités dans le sens que leur attribue le droit international ainsi qu'une variété d'ententes et d'accords non contraignants. Dans la région sous étude, nous avons mis au jour une quantité impressionnante d'ententes répondant à cette définition, de sorte que dresser une liste exhaustive de ces dernières nous éloignerait de

notre objectif qui est de faire ressortir les traits principaux de la gouvernance canado-américaine dans la région sous étude. Plutôt donc que de tous les énumérer, nous préférons nous attarder sur les ententes et accords qui nous apparaissent les plus emblématiques de la collaboration canado-américaine dans la région du bassin du Saint-Laurent et des Grands Lacs, en commençant par le *Traité des eaux limitrophes*¹⁷⁹.

Signé le 11 janvier 1909 à Washington par l'ambassadeur du Canada aux États-Unis et le Secrétaire d'État américain de l'époque, le *Traité des eaux limitrophes* demeure, encore aujourd'hui, une convention phare en matière de coopération canado-américaine sur les eaux transfrontalières. Il s'agit en effet de la première tentative de mettre en place un mécanisme permanent de règlement des différends internationaux relativement à la gestion des eaux et à la navigation sur la frontière canado-américaine¹⁸⁰. Selon certains auteurs, le *Traité* demeure après plus d'un siècle d'existence un instrument pertinent quant à la prévention et au règlement des conflits entre les deux États voisins¹⁸¹. Pour d'autres cependant, le *Traité* est aujourd'hui dépassé et mériterait d'être modernisé de manière à

¹⁷⁸ Voir texte correspondant à la note 135 ci-dessus.

¹⁷⁹ *Traité entre le Royaume-Uni et les États-Unis relatif aux eaux limitrophes et aux questions originant le long de la frontière entre le Canada et les États-Unis*, C.U.S., *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 312-319 [*Traité des eaux limitrophes*].

¹⁸⁰ Voir Heinmiller, *supra* note 158 à la p. 1500.

¹⁸¹ Voir par exemple Robert H. Abrams, «The Boundary Waters Treaty of 1909 as a Model for Interjurisdiction Water Governance» (2008) 54 *Wayne L. Rev.* 1635; Lee Botts et Paul Muldoon, «Using the Boundary Waters Treaty for the 21st Century: Revitalizing the Great Lakes Governance Regime» (2008) 54 *Wayne L. Rev.* 1554 à la p. 1554 et Noah D. Hall, «The Centennial of the Boundary Waters Treaty: A Century of United States – Canadian Transboundary Water Management» (2008) 54 *Wayne L. Rev.* 1417 à la p. 1418 [Hall, «The Centennial»].

inclure notamment des mécanismes de protection de l'environnement et de participation citoyenne¹⁸².

Le Traité ne concerne pas uniquement le système hydrographique du Saint-Laurent et des Grands Lacs. Il s'applique à toutes les « eaux limitrophes », c'est-à-dire « les eaux de terre ferme à terre ferme des lacs, fleuves et rivières et des voies d'eau qui les relient — ou les parties de ces eaux — que longe la frontière internationale entre les États-Unis et le Dominion du Canada »¹⁸³. À cet égard, le Traité s'applique aux eaux situées dans les Grands Lacs et dans la partie du fleuve Saint-Laurent traversée par la frontière internationale. Certains articles du Traité concernent également tous les affluents se déversant dans ces eaux, toutes les eaux coulant des eaux limitrophes ainsi que les cours d'eau qui traversent la frontière¹⁸⁴.

L'article premier du Traité affirme le principe cardinal de la liberté de navigation des États riverains sur l'entièreté des eaux transfrontalières, incluant tout le réseau du Saint-Laurent et des Grands Lacs (même le Lac Michigan et les canaux situés à l'intérieur des frontières d'un seul État), à l'exception de la portion exclusivement canadienne du Saint-Laurent¹⁸⁵.

¹⁸² Voir notamment Bédard, *supra* note 146 à la p. 127 et Bielecki, *supra* note 151 aux pp. 192-193.

¹⁸³ *Traité des eaux limitrophes*, *supra* note 179, Article préliminaire.

¹⁸⁴ Voir *ibid.*, art. 2, 4, 6.

¹⁸⁵ L'article premier du *Traité des eaux limitrophes*, *ibid.* se lit comme suit :

« 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, subordonnement, 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.

La liberté de navigation sur la partie canadienne du fleuve Saint-Laurent avait déjà été concédée par la Grande-Bretagne aux navires américains dans un traité signé à Washington le 8 mai 1871, en échange de la liberté de navigation sur le canal Saint-Claire et le Lac Michigan, tous deux situés exclusivement du côté américain de la frontière¹⁸⁶. Ce privilège de navigation sur les eaux situées à l'intérieur des frontières du Canada et des États-Unis, qui demeure toujours aujourd'hui, exclut le droit au cabotage et s'exerce dans le respect des lois et règlements en vigueur des deux côtés de la frontière. Par échange de notes diplomatiques en date du 17 août 1954¹⁸⁷, chaque État s'est engagé à consulter l'autre avant d'adopter une nouvelle loi ou un nouveau règlement applicable sur sa partie nationale des eaux transfrontalières du Saint-Laurent et susceptible d'affecter le transport maritime de l'autre État ou celui d'un tiers pays à destination ou en provenance du Canada ou des États-Unis¹⁸⁸. En ce qui a trait aux lois et règlements en vigueur lors de l'adoption de l'*Échange*

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 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. »

¹⁸⁶ *Treaty between his Majesty and the United States of America for the Amicable Settlement of all Causes of Differences between de two Countries (Alabama claims : fisheries navigation of rivers, lakes)*, C.U.S., *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 45-47 (L'article 26 du traité ouvrirait perpétuellement à la navigation commerciale des citoyens des États-Unis le fleuve Saint-Laurent jusqu'à la mer, mettant par là un terme à une dispute fondée sur une revendication des Américains à un droit de passage, comme une sorte de servitude, sur les eaux du fleuve Saint-Laurent.). Voir Bédard, *supra* note 146 à la p. 45.

¹⁸⁷ *Échange de notes (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*, RT Can 1954 n° 14, art. 6(b) [*Échange de notes de 1954*].

¹⁸⁸ Voir Bédard, *supra* note 146 à la p. 48 (Voir également l'article V de l'*Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce*, 30 octobre 1947, RT Can 1948 n° 31 en vigueur provisoirement par lequel les États parties (dont le Canada et les États-Unis) se concédaient la liberté de transit à travers leurs territoires respectifs à destination ou en provenance du territoire d'autres parties.).

de notes de 1954 touchant les intérêts de l'un ou l'autre État relativement au transport par eau dans cette zone, le document prévoit qu'un gouvernement intéressé pourra demander des consultations et que le gouvernement de l'autre État devra obligatoirement accéder à cette demande¹⁸⁹.

Outre la question de la liberté de navigation, le Traité de 1909 traite de l'usage, de l'obstruction et du détournement des cours d'eau limitrophes de même que de la construction d'ouvrages sur ces eaux. L'article 2 du Traité prévoit que chaque État « a juridiction et l'autorité exclusive quant 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 »¹⁹⁰. Ce droit s'exerce de façon à ne pas causer de préjudice aux habitants situés de l'autre côté de la frontière, auxquels cas ces derniers peuvent saisir les tribunaux de l'autre État comme s'ils y résidaient et comme si le dommage s'y était produit. L'une des innovations les plus intéressantes du Traité est la création, à l'article 7, d'un organisme binational permanent, composé de trois membres nommés par chacun des gouvernements pour un total de six commissaires. Cet organisme, appelé la Commission mixte internationale (la CMI), se voit confier un double mandat soit, d'une part, de « prévenir tous [sic] différends relativement à l'usage des eaux limitrophes » et, d'autre part, de « pourvoir à l'ajustement et au règlement de toutes questions qui pourraient surgir

¹⁸⁹ Voir l'*Échange de notes de 1954*, *supra* note 187, art. 6(c).

¹⁹⁰ Ce principe est appelé « doctrine de Harmon » dans Bédard, *supra* note 146 à la p. 62.

dans l'avenir »¹⁹¹. Nous élaborerons à la section 2.2.1 sur les pouvoirs et le fonctionnement de la CMI.

Au-delà du *Traité des eaux limitrophes*, la gouvernance sur le bassin du Saint-Laurent et sur les Grands Lacs se réalise également par l'entremise de plusieurs autres ententes et accords, qui règlent toute une gamme d'aspects de la cohabitation transfrontalière dans la région. Des exemples d'ententes contraignantes et non contraignantes toujours en vigueur entre le Canada et les États-Unis incluent la *Convention de 1954 sur les pêcheries des Grands Lacs*¹⁹² établissant la Commission des pêcheries des Grands Lacs¹⁹³, l'*Échange de notes du 5 mai 1961 concernant la coordination des services de pilotage*¹⁹⁴, le *Traité de 1908 concernant les droits réciproques de sauvetage des navires*¹⁹⁵ qui permet aux appareils de sauvetage des deux pays de porter secours à un navire en difficulté dans les eaux situées dans le territoire de l'autre pays, l'*Échange de notes des 10 et 23 octobre 1929 prévoyant l'acceptation par chaque gouvernement fédéral de l'inspection quarantenaire de*

¹⁹¹ *Traité des eaux limitrophes*, supra note 179, préambule.

¹⁹² *Convention sur les pêcheries des Grands Lacs entre le Canada et les États-Unis d'Amérique*, RT Can 1955 n° 19 (entrée en vigueur le 11 octobre 1955) [*Convention de 1954 sur les pêcheries des Grands Lacs*].

¹⁹³ Le mandat de la Commission couvre uniquement la question de la protection et de la gestion des stocks de pêche dans les Grands Lacs. Il n'y a, à ce jour, aucune entente concernant les droits de pêche des États riverains, chacun demeurant maître de régler comme il l'entend les droits de pêche dans sa portion des eaux transfrontalières et de limiter ce droit à ses seuls nationaux.

¹⁹⁴ *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)*, RT Can 1961 n° 3. Cet échange de notes a été suivi par certaines modifications en octobre 1962, février 1991 et juin 1993.

¹⁹⁵ *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 of the boundary between the Dominion of Canada and the United States*, C.U.S., *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 310-312. Ce Traité a été complété par des engagements pris lors de la Conférence sur la sécurité de la vie humaine et la propriété sur les Grands Lacs, *B.H.C.*, vol. VI, n° 28, 28 mai 1951.

*l'autre*¹⁹⁶, de même que l'*Accord Rush-Bagot* de 1817 instituant un régime de limitation des armements sur les Grands Lacs¹⁹⁷. Un autre exemple plus récent est l'*Accord cadre sur les opérations intégrées transfrontalières maritimes d'application de la loi*, signé par le ministre de la Sécurité publique du Canada et la secrétaire à la Sécurité intérieure des États-Unis en mai 2009¹⁹⁸. Cet accord vise à mettre en place le projet « Shiprider »¹⁹⁹ qui consiste à permettre aux agents de la Gendarmerie royale du Canada et de la Garde côtière américaine de mener des opérations conjointes de surveillance des voies navigables communes, notamment la Voie maritime du Saint-Laurent et les Grands Lacs, de part et d'autre de la frontière internationale. Concrètement, sous l'égide du programme « Shiprider », des équipes mixtes composées à la fois d'agents de la Gendarmerie royale du Canada et de la Garde côtière américaine patrouillent ensemble sur un même navire les eaux communes de part et d'autre de la frontière. Ces équipes sont chargées de faire appliquer la loi canadienne en territoire canadien et la loi américaine en territoire américain.

¹⁹⁶ RT Can 1929 n° 14.

¹⁹⁷ *Échange de notes (28 et 29 avril 1817) entre le Royaume-Uni et les États-Unis concernant les Forces navales devant être maintenues dans les Grands Lacs (Accord Rush-Bagot)*, C.U.S., *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 12-14 (Cet accord a été complété par plusieurs échanges de notes subséquents dont le plus récent remonte à 1946 (*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 relatif aux forces navales sur les Grands Lacs*, RT Can 1946 n° 40).

¹⁹⁸ *Accord cadre sur les opérations intégrées transfrontalières maritimes d'application de la loi entre le gouvernement du Canada et le gouvernement des États-Unis*, Détroit, 26 mai 2009 (entrée en vigueur : 11 octobre 2012).

¹⁹⁹ Le nom officiel du projet « Shiprider » est « Opérations intégrées transfrontalières maritimes d'application de la loi ». Voir Gendarmerie Royale du Canada, « Le projet Shiprider entre le Canada et les États-Unis », en ligne : <<http://www.rcmp-grc.gc.ca/ibet-eipf/shiprider-fra.htm>>.

La mise en œuvre de l'Accord a débuté officiellement le 12 octobre 2012 par la formation d'équipes intégrées dans les régions de Vancouver/Blaine et Windsor/Détroit²⁰⁰.

Par ailleurs, l'approche transgouvernementale nous permet de reconnaître la valeur juridique d'ententes qui échappent à la définition de traité ou de convention en droit international classique, notamment des ententes entre sous-composantes régionales. À titre d'exemple, le *Great Lakes Basin Compact*²⁰¹ est une entente régionale²⁰² qui regroupe huit États américains situés dans la région des Grands Lacs²⁰³. Cet accord est à l'origine de la création de la Commission des Grands Lacs dont le mandat consiste à « assurer de façon ordonnée, harmonieuse et intégrale la mise en valeur, l'exploitation et la conservation des eaux du bassin des Grands Lacs et du fleuve Saint-Laurent et des richesses naturelles qui s'y rattachent »²⁰⁴. Deux provinces canadiennes, l'Ontario et le Québec, siègent à la Commission à titre de membres associés²⁰⁵. Chaque membre de la Commission, incluant les deux provinces canadiennes, nomment de trois à cinq représentants, pour la plupart de hauts fonctionnaires.

²⁰⁰ Voir Sécurité publique Canada, «Le gouvernement Harper va de l'avant pour respecter son engagement relatif aux opérations intégrées transfrontalières d'application de la loi» (12 octobre 2012), en ligne : <<http://www.securitepublique.gc.ca/media/nr/2012/nr20121012-fra.aspx>>.

²⁰¹ Pub. L. No. 90-419, 82 Stat. 414 (1968).

²⁰² En droit interne américain, un « compact » est un accord formel légalement contraignant entre deux ou plusieurs États. Les « compacts » établissent habituellement un organisme chargé de la mise en œuvre des obligations de l'entente. Voir Bielecki, *supra* note 151 à la p. 187.

²⁰³ Il s'agit de l'Illinois, l'Indiana, le Michigan, le Minnesota, New York, l'Ohio, la Pennsylvanie et le Wisconsin (les huit États riverains).

²⁰⁴ Commission des Grands Lacs, *1999 Annual Report : Selected French Translations*, 1999, en ligne : <<http://www.glc.org/advisor/report/00/ann-report99French.html>>.

²⁰⁵ L'Ontario et le Québec ont obtenu le statut de membres associés par une déclaration de partenariat signée en 1999. La participation des deux provinces était prévue à l'origine lors de la négociation du *Great Lakes Basin Compact*, mais elle avait été rejetée par le Congrès américain. Voir à ce sujet Keith R. Fisher, « The

En parallèle, les gouverneurs des huit États américains situés dans la région des Grands Lacs de même que les premiers ministres des deux provinces canadiennes concernées, soit l'Ontario et le Québec, ont signé en 1985 un document appelé *La Charte des Grands Lacs*²⁰⁶. La *Charte* vise à maintenir les niveaux et débits d'eau dans les Grands Lacs, à en protéger l'écosystème, à mettre en œuvre un programme coopératif de gestion des ressources en eau du Bassin, à protéger les aménagements à l'intérieur de la région et à favoriser les futurs investissements et développements dans la région. Dans une Annexe à la *Charte* ajoutée en 2001²⁰⁷, les huit États américains et les deux provinces canadiennes se sont par ailleurs engagés à négocier des ententes « obligatoires »²⁰⁸ ayant pour but « de confirmer l'objectif des gouverneurs et des premiers ministres consistant à protéger, à conserver, à restaurer, à améliorer et à gérer les eaux du bassin des Grands Lacs et les ressources naturelles qui en dépendent »²⁰⁹. Dans la foulée de cet engagement, les parties ont conclu, le 13 décembre 2005, l'*Entente sur les ressources en eaux durables du bassin*

Great Lakes-St-Lawrence River Basin Compact and Agreement: International Law & Policy Crossroads » (2006) Mich. St. L. Rev. 1085 à la p. 1090.

²⁰⁶ Council of Great Lakes Governors, *La Charte des Grands Lacs – Principes de gestion des ressources en eau des Grands Lacs*, 11 février 1985 [la *Charte des Grands Lacs*] La version française de la *Charte des Grands Lacs* peut être consultée à l'adresse suivante :

<<http://www.mrifce.gouv.qc.ca/content/documents/fr/ententes/1985-03.pdf>>.

²⁰⁷ Council of Great Lakes Governors, *Annexe à la Charte des Grands Lacs – Entente additionnelle à la Charte des Grands Lacs*, 18 juin 2001 [l'*Annexe de 2001*]. La version française de l'*Annexe de 2001* peut être consultée à l'adresse suivante :

<<http://www.cglg.org/projects/water/docs/Annexe2001Fra.pdf>>.

²⁰⁸ Comme ces ententes ne sont pas signées par des États souverains, elles n'ont pas de force contraignante tel que le conçoit le droit international classique. En utilisant le terme « obligatoire », les parties à l'*Annexe de 2001* souhaitaient signifier leur engagement à se lier davantage que sous la *Charte des Grands Lacs*, notamment par l'établissement d'une norme décisionnelle commune pour l'examen d'éventuels projets de prélèvement d'eau.

²⁰⁹ Voir Directive 1 de l'*Annexe de 2001*, *supra* note 207.

*des Grands Lacs et du Fleuve Saint-Laurent*²¹⁰, qui s'est accompagnée d'un accord (« *compact* ») entre les huit États américains. Par cette entente régionale, les huit États américains et les deux provinces canadiennes partenaires se sont engagés à adopter des lois visant la protection des eaux du bassin du Saint-Laurent dans leur juridiction respective.

2.1.3. Les processus bilatéraux. Cette catégorie englobe les coalitions, commissions, groupes, programmes, forums, sommets et autres canaux de collaboration qui ont en commun leur nature non officielle et dont le mandat consiste à traiter une question particulière par des moyens privilégiant notamment l'échange d'information et la poursuite d'un objectif commun.

Encore plus qu'en ce qui concerne les ententes et accords bilatéraux, répertorier l'ensemble des processus bilatéraux ayant cours dans la région du bassin du Saint-Laurent et des Grands Lacs représenterait une tâche titanesque. D'une part, ces réseaux sont trop nombreux pour être énumérés dans le cadre de la présente étude. D'autre part, les processus bilatéraux sont par définition de nature non officielle, ce qui signifie nécessairement que ces processus ne figurent pas nécessairement dans les publications officielles des gouvernements. Nous traiterons en conséquence des réseaux transgouvernementaux qui nous semblent les plus significatifs parmi ceux que nos recherches nous ont permis de repérer, en nous concentrant sur deux grands domaines où les processus bilatéraux

²¹⁰ Council of Great Lakes Governors, *Entente sur les ressources en eaux durables des Grands Lacs et du Fleuve Saint-Laurent*, 13 décembre 2005 [l'*Entente sur les ressources en eaux durables*]. La version française de l'Entente peut être consultée à l'adresse suivante :

semblent particulièrement présents: la protection de l'environnement et la gestion des ressources dans la région des Grands Lacs ainsi que la navigation sur la Voie maritime du Saint-Laurent.

a) la protection de l'environnement et la gestion des ressources

Ce volet de la coopération canado-américaine est particulièrement développé dans la région des Grands Lacs où la protection des écosystèmes et des ressources en eau, pour être efficace, nécessite la collaboration des deux États riverains sur une foule de questions précises. Les administrations publiques canadienne et américaine ont développé au fil des ans de nombreux programmes de coopération conjoints dont la plupart viennent appuyer des engagements formels pris par les gouvernements nationaux et régionaux.

Un exemple souvent cité de processus bilatéraux en place dans la région est la *Stratégie binationale relative aux substances toxiques dans les Grands Lacs* (la Stratégie)²¹¹, programme géré conjointement par Environnement Canada (EC) et la *United States Environmental Protection Agency* (USEPA). Tel que décrit dans le document explicatif préparé par les deux organisations partenaires :

[L]e but de cette stratégie binationale (la Stratégie) est de créer un processus de collaboration dans le cadre duquel Environnement Canada (EC) et la United States Environmental Protection Agency (USEPA), en consultation avec d'autres organismes et ministères fédéraux, les États des Grands Lacs, la

< <http://www.mddep.gouv.qc.ca/eau/grandslacs/2005/entente.pdf>>.

²¹¹ En anglais: the *Great Lakes Binational Toxics Strategy*. Voir United States Environmental Protection Agency et Environnement Canada, « Stratégie binationale relative aux toxiques des Grands Lacs : Stratégie Canada – États-Unis pour l'élimination virtuelle des substances toxiques rémanentes des Grands Lacs », en ligne : <http://binational.net/bns/strategy_fr.pdf> [United States Environmental Protection Agency et Environnement Canada, « Stratégie binationale »].

province de l'Ontario, les tribus et les Premières Nations, collaboreront avec leurs partenaires publics et privés afin d'atteindre l'objectif commun : l'élimination virtuelle [sic], dans le bassin des Grands Lacs, des substances toxiques rémanentes issues de l'activité humaine et particulièrement des substances soumises à la bioaccumulation afin de protéger et de garantir la santé et l'intégrité de l'écosystème des Grands Lacs²¹².

Une initiative du Comité exécutif binational²¹³, la Stratégie vise à mettre en œuvre certains engagements pris par les deux États dans l'*Accord de 1978*²¹⁴, notamment « de tâcher d'éliminer les rejets de toutes les substances toxiques rémanentes »²¹⁵. La Stratégie identifie quatre étapes en vue de l'élimination des substances toxiques : la collecte d'information, l'analyse des règlements, des initiatives et des programmes de gestion ou de contrôle des substances, la recherche de moyens de réaliser des réductions supplémentaires et l'application de mesures pour réaliser l'élimination des substances toxiques²¹⁶.

La Stratégie constitue selon nous un bon exemple de processus bilatéraux. Elle a en effet été adoptée non pas par les pouvoirs étatiques officiels, mais bien par deux sous-composantes administratives de l'État (EC et la USEPA). En outre, la Stratégie est par nature non institutionnalisée et ne repose pas sur la conclusion d'un traité de droit international traditionnel. La Stratégie constitue plutôt un « cadre analytique » servant à

²¹² *Ibid.* à la p. 1 sous la rubrique « objet ».

²¹³ Le Comité exécutif binational est l'organe chargé de mettre en œuvre les objectifs de l'*Accord de 1978*, *supra* note 156. Il est à noter qu'en vertu du *Protocole de 2012 modifiant l'Accord de 1978*, *supra* note 156 (qui n'est pas encore entré en vigueur), le Comité exécutif binational sera remplacé par le Comité exécutif des Grands Lacs (CÉGL). Voir texte accompagnant la note 281 ci-dessous.

²¹⁴ Voir United States Environmental Protection Agency et Environnement Canada, « Stratégie binationale », *supra* note 211.

²¹⁵ Voir *ibid.* au para. VI k.

²¹⁶ Voir *ibid.* aux pp. 3-4.

faciliter la collaboration entre les administrations publiques américaine et canadienne. L'objectif de la Stratégie est d'établir une sorte de forum de coopération menant à la conclusion « d'accords formels ou informels » avec toute une gamme de partenaires publics et privés concernant « l'établissement de cibles plus spécifiques » et « l'élaboration et l'application de solutions visant à les atteindre »²¹⁷. Le *Document d'appui technique*, première pièce jointe à la Stratégie, comprend une liste non exhaustive des objectifs à atteindre pour les deux États en termes de réduction de substances toxiques identifiées. Chacun de ces objectifs est suivi par une liste d'activités concrètes en cours ou qui seront entreprises conjointement ou séparément par EC et USEPA, seuls ou en collaboration avec des partenaires des secteurs privé ou public. La Stratégie fournit donc un cadre pour la réalisation de ces initiatives diverses, sans pour autant créer d'engagements formels pour le Canada et les États-Unis. Par ailleurs, la Stratégie a été mise en place dans le but de solutionner un problème bien précis, soit l'élimination des substances toxiques rémanentes. Une fois son objectif atteint, la Stratégie n'aura plus de raison d'être et sera vraisemblablement appelée à disparaître.

La Stratégie constitue un exemple parmi d'autres de programmes bilatéraux chapeautés par EC et USEPA touchant la protection de l'environnement dans le bassin du Saint-Laurent et les Grands Lacs. Ces deux ministères mènent également de front plusieurs autres programmes et initiatives dont les plans d'aménagement panlacustres (les PAP) visant chacun des Grands Lacs à l'exception du Lac Huron. Environnement Canada, sur son site

²¹⁷ *Ibid.* à la p. 7.

internet, définit les PAP comme des « plan[s] d'action coopératif[s] visant à rétablir et à protéger l'écosystème d'un Grand Lac »²¹⁸. Ces plans constituent également une réalisation d'engagement pris par le Canada et les États-Unis dans le cadre de l'*Accord de 1978*²¹⁹. Ces plans sont gérés par des Comités binationaux de gestion composés de fonctionnaires des gouvernements fédéraux, provinciaux et étatiques, municipaux ainsi que des représentants des Premières Nations²²⁰. Les PAP comprennent également la création de structures permettant la participation de divers intervenants du public, provenant du secteur privé de même que de la population en général. Ces structures, qui varient d'un PAP à l'autre, reposent notamment sur la mise en place de forums binationaux permettant aux divers intervenants de débattre de questions importantes.

Environnement Canada et USEPA organisent également à tous les deux ans les *Conférences sur l'état de l'écosystème des Grands Lacs* (CÉÉGL). L'objectif de ces conférences est de mesurer l'efficacité des programmes en place pour restaurer et protéger les écosystèmes des Grands Lacs et de fournir aux fonctionnaires oeuvrant à tous les ordres de gouvernements, aux entreprises ainsi qu'aux membres de la société civile de l'information relativement à ces programmes²²¹. Ces conférences ont donné lieu à la

²¹⁸ Environnement Canada, « Plans d'aménagement panlacustres », en ligne : <<http://www.ec.gc.ca/grandslacs-greatlakes/default.asp?lang=Fr&n=0CB6DFA3-1>>.

²¹⁹ *Supra* note 156.

²²⁰ Voir par exemple Partenariat binational du Lac Huron, *Rapport Annuel 2011*, 2011, en ligne : <http://binational.net/lamp/lh_ar_2011_fr.pdf> à la p. 1.

²²¹ Voir « Les Conférences sur l'état de l'écosystème des Grands Lacs : Qu'est-ce que la CÉÉGL? », en ligne : Binational.net <http://binational.net/solec/intro_f.html>.

production conjointe de rapports en 2005, 2007 et 2009 par EC et l'USEPA relativement à l'état des Grands Lacs.

D'autres ministères collaborent également fréquemment entre eux dans le but d'assurer la protection des ressources et de l'écosystème des Grands Lacs. Par exemple, des représentants de Pêches et Océans Canada et du ministère ontarien des Ressources naturelles ont collaboré en 2009 à une initiative américaine visant à éradiquer une espèce de poisson envahissante, la carpe asiatique, d'un cours d'eau situé aux États-Unis afin de l'empêcher de progresser vers les Grands Lacs²²².

Ces exemples démontrent clairement à notre avis que la collaboration transgouvernementale, fondée sur des réseaux informels de type « processus bilatéral », est extrêmement développée à tous les paliers de gouvernement en ce qui a trait à la protection et à la gestion des ressources des Grands Lacs.

b) la navigation sur la voie maritime du Saint-Laurent et les Grands Lacs

La Voie maritime du Saint-Laurent est régie, du côté américain, par la *Saint Lawrence Seaway Development Corporation* (la SLSDC), une société d'État sous l'égide du département fédéral des transports et, du côté canadien, par la Corporation de Gestion de la

²²² Voir Pêches et Océans Canada, « La coopération binationale : Essentielles pour empêcher la carpe asiatique d'envahir les Grands Lacs », en ligne : <http://www.dfo-mpo.gc.ca/science/publications/article/2010/11-15-10-fra.html>.

Voie maritime du Saint-Laurent (la CGVMSL), une société sans but lucratif²²³ constituée en 1998 par le gouvernement du Canada et des intervenants du secteur privé²²⁴. La CGVMSL gère la portion canadienne du réseau en vertu d'un contrat à long terme intervenu entre elle et Transport Canada²²⁵.

Les deux organismes travaillent en étroite collaboration afin d'assurer la gestion de la circulation sur la Voie maritime notamment en établissant des normes et procédures conjointes et en oeuvrant de concert pour assurer l'entretien et la sécurité du réseau. À titre d'exemple, l'inspection des navires qui souhaitent emprunter la Voie maritime est menée de façon conjointe par la SLSDC et la CGVMSL au port de Montréal. Cette inspection vise à s'assurer que les navires se conforment au *Manuel de la Voie maritime* qui renferme des règles communes élaborées par la SLSDC et la CGVMSL²²⁶.

²²³ La Voie maritime est gérée au Canada selon le modèle de gestion par l'intermédiaire d'une « administration ». La création d'« administrations », c'est-à-dire de personnes morales sans but lucratif et sans capital actions exploitant les biens et éléments d'actifs fédéraux aux termes d'un bail de longue durée conclu avec le fédéral, est une forme de commercialisation utilisée par le gouvernement fédéral du Canada pour assurer la gestion et le fonctionnement des infrastructures de transport comme les aéroports. Voir à ce sujet Allison Padova, *La commercialisation des entreprises fédérales au Canada*, Bibliothèque du Parlement du Canada, Service d'information et de recherche parlementaire, Division de l'économie, Ottawa, 20 décembre 2005.

²²⁴ Voir « Régie de la Voie maritime », en ligne : Réseau Grands Lacs Voie maritime du Saint-Laurent <<http://www.greatlakes-seaway.com/fr/regie/index.html>> [Réseau Grands Lacs Voie maritime du Saint-Laurent, « Régie »]. Le réseau était auparavant géré par une société d'État (Administration de la voie maritime du Saint-Laurent), laquelle a été privatisée par le gouvernement fédéral en 1998 en raison de problèmes d'ordre budgétaire lié au déficit des finances de l'État. Le fédéral demeure néanmoins propriétaire de l'actif de la Voie maritime. Sur l'historique de la gestion de la Voie maritime du Saint-Laurent, voir D'arcy Jenish, *La Voie maritime du Saint-Laurent : Cinquante ans et l'avenir à nos portes*, Manotick, Penumbra Press, 2009.

²²⁵ Voir Corporation de Gestion de la Voie Maritime du Saint-Laurent, *Aller de l'avant dans un environnement changeant : Rapport annuel 2010/2011*, en ligne : <http://www.greatlakes-seaway.com/fr/pdf/cgvmsl_ra2011_nar_fr.pdf>.

²²⁶ Malgré que ces normes et procédures soient appelées « Pratiques et procédures sur la voie maritime » au Canada et « Seaway Regulations » aux États-Unis, il s'agit bel et bien des mêmes règles contenues au *Manuel de la voie maritime*. La SLSDC et la CGVMSL collaborent également dans plusieurs autres domaines,

Par ailleurs, la SLSDC et la CGVMSL collaborent avec les administrations publiques canadienne et américaine par le biais d'initiatives diverses. Un exemple de ce type d'initiatives est le *Groupe de collaboration sur l'eau de ballast* auquel nous avons brièvement fait allusion précédemment, qui réunit, en plus de la SLSDC et de la CGVMSL, des représentants du ministère des Transports du Canada et de la Garde côtière américaine. Sur le site internet du *Réseau Grands Lacs Voie maritime du Saint-Laurent*, l'on apprend que « le Groupe de collaboration a été formé pour faciliter l'échange d'information et cultiver les liens entre le milieu universitaire, l'industrie maritime, les responsables des politiques et d'autres intervenants dans le combat constant visant à protéger une industrie maritime moderne et rentable tout en prévenant l'entrée d'espèces envahissantes dans les eaux nord-américaines et en particulier les eaux des Grands Lacs. »²²⁷

Encore une fois, il s'agit d'une initiative de collaboration non institutionnalisée, axée sur l'échange d'information et la résolution d'un problème précis, qui ne s'inscrit pas dans le cadre traditionnel du droit international public, mais qui a néanmoins permis d'atteindre des résultats bien concrets. Ainsi, depuis sa formation en 2006, le Groupe de collaboration a développé un formulaire standard de rapport sur l'eau de ballast à être rempli par les

comme le marketing de la Voie maritime. Voir Corporation de Gestion de la Voie Maritime du Saint-Laurent, *Rapport annuel 2011-2012 : Apporter une valeur économique*, en ligne : <http://www.greatlakes-seaway.com/fr/pdf/cgvmsl_ra2012_nar_fr.pdf>, à la p. 9.

²²⁷ « Réunion du Groupe de collaboration des Grands Lacs sur l'eau de ballast, les 2 et 4 août 2012 à Duluth (Minnesota) », en ligne : Réseau Grands Lacs Voie maritime du Saint-Laurent <http://www.greatlakes-seaway.com/fr/environnement/ballast_collaborative1208.html>.

navires souhaitant emprunter la Voie maritime du Saint-Laurent²²⁸ et a préparé et piloté jusqu'à son adoption un *Memorandum of Understanding* (MOU) entre Transport Canada et la Garde côtière américaine encadrant la conduite d'inspections conjointes au Port de Montréal²²⁹. En lien avec les objectifs d'inspection, les quatre organismes partenaires ont également affecté des ressources visant à inspecter chaque navire empruntant la Voie maritime du Saint-Laurent en provenance de l'extérieur de la Zone économique exclusive (ZEE). Cet objectif a été atteint chaque année depuis 2008²³⁰.

Toujours en lien avec la gestion de la Voie maritime du Saint-Laurent, les administrations publiques fédérales et provinciales/étatiques collaborent également fréquemment entre elles afin de mener des études sur des sujets particuliers, comme l'évaluation de l'infrastructure des transports maritimes menée de 2004 à 2007 par Transport Canada et l'*US Army Corps of Engineers*²³¹. Sur le plan opérationnel, il est intéressant de noter que les opérations de déglacement des eaux des Grands Lacs et du fleuve Saint-Laurent sont effectuées

²²⁸ Voir Transport Canada, « Annexe 7 – Instructions relatives à l'utilisation du formulaire de rapport sur l'eau de ballast », en ligne : <<http://www.tc.gc.ca/fra/securitemaritime/tp-tp13617-annexe7-335.htm>>.

²²⁹ Voir Réseau Grands Lacs Voie maritime du Saint-Laurent, « Eau de ballast », *supra* note 175.

²³⁰ Voir Groupe de travail binational sur l'eau de ballast, « Rapport 2011 », *supra* note 177 au chapitre 3.

²³¹ Voir Transports Canada, U.S. Army Corps of Engineers et al., *Étude des Grands Lacs et de la Voie maritime du Saint-Laurent: Rapport final*, automne 2007, en ligne :

<<http://www.st-laurent.org/sites/default/files/publications/etudegrandslacsvoiemaritimedesaint-laurent.pdf>>

[Transports Canada, U.S. Army Corps of Engineers et al., « Étude des Grands Lacs »].

Voir également l'Étude conjointe d'observation menée par une équipe composée de fonctionnaires des gouvernements fédéraux canadien et américain, des représentants de la SLSDC et la CGVMSL, des représentants de deux gouvernements autochtones ainsi que des consultants provenant d'entreprises privées : JOS Project Management Team, *Final Study Report, Joint Observational Study (JOS) : Seaway Shoreline Icebreaking Impacts Between Snell Lock & Lake St-Francis*, août 2009, en ligne :

<http://www.seaway.dot.gov/JOS_final.pdf>.

conjointement par les membres de la Garde côtière canadienne et américaine, en application d'une entente entre les deux organismes en la matière²³².

Ces quelques exemples, qui ne constituent que la pointe de l'iceberg²³³, démontrent à notre avis l'importance considérable occupée par les processus bilatéraux dans le modèle de gouvernance mis en place dans la région du Saint-Laurent et des Grands Lacs. La prochaine étape consiste à extraire du tableau d'initiatives et d'ententes de collaboration brossé précédemment les caractéristiques fondamentales du modèle de gouvernance en place dans cette région.

2.2. Les caractéristiques du modèle de gouvernance

Après avoir dressé une typographie des réseaux de collaboration en place dans la région du bassin du Saint-Laurent et des Grands Lacs, il convient à présent de cerner la nature du modèle de gouvernance binational existant dans cette région. Pour ce faire, nous tenterons de situer le modèle en place par rapport aux caractéristiques générales du transgouvernementalisme nord-américain, décrites dans le chapitre premier, soit un faible

²³² Voir Pêche et Océans, Garde côtière canadienne, « Garde côtière canadienne : Un aperçu » (août 2008), en ligne :

< <http://www.dfo-mpo.gc.ca/Library/334055.pdf> > à la p. 22.

²³³ Voir par exemple les nombreux processus desquels il est fait mention dans Rear Admiral John E. Crowley, Jr., « Proceedings of the Canada-United States Law Institute Conference on the World's Longest undefended Border: Gateway or Checkpoint? The Post 9/11 'Safe and Secure' Canada-United States Border in the Era of Global Supply Chains: Balancing Canada-United States Security and Economic Competitiveness: The Great Lakes and St-Lawrence River » (2008) 34 Can. -U.S. L.J. 250.

abandon de souveraineté, la présence de réseaux régionaux et verticaux, l'importance des relations informelles entre fonctionnaire et la présence de réseaux mixtes.

2.2.1. Un faible abandon de souveraineté. Comme il en a été question dans le chapitre précédent, le modèle d'intégration nord-américain, contrairement au modèle européen, se caractérise par un faible abandon de souveraineté de la part des États partenaires. Cela se traduit principalement par des institutions communes dont les pouvoirs sont circonscrits de façon à limiter le plus possible les atteintes à la souveraineté des États partenaires et par la mise en place de mécanismes de règlement des différends plus consensuels que juridictionnels²³⁴.

Dans la région sous étude, on peut identifier quatre entités gouvernementales principales : la Commission mixte internationale (CMI), la Commission des pêcheries des Grands Lacs, le Conseil des gouverneurs des Grands Lacs ainsi que la Commission des Grands Lacs. Nous nous intéresserons dans les prochaines pages aux deux institutions issues d'une entente formelle entre les deux États riverains, soit la CMI et la Commission des pêcheries des Grands Lacs²³⁵.

²³⁴ Voir la section 1.2.2 ci-dessus.

²³⁵ Le Conseil des gouverneurs des Grands Lacs de même que la Commission des Grands Lacs sont composés de représentants des gouvernements des États américains et des provinces canadiennes situés dans la région des Grands Lacs. Nous reviendrons sur ces deux institutions dans la section suivante qui traite de la régionalisation des initiatives de collaboration.

Créée à l'article 7 du *Traité des eaux limitrophes* de 1909²³⁶, la CMI est l'entité gouvernementale la plus ancienne et la plus connue des entités énumérées ci-haut²³⁷. Elle se compose de six commissaires nommés à part égale par les gouvernements canadien et américain. Ses pouvoirs, qui visent à réaliser le double mandat de la CMI de prévenir et de régler les différends entre le Canada et les États-Unis relativement à l'utilisation et à la gestion des eaux limitrophes, sont de trois ordres. La CMI possède d'abord des pouvoirs de nature quasi-judiciaire qui lui permettent, comme l'explique Bédard, de « faire comparaître des témoins en audience, administrer des serments et rendre des jugements ou ordonnances (d'approbation) »²³⁸. En vertu des articles 3, 4 et 8 du *Traité des eaux limitrophes*, tout usage, obstruction ou détournement des eaux « influençant le débit ou le niveau naturels des eaux limitrophes de l'autre côté de la frontière »²³⁹ ou « dont l'effet serait d'exhausser le niveau naturel des eaux de l'autre côté de la frontière »²⁴⁰ doit être soumis à l'approbation préalable de la CMI. C'est ce qu'on appelle la procédure de requête. Les requêtes sont soumises soit par l'un des États parties, par les deux États parties conjointement, par une entité privée canadienne ou américaine ou même par un particulier²⁴¹. Des conseils d'enquêtes, ou conseils consultatifs internationaux, créés par la

²³⁶ *Supra* note 179.

²³⁷ La CMI succédait à la Commission internationale des cours d'eau, créée quatre ans plus tôt, dont le mandat était de formuler des recommandations concernant l'usage des eaux limitrophes. Voir à ce sujet C.J. Chacko, *The International Joint Commission*, New York, 1932 et Allen O. Gibbons, « Sir George Gibbons and the Boundary Waters Treaty of 1909 » (1953) XXXIV *The Can. Hist. Rev.* 124 aux pp. 124-138.

²³⁸ Bédard, *supra* note 146 à la p. 72.

²³⁹ *Supra* note 179, art. 3.

²⁴⁰ *Ibid.*, art. 4.

²⁴¹ Voir par exemple l'ordonnance d'approbation émise le 23 juillet 2010 permettant à une société privée, déjà autorisée à procéder à la diversion de certaines eaux pour la production d'électricité, de procéder à un programme de remise en état de ses installations sur la Rivière Sainte-Marie. Commission mixte

CMI elle-même, contrôlent le respect des décisions de la CMI²⁴². Ces décisions n'ont toutefois pas de réelle force exécutoire²⁴³.

En second lieu, l'article 9 du *Traité des eaux limitrophes* prévoit que l'un ou l'autre des gouvernements peut soumettre à la CMI toute question ou tout différend « 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 », auquel cas la Commission peut examiner les faits et en dresser rapport sans force contraignante. Il s'agit de la procédure de renvoi. Finalement, l'article 10 du *Traité* confère également des pouvoirs d'arbitrage à la CMI qui a compétence pour entendre toute question ou tout différend s'élevant entre les parties contractantes qui lui serait soumis conjointement par ces dernières. La CMI émet alors un jugement qui a force contraignante pour les États parties.

Bien que le mandat de la CMI soit, selon Bédard, « tracé en termes très généraux »²⁴⁴, l'on remarque que la CMI ne possède de pouvoirs de contrainte que dans la situation bien précise où les États parties lui soumettent conjointement une question ou un différend pour règlement. En aucun cas la CMI possède-t-elle le pouvoir d'imposer à une partie contractante une décision sans que cette dernière n'y ait consentie préalablement. Il appert par ailleurs que la CMI n'a jamais été appelée à exercer son pouvoir d'arbitre conféré par

internationale, *Ordonnance d'approbation supplémentaire concernant la régularisation du Lac Supérieur et de la Rivière Sainte-Marie (Dossiers 6 et 8)*, Ordonnance du 23 juillet 2010.

²⁴² On en dénombre actuellement une cinquantaine, par exemple le Conseil du Saint-Laurent et des Grands Lacs. Voir Bédard, *supra* note 146 à la p. 72.

²⁴³ Voir *ibid.*

l'article 10 du Traité²⁴⁵, les États préférant nettement soumettre conjointement des questions à la CMI par le truchement de la procédure de renvoi prévu à l'article 9²⁴⁶. Cela leur laisse donc la marge de manœuvre nécessaire afin de rejeter une décision de la CMI qui ne leur conviendrait pas.

De surcroît, les articles 3 et 4 du Traité prévoient explicitement que les deux États peuvent complètement outrepasser la compétence de la CMI relativement à l'approbation de projets par « convention spéciale » ou « accord » entre elles²⁴⁷. En outre, les décisions prises sous l'égide de ces articles sont prises à la majorité des membres de la CMI, ce qui signifie que des membres des deux États parties doivent impérativement être en faveur d'un projet pour que ce dernier puisse être autorisé. Cela est sans compter que l'article 3 prévoit qu'une approbation de la CMI n'est pas suffisante pour permettre à un projet de se concrétiser, encore faut-il que les deux États donnent leur aval au projet²⁴⁸. Tout ceci fait dire à Timothy Heinmiller que :

In short, the project approval process from Articles III, IV and VIII goes to considerable lengths to ensure that new projects are consensual between the partners governments, helping to routinize some of the most contentious issues in the management of treaty waters²⁴⁹.

²⁴⁴ *Ibid.*

²⁴⁵ Voir *ibid.* à la p. 73.

²⁴⁶ Plus de cent cas auraient été soumis à la CMI par l'entremise de la procédure de renvoi depuis la création de la Commission. Voir *ibid.*

²⁴⁷ Voir Heinmiller, *supra* note 158 à la p. 1505.

²⁴⁸ Voir *ibid.*

²⁴⁹ *Ibid.*

Dès lors, plutôt qu'un organe de règlement des différends de type plus traditionnel, qui fonctionnerait comme une sorte de tribunal supranational, la CMI apparaît avant tout comme un organe d'experts dont la vocation première consiste à mener des enquêtes sur des sujets précis et à faire rapport aux États parties, tout en leur laissant le choix définitif des moyens à prendre au cas par cas afin de résoudre les questions délicates de gestion des eaux limitrophes²⁵⁰. L'abandon de souveraineté aux mains d'une entité supranationale opéré par le *Traité sur les eaux limitrophes* est donc minimal, mais parvient tout de même à satisfaire les besoins de gestion des conflits concernant la navigation et l'usage des cours d'eaux limitrophes. En fait, paradoxalement, les avis non contraignants prononcés par la CMI se sont révélés d'une efficacité insoupçonnée pour apaiser les tensions dans la région et prévenir l'apparition de conflits :

[T]he IJC investigations help to mitigate some of the political posturing and political rhetoric typical of international conflicts by providing a common basis of understanding for the partner governments. This, in a subtle but crucial way, helps the governments to find accommodations at the political level and avoid conflict escalations²⁵¹.

Pour certains auteurs, la CMI constitue également un outil hors pair de diplomatie binationale en rapport avec la gestion des eaux limitrophes en raison de sa facilité à s'adapter aux évolutions scientifiques et technologiques et de son ouverture à la participation populaire²⁵².

²⁵⁰ Voir *ibid.* à la p. 1504.

²⁵¹ *Ibid* à la p. 1506. En accord : Abrams, *supra* note 181 à la p. 1636 et Hall, « The Centennial », *supra* note 181 à la p. 1422.

²⁵² Voir Itzhak E. Kornfeld, « Polycentris and the International Joint Commission » (2008) Wayne L.Rev. 1695 à la p. 1699 et L.H. Legault, «The Management and Resolution of Cross Border Disputes as Canada/US

Quant à la Commission des pêcheries des Grands Lacs créée par la *Convention de 1954 sur les pêcheries des Grands Lacs*²⁵³, elle se compose de deux sections nationales, l'une canadienne, l'autre américaine, comprenant chacune trois membres nommés par les parties contractantes. Chaque section ne dispose que d'une seule voix dans les délibérations²⁵⁴. Les fonctions de la Commission consistent à « 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 » présentant un intérêt commun pour les deux États du point de vue de la pêche; « coordonner les recherches poursuivies dans le cadre de ces programmes » ou les entreprendre elle-même, « recommander les mesures appropriées aux deux gouvernements d'après les résultats des programmes de recherche », « 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 » ainsi que « publier ou permettre de publier les renseignements scientifiques et autres recueillis par la commission »²⁵⁵. Afin de s'acquitter de ses fonctions, la Commission peut procéder à des enquêtes et tenir des audiences publiques²⁵⁶.

Encore une fois, force est de constater que cette institution ne possède pas de pouvoirs de contrainte sur les États membres. Elle ne possède d'ailleurs même pas de fonctions en

Enter the 21st Century: The Roles of Law and Diplomacy in Dispute Resolution: The ICJ as a Possible Model» (2000) 26 Can.- U.S. L.J. 47 à la p. 52.

²⁵³ *Supra* note 192.

²⁵⁴ *Ibid.*, art. 2.

²⁵⁵ *Ibid.*, art. 9.

²⁵⁶ Voir *ibid.*, art. 10.

matière de prévention et de règlement des différends. Son mandat en est un strictement de collecte, d'analyse et de diffusion d'information.

2.2.2 La régionalisation et les réseaux verticaux. Une seconde caractéristique du transgouvernementalisme nord-américain est la forte présence de réseaux régionaux entre États américains et provinces canadiennes situées dans une même région, ainsi que de réseaux verticaux, réunissant des représentants provenant de divers paliers de gouvernement (fédéral, provincial/étatique et municipal)²⁵⁷. Or, il ressort des ententes et initiatives décrites précédemment que la structure de gouvernance établie dans la région du bassin du Saint-Laurent et des Grands Lacs se caractérise justement par la forte présence de réseaux régionaux et verticaux.

On observe d'abord, dans la région sous étude, la présence de plusieurs ententes bilatérales de nature régionale. Un exemple de ce type d'ententes est le *Great Lakes Basin Compact*, tel que complété par la *Declaration of Partnership*²⁵⁸ avec l'Ontario et le Québec. Un autre exemple dont nous avons discuté précédemment est la *Charte des Grands Lacs*²⁵⁹ et son accord connexe, l'*Entente sur les ressources en eaux durables*²⁶⁰, qui regroupe les huit États américains situés dans la région des Grands Lacs de même que l'Ontario et le Québec.

²⁵⁷ Voir la section 1.2.2 ci-dessus.

²⁵⁸ Great Lakes Commission – Commission des Grands Lacs, « Declaration of Partnership », en ligne : <<http://www.glc.org/about/pdf/declarations.pdf>>.

²⁵⁹ *Supra* note 206.

²⁶⁰ *Supra* note 210.

La présence d'institutions régionales permanentes dans la région sous étude témoigne également de la volonté des gouvernements étatiques et provinciaux de renforcer les liens de collaboration transfrontaliers à l'échelle régionale tout en assurant une certaine pérennité à cette collaboration. À l'instar de la CMI et de la Commission des pêcheries des Grands Lacs, la Commission des Grands Lacs, créée par le *Great Lakes Basin Compact*²⁶¹, ne possède pas de pouvoirs de contrainte sur les gouvernements membres; ses pouvoirs se limitent à la collecte de données et à la formulation de recommandations²⁶². Néanmoins, la Commission permet de faire avancer de nombreux dossiers considérés comme primordiaux pour les États américains et les provinces canadiennes riveraines des Grands Lacs et du bassin du Saint-Laurent : qualité de l'eau des Grands Lacs, prévention et contrôle des espèces aquatiques nuisibles et développement des infrastructures de la Voie maritime du Saint-Laurent²⁶³. Plus fondamentalement, c'est un véritable rôle de porte-parole des enjeux régionaux auprès des pouvoirs politiques fédéraux des deux États qu'endosse la Commission. Ce rôle est d'ailleurs décrit dans les termes suivants sur le site internet de la Commission:

The Commission is an important binational forum that fosters dialogue among decisionmakers in its Member states and provinces to enable them to reach consensus on the region's priorities and speak with a unified voice²⁶⁴.

²⁶¹ *Supra* note 201.

²⁶² Voir Noah D. Hall, « Toward a New Horizontal Federalism: Interstate Water Management in the Great Lakes Region » (2006) 77 U. Colo. L. Rev. 405 à la p. 423 [Hall, «New Horizontal Federalism»].

²⁶³ Voir Michael J. Donahue, « Great Lakes Commentary: Strengthening the Binational Great Lakes Management Effort: The Great Lakes Commission's Provincial Membership Initiative » (1998) Tol. J. Great Lakes' L. Sci. & Pol'y 27 à la p. 29 [Donahue, « Great Lakes Commentary »].

²⁶⁴ « About the Great Lakes Commission », en ligne: Great Lakes Commission Commission des Grands Lacs <<http://www.glc.org/about/>> [Commission des Grands Lacs, «About the GL Commission»].

À ce titre, l'institutionnalisation de la collaboration entre les huit États américains riverains des Grands Lacs et les deux provinces canadiennes concernées apparaît comme un moyen de donner un poids politique accru aux enjeux intéressants les communautés locales situées dans la région et ce, sur la scène politique nationale des deux côtés de la frontière²⁶⁵.

Dans cette optique, les ententes et institutions régionales en place dans la région apparaissent comme emblématiques d'une approche que Noah D. Hall a qualifiée, dans un article paru en 2008, de « cooperative horizontal federalism »²⁶⁶. Dans le domaine de l'utilisation des eaux limitrophes par exemple, l'approche collaborative régionale, sans aller à l'encontre des initiatives prises au niveau national, particulièrement du *Traité des eaux limitrophes* de 1909, complète ces dernières à l'aide de normes plus sévères et de processus de contrôle plus rigoureux. À titre d'exemple, l'*Entente sur les ressources en eaux durables* entre l'Ontario, le Québec et les huit États américains riverains des Grands Lacs prévoit une interdiction générale relativement aux diversions des eaux, sujettes à certaines exceptions, de même que des restrictions relatives à l'utilisation des eaux, et établit un organe régional (« *Regional Body* ») chargé de surveiller le respect de l'Entente par les parties et de formuler des recommandations (« *Regional Review Process* »)²⁶⁷. Or, sous l'égide du *Traité des eaux limitrophes*, les diversions et utilisations des eaux limitrophes demeurent permises, dans la mesure où elles ne causent pas préjudice aux habitants de l'autre côté de

²⁶⁵ Voir Donahue, « Report Card », *supra* note 153 à la p. 462.

²⁶⁶ Hall, « The Centennial », *supra* note 181 à la p. 1440.

²⁶⁷ Voir *Entente sur les ressources en eaux durables*, *supra* note 210, art. 300.

la frontière²⁶⁸. En établissant une interdiction générale de diversion des eaux et en limitant leur utilisation, l'*Entente sur les ressources en eaux durables* va donc beaucoup plus loin que le *Traité des eaux limitrophes* de 1909, sans toutefois être contradictoire à son esprit. Pour Hall, « [t]he Regional Review Process thus avoids infringing on federal treaty power, but still gives the provinces an evaluative and procedural role that may prove useful for affecting major decisions.»²⁶⁹ Sur cette base, Hall conclut que la récente signature de l'Entente «illustrates that cooperation along the border is alive and well, albeit at a sub-national level.»²⁷⁰

Non seulement la collaboration régionale est-elle bien vivante dans la région du bassin du Saint-Laurent et des Grands Lacs, mais elle semble être également encouragée par les organes interétatiques comme la CMI. Ainsi, l'*Annexe de 2001* à la *Charte des Grands Lacs*²⁷¹, qui a mené à la signature de l'*Entente sur les ressources en eaux durables*²⁷², a été négociée par les gouverneurs des huit États américains et les premiers ministres de l'Ontario et du Québec sous les auspices de la CMI²⁷³. Dans un rapport publié en mars 2000 qui suivait un renvoi du Canada et des États-Unis concernant les effets des dérivations et extractions actuelles et potentielles des eaux limitrophes et transfrontalières²⁷⁴, la CMI

²⁶⁸ *Supra* note 179, art. 2.

²⁶⁹ Hall, « The Centennial » *supra* note 181 à la p. 1444.

²⁷⁰ *Ibid.* à la p. 1434.

²⁷¹ *Supra* note 207.

²⁷² *Supra* note 210.

²⁷³ Voir Noah D. Hall et al., « Great Lakes Emerging Legal Issues Regarding the International Boundary Waters Treaty and the Great Lakes Water Quality Agreement » (2008-2010) 34 *Can.- U.S. L.J.* 193 à la p. 215 [Hall, «Emerging Legal Issues»].

²⁷⁴ Commission mixte internationale, *Rapport final sur la protection des eaux des Grands Lacs présenté aux gouvernements du Canada et des États-Unis d'Amérique*, 22 février 2000.

avait en effet pressé les gouverneurs et premiers ministres riverains du bassin du Saint-Laurent et des Grands Lacs d'adopter, dans les 24 prochains mois, « avec la participation entière du public et dans le cadre d'un processus ouvert », des « normes et procédures [...] qui seront utilisées dans la prise de décisions concernant les extractions ou les activités majeures de consommation nouvelle ou accrue »²⁷⁵. On assiste donc à un véritable dialogue entre organisations interétatiques fédérales et régionales actives dans la région.

Un autre aspect intéressant de la collaboration régionale dans la région du Saint-Laurent et des Grands Lacs est qu'elle ne se limite pas uniquement aux initiatives entreprises par les représentants des gouvernements des États américains et des provinces canadiennes. Les autorités publiques des villes situées dans la région ont également développé des réseaux plus ou moins formels de collaboration, comme en témoigne *l'Alliance des villes des Grands Lacs et du Saint-Laurent*, une coalition de maires et de représentants municipaux issus de 74 villes canadiennes et américaines situées dans la région du bassin du Saint-Laurent et des Grands Lacs²⁷⁶.

En ce qui concerne l'intégration verticale, il existe des organisations binationales qui intègrent officiellement des membres provenant de différents paliers de gouvernement. Pensons par exemple au Comité exécutif binational, créé sous l'égide de *l'Accord de*

²⁷⁵ *Ibid.*, Recommandation IV. Normes.

²⁷⁶ Voir Great Lakes & St. Lawrence Cities Initiative – Alliance des villes des Grands Lacs et du Saint-Laurent, en ligne : <<http://www.gslcities.org/fr/>>.

1978²⁷⁷, qui comprend des représentants d'Environnement Canada, de l'*United States Environmental Protection Agency*, de d'autres organismes fédéraux canadiens et américains, ainsi que des gouvernements des États américains situés dans la région des Grands Lacs et du gouvernement de l'Ontario²⁷⁸. Ainsi, l'*Accord de 1978* et les Protocoles subséquents, bien que signés par les gouvernements fédéraux des deux États, prévoient expressément la participation des gouvernements des huit États américains riverains des Grands Lacs et de la province de l'Ontario à la prise de décision²⁷⁹. Tous les processus bilatéraux issus de ces accords (par exemple la *Stratégie binationale relative aux substances toxiques*, les PAP, les *Conférences sur l'état de l'écosystème des Grands Lacs*)²⁸⁰ incluent donc à la fois des représentants des gouvernements fédéraux et des gouvernements des États américains riverains des Grands Lacs de même que du gouvernement de l'Ontario. Il est intéressant de noter que le Comité exécutif des Grands Lacs qui remplacera le Comité exécutif binational lorsque le *Protocole de 2012 modifiant l'Accord de 1978* entrera en vigueur poursuivra dans cette même veine en élargissant même le *membership* aux gouvernements des Premières Nations, aux gouvernements municipaux et à d'autres organismes publics locaux²⁸¹.

²⁷⁷ *Supra* note 156.

²⁷⁸ Le Québec n'est pas inclus au Comité exécutif binational, puisque le fleuve Saint-Laurent n'est pas visé par les accords de 1978 et de 1987, ce que certains auteurs dénoncent comme une aberration. Voir notamment Bédard, *supra* note 146 aux pp. 126-128.

²⁷⁹ L'article 6(1) de l'*Accord révisé de 1978*, *supra* note 156 prévoit par exemple que les États parties devront élaborer et appliquer certains programmes et mesures listées à l'article « en collaboration avec les Gouvernements des États et de la Province ».

²⁸⁰ Voir la section 2.1.3a) ci-dessus.

²⁸¹ Voir *Protocole de 2012 modifiant l'Accord de 1978*, *supra* note 156, art. 5(2)(a) (Il n'est pas clair cependant que le CÉGL ouvrira ses portes au Québec).

Dans cet ordre d'idées, il convient de souligner en terminant la présence de représentants des gouvernements autochtones au sein de réseaux de collaboration verticaux. En plus du Comité exécutif des Grands Lacs, des représentants de communautés autochtones réunis au sein de la *Chippewa/Ottawa Resource Authority* sont présents à titre d'observateurs à la Commission des Grands Lacs²⁸², aux côtés de représentants des gouvernements fédéraux canadien et américain, d'organisations gouvernementales comme la CMI et d'organismes privés comme le *Council of Great Lakes Industries*. Cette même organisation autochtone participe également au *Joint Strategic Plan for Management of Great Lakes Fisheries* adopté en 1997 sous les auspices de la Commission des pêcheries des Grands Lacs²⁸³.

Bien plus qu'une caractéristique parmi d'autres, la régionalisation des réseaux apparaît comme un trait emblématique de l'intégration canado-américaine dans le bassin du Saint-Laurent et les Grands Lacs.

2.2.3. L'informalité des relations. Le modèle typique de coopération canado-américaine se caractérise également par une informalité marquée dans les rapports de collaboration en raison de l'existence de liens interpersonnels très étroits et basés sur la confiance entre les fonctionnaires canadiens et américains. Bien évidemment, l'existence de tels liens interpersonnels est difficile, voire impossible, à observer directement. En

²⁸² Les membres observateurs n'ont toutefois pas de droit de vote sur les décisions de la Commission. Voir Donahue, « Great Lakes Commentary », *supra* note 263 à la p. 29.

²⁸³ Voir Great Lakes Fishery Commission, *A joint strategic plan for management of Great Lakes fisheries (adopted in 1997 and supersedes 1981 original)*, Great Lakes Fish. Comm. Misc. Publ. 2007-01, 10 juin 2007.

revanche, nous pouvons à tout le moins postuler leur existence en se tablant sur divers éléments.

Un premier élément laissant présager l'existence de relations étroites entre fonctionnaires des deux pays, tant au niveau fédéral qu'au niveau des administrations des États américains, des provinces canadiennes et des villes des deux côtés de la frontière, découle de la multitude d'ententes et de processus bilatéraux informels²⁸⁴ en place dans la région. Ce foisonnement de réseaux informels se déploie de façon à générer un « seamless web of cooperation at all levels », pour reprendre l'expression utilisée par Michael J. Donahue dans un article paru en 2002²⁸⁵. Comme l'ont souligné Heynen et Higginbotham dans leur *Guide pratique aux fonctionnaires concernant la gestion des relations canado-américaines*, « les institutions et ententes à caractère « non officiel », comme les groupes de travail ou les protocoles d'entente, demeurent des outils extrêmement utiles pour faciliter la collaboration et la création de liens »²⁸⁶. En effet, en se côtoyant dans une multitude de forums informels et en travaillant conjointement à l'élaboration et la mise en œuvre de programmes conjoints, les fonctionnaires développent des relations professionnelles très fortes, basées sur la collégialité. Tout indique d'ailleurs que cette prolifération d'institutions et de

²⁸⁴ La USEPA et EC ont même lancé un site internet (Binational.net : http://binational.net/home_f.html) visant à regrouper dans une fenêtre unique tous les programmes conjoints en cours touchant les Grands Lacs.

²⁸⁵ Donahue, « Report Card », *supra* note 153 à la p. 461.

²⁸⁶ Heynen et Higginbotham, *Promouvoir*, *supra* note 96 à la p. 19.

processus bilatéraux à caractère non officiel tend à se renforcer, stimulant par le fait même le phénomène d'intégration des administrations publiques des deux côtés de la frontière²⁸⁷.

Dans cette même veine, selon Heynen et Higginbotham, la réalisation d'opérations conjointes par des fonctionnaires des deux pays contribue également à établir des relations de confiance entre fonctionnaires canadiens et américains²⁸⁸. Ces relations conduisent parfois à la création de « communautés de praticiens transfrontalières », c'est-à-dire des communautés de professionnels et d'experts des deux États intéressés par une question commune²⁸⁹. Or, dans la région sous étude, il semble qu'une part non négligeable du travail de terrain nécessaire à la mise en oeuvre des accords et initiatives binationales soit effectuée par des équipes mixtes composées à la fois de fonctionnaires américains et canadiens. Par exemple, lorsque la CMI est saisie d'un renvoi (procédure prévue à l'article 9 du *Traité des eaux limitrophes* de 1909) ou d'une requête (procédure prévue aux articles 3 et 4 du Traité), elle recourt à l'occasion à des Commissions internationale d'ingénieurs, composées de techniciens provenant des deux pays, afin d'examiner les aspects techniques de la question sous étude et de lui faire rapport. Ces Commissions peuvent quant à elles nommer au besoin, dans le but de diriger les enquêtes sur le terrain, des comités d'experts locaux, composés non seulement d'ingénieurs canadiens et américains, mais également de représentants des gouvernements fédéraux, étatiques et provinciaux²⁹⁰. À un niveau encore

²⁸⁷ Voir Donahue, « Report Card », *supra* note 153 à la p. 459 et Botts et Muldoon, *supra* note 181 à la p. 1565.

²⁸⁸ Voir Heynen et Higginbotham, *Promouvoir*, *supra* note 96 à la p. 19.

²⁸⁹ *Ibid.* à la p. 18.

²⁹⁰ Voir Bédard, *supra* note 146 aux pp. 75-76.

plus opérationnel, il suffit de penser au tout nouveau programme « Shiprider » qui pousse la collaboration entre fonctionnaires à son paroxysme, en établissement littéralement des équipes mixtes chargées de veiller au respect des lois canadiennes et américaines dans les eaux transfrontalières²⁹¹. En bref, les exemples de programmes de mise en œuvre conjointe abondent, que ce soient les programmes de recherche administrés par la Commission des pêcheries des Grands Lacs et conduits par des scientifiques et des fonctionnaires canadiens et américains²⁹², ou encore les opérations de déglacages dans les Grands Lacs et le fleuve Saint-Laurent menées conjointement par les Gardes côtières canadienne et américaine²⁹³.

L'accent mis sur le partage d'information entre les administrations publiques canadienne et américaine constitue également un indice nous permettant d'inférer l'existence de liens de confiance personnels entre fonctionnaires publics des deux côtés de la frontière²⁹⁴. À cet égard, il semble que la vaste majorité des ententes et processus bilatéraux étudiés dans cette section place l'échange d'information au centre leurs objectifs. La Commission des Grands Lacs, réunissant les huit États américains riverains des Grands Lacs ainsi que l'Ontario et le Québec, constitue un exemple d'institution binationale dont l'objectif premier est la collecte et le partage d'information entre les membres. Michael J. Donahue définit ainsi la raison d'être de la Commission de la façon suivante :

²⁹¹ Voir texte accompagnant la note 199 ci-dessus.

²⁹² Voir « Overview of Research Programs », en ligne: Great Lakes Fishery Commission, Commission des pêcheries des Grands Lacs <<http://www.glfsc.org/research/glfscsp.php>>

²⁹³ Voir texte accompagnant la note 232 ci-dessus.

²⁹⁴ Voir Heynen et Higginbotham, *Promouvoir*, supra note 96 à la p. 19.

We like to describe ourselves as an ‘information research broker’ that ignores geopolitical boundaries and focuses more on hydrological boundaries²⁹⁵.

La collecte et le partage d’information scientifique entre les administrations publiques est également au cœur de nombreux accords et processus bilatéraux, comme la *Convention de 1954 sur les pêcheries des Grands Lacs*²⁹⁶ et le *Groupe de collaboration sur l’eau de ballast*²⁹⁷. Un autre exemple serait les *Équipes intégrées de la police des frontières*, programme chapeauté par divers agences et ministères fédéraux canadiens et américains, dont la Gendarmerie Royale du Canada et la Garde côtière américaine, et destiné à échanger de l’information afin d’améliorer la sécurité le long de la frontière canado-américaine notamment dans la région du Saint-Laurent et des Grands Lacs²⁹⁸. La CMI elle-même joue un rôle très important en matière de collecte et de partage d’information entre gouvernements partenaires concernant les eaux transfrontalières. Ce rôle est d’ailleurs considéré par la plupart des auteurs comme un élément extrêmement positif aidant à renforcer les liens de collaboration entre les deux États riverains²⁹⁹.

En bref, la forte présence d’institutions et d’ententes informelles, la collaboration entre fonctionnaires publics provenant des deux côtés de la frontière au niveau opérationnel ainsi

²⁹⁵ Donahue, « Report Card », *supra* note 153 à la p. 258. Voir également les trois principales fonctions de la Commission telles qu’énoncées sur le site internet de la Commission, soit : « Communications among the membership and the entire Great Lakes-St. Lawrence community; Policy research, development and coordination on issues of regional interest; and Advocacy of those positions on which members agree. » Commission des Grands Lacs, « About the GL Commission », *supra* note 264.

²⁹⁶ Voir *supra* note 192.

²⁹⁷ Voir section 2.1.3b) ci-dessus.

²⁹⁸ Voir Gendarmerie royale du Canada, « Équipes intégrées de la police des frontières (EIPF) », en ligne : < <http://www.rcmp-grc.gc.ca/ibet-eipf/index-fra.htm> >.

que l'accent mis sur l'échange d'information entre les administrations publiques sont autant d'éléments qui témoignent d'une informalité certaine dans les rapports de collaboration entre fonctionnaires des deux côtés de la frontière.

2.2.4. Des réseaux mixtes. Finalement, comme nous l'avons souligné dans le chapitre premier de notre mémoire, le transgouvernementalisme canado-américain se distingue de d'autres modèles de gouvernance par la forte présence de réseaux de collaboration mixtes, c'est-à-dire de réseaux réunissant des acteurs provenant, d'une part, du secteur public et, d'autre part, du secteur privé et de la société civile³⁰⁰. Cet aspect général du transgouvernementalisme canado-américain s'observe également dans le contexte particulier de la gestion conjointe du bassin du Saint-Laurent et des Grands Lacs et ce, de diverses façons.

Un premier élément de mixité des réseaux existants consiste en la large place offerte dans les institutions et processus bilatéraux à la participation citoyenne. À titre d'exemple, la *Stratégie binationale de réduction des substances toxiques*³⁰¹, prévoit des consultations avec des représentants de l'industrie et des membres du public concernant les modifications à apporter à la liste de substances polluantes à l'égard desquelles des actions sont

²⁹⁹ Voir par exemple, Legault, *supra* note 252 à la p. 52 et Hall, « The Centennial », *supra* note 181 à la p. 1422.

³⁰⁰ Voir la section 1.2.2 ci-dessus.

³⁰¹ Voir la section 2.1.3a) ci-dessus.

envisagées dans le contexte de la Stratégie³⁰². Les *Conférences sur l'état de l'écosystème des Grands Lacs*³⁰³ ont d'ailleurs été mises en place dans le but précis de permettre la participation à la Stratégie d'acteurs de l'industrie, d'ONG et de membres du public issus du milieu scientifique. Selon Botts et Muldoon, bien que ces processus ne se soient pas toujours soldés par une participation très large du public, cette ouverture à des acteurs non gouvernementaux a tout de même eu l'avantage de créer des « communautés d'intérêt » autour de la question de la qualité de l'eau des Grands Lacs:

One of the unique and positive features of the Great Lakes regime is the fact that the Great Lakes Agreement has fostered and nurtured communities of interests that, despite their distinct and separate backgrounds and perspectives, attempt to move toward stated goals and objectives. The communities of interests include scientists, many of whom have careers dedicated to the study of Great Lakes issues; government agency staff and officials; environmental advocates who participated in the processes managed by the IJC for implementation of the Agreement; industry leaders; and charitable foundations³⁰⁴.

La CMI réserve également une place importante à la participation du public à ses travaux, en particulier lorsqu'elle traite de problèmes environnementaux. Autant les particuliers que les centres de recherche, les organisations environnementales, les syndicats et les représentants de l'industrie sont ainsi conviés à participer aux travaux de la Commission par le biais de réunions bisannuelles, de colloques, de rencontres publiques et de tables

³⁰² Voir United States Environmental Protection Agency et Environnement Canada, « Stratégie binationale », *supra* note 211 à la p. 6.

³⁰³ Voir la section 2.1.3a) ci-dessus.

³⁰⁴ Botts et Muldoon, *supra* note 181 à la p. 1560.

rondes³⁰⁵. Le *Protocole de 2012 modifiant l'Accord de 1978* prévoit également des mécanismes de participation citoyenne, en permettant au grand public de commenter sur l'état des Grands Lacs et les futures priorités et actions du Comité exécutif des Grands Lacs par l'entremise des « Forums publics sur les Grands Lacs »³⁰⁶.

Au-delà de la participation publique aux travaux des organisations binationales, la mixité des réseaux se traduit également par de multiples partenariats public-privé. À cet égard, l'exemple le plus évident est sans nul doute la gestion de la Voie maritime du Saint-Laurent qui s'effectue conjointement par une société d'État américaine (la SLSDC) et une société sans but lucratif canadienne sous contrat avec Transport Canada (la CGVMSL). La CGVMSL et la SLSDC collaborent d'ailleurs fréquemment avec les pouvoirs publics de même que les ONG et les représentants de l'industrie du transport maritime et des matières premières dans le cadre de projets ponctuels liés à la gestion du réseau³⁰⁷. Finalement, il est intéressant de remarquer que des acteurs des secteurs public et privé se côtoient au sein même de la structure de la CGVMSL et de la SLSDC. Ainsi, des représentants des gouvernements de l'Ontario et du Québec siègent au conseil d'administration de la CGVMSL, aux côtés de représentants de divers secteurs de l'industrie intéressés par la gestion du réseau dont les transporteurs canadiens et internationaux, le secteur des céréales

³⁰⁵ Voir Bédard, *supra* note 146 à la p. 129.

³⁰⁶ *Supra* note 156, art. 5(1).

³⁰⁷ Voir par exemple Transports Canada, U.S. Army Corps of Engineers et al., « Étude des Grands Lacs », *supra* note 231.

et le secteur de l'acier et du minerai de fer³⁰⁸. Quant à la SLSDC, son conseil d'administration, qui est dirigé par un haut fonctionnaire de l'administration publique fédérale américaine, comprend également des représentants de l'industrie³⁰⁹. La prise de décisions relativement à la gestion de la Voie maritime tant du côté canadien que du côté américain s'effectue donc conjointement par des membres du secteur public et du secteur privé.

En somme, les liens de collaboration entre les pouvoirs publics, le secteur privé, les particuliers et les ONG se matérialisent sous diverses formes tout en étant présents au cœur même des processus décisionnels affectant la gestion de la région.

2.2.5. Conclusion sur la collaboration binationale dans la région du bassin du Saint-Laurent et des Grands Lacs : modèle de gouvernance et tendances observables. En définitive, nous pouvons affirmer que la structure de gouvernance canado-américaine en place dans la région du bassin du Saint-Laurent et des Grands Lacs présente tous les attributs du modèle théorique de l'intégration transgouvernementale nord-américaine décrit au chapitre précédent. On observe en effet un faible abandon de souveraineté de la part des États partenaires compensé en quelque sorte

³⁰⁸ Voir « Régie de la Voie Maritime : Corporation de Gestion de la Voie maritime du Saint-Laurent », en ligne : Réseau Grands Lacs Voie maritime du Saint-Laurent <<http://www.greatlakes-seaway.com/fr/regie/cgvmsl/conseil/index.html>>.

³⁰⁹ Voir « Régie de la Voie Maritime : La Saint Lawrence Seaway Development Corporation », en ligne : Réseau Grands Lacs Voie maritime du Saint-Laurent <<http://www.greatlakesseaway.com/fr/regie/slsdc/index.html>>.

par une présence marquée de réseaux régionaux et verticaux, l'existence de relations interpersonnelles étroites entre fonctionnaires publics des deux côtés de la frontière et une forte mixité public-privé au sein des réseaux de collaboration.

Dans une perspective plus globale, un second constat s'impose : la structure de gouvernance en place dans la région du bassin du Saint-Laurent et des Grands Lacs fait une large place aux réseaux transgouvernementaux. Ainsi, force est d'admettre qu'à eux seuls, les quelques instruments de droit international traditionnel en vigueur comme le *Traité sur les eaux limitrophes* de 1909 ne suffisent pas à rendre compte de la réelle teneur de la gouvernance canado-américaine dans la région sous étude. Une analyse plus poussée révèle en effet une matrice complexe et solide de réseaux transgouvernementaux dont les multiples ramifications s'étendent aujourd'hui beaucoup plus loin que le strict cadre des ententes sous l'égide desquelles ces réseaux ont pris naissance. Pensons simplement à l'ensemble des ententes et initiatives en matière de protection de l'environnement dans les Grands Lacs qui sont nées dans le giron de la CMI, une entité établie en 1909 pour prévenir et régler les différends concernant l'usage des eaux limitrophes, mais qui aujourd'hui dépasse largement le rayon d'action de la Commission. Le modèle de gouvernance en place dans la région du bassin du Saint-Laurent et des Grands Lacs apparaît donc comme une structure hybride, sur le modèle des « réseaux imbriqués » d'Anne-Marie Slaughter³¹⁰, témoignant d'une synergie certaine entre instruments de droit international traditionnels et mécanismes d'intégration propres à la figure du réseau.

Il en résulte nécessairement une dynamique concomitante d'effritement du rôle monopolistique de l'État. L'État, tel qu'envisagé dans le prisme conceptuel du droit international public, n'occupe pas l'entièreté du champ normatif en ce qui a trait à la gestion des questions transfrontalières dans la région sous étude. Bien au contraire, les processus d'élaboration et de mise en œuvre des normes, standards et autres règles applicables relèvent majoritairement d'acteurs évoluant au niveau subnational (ministères et agences de l'administration publique fédérale, entités régionales et municipales, etc.) et non des chefs d'État responsables des relations internationales. Fonctionnaires, scientifiques, représentants de l'industrie, élus municipaux et gouvernements autochtones occupent une place indéniable dans la gouvernance binationale de la région du bassin du Saint-Laurent et des Grands Lacs. Ces acteurs collectent l'information, l'analysent, la diffusent, élaborent des normes et règles, font rapport aux gouvernements et surveillent la mise en œuvre et le respect des décisions prises. Dans cette veine, on remarque également une domination marquée des mécanismes de *soft power*, axés sur la poursuite d'objectifs communs et l'existence de relations interpersonnelles basées sur la confiance, plutôt que sur les mécanismes de coercition et de sanction, pratiquement absents du paysage institutionnel dans la région sous étude.

Il semble que le modèle transgouvernemental de gouvernance se soit développé naturellement en réponse à la complexité des enjeux relatifs à la gestion des Grands Lacs et

³¹⁰ Voir texte accompagnant la note 143 ci-dessus.

du Saint-Laurent. Donahue explique comment la gouvernance de la région s'est transformée au cours des années :

How has the system of Great Lakes governance evolved over the last several decades? We have gone from a top-down command-and-control regulatory emphasis to more of a bottom-up, participatory, partnership-based emphasis. We have gone from where we were 20 years ago – from developing our institutional infrastructure – to having a well-structured regime that is now focusing more on enhancing its efficiency. [...] Furthermore, there has been much more of a shift from the federal agency-like, “top-down” approach to a “partnership” approach with regard to states and the local communities³¹¹.

À notre avis, les exemples d'initiatives conjointes adoptées récemment démontrent que la transformation vers un modèle d'intégration « du bas vers le haut » est appelée à se poursuivre. Certains acteurs de la gouvernance dans la région décrivent même ce modèle d'intégration fortement décentralisée comme un idéal à atteindre afin de répondre à la complexification toujours plus grande des défis posés par la gestion des enjeux transfrontaliers dans la région³¹².

Or, si le modèle de l'intégration par réseaux transgouvernementaux apparaît comme la solution retenue par les pouvoirs publics dans la gestion collaborative du bassin du Saint-Laurent et des Grands Lacs, s'agit-il du modèle à privilégier en ce qui a trait à la gouvernance du PNO? Le fait qu'un modèle de gouvernance particulier ait été adopté avec succès à l'égard d'une région géographique donnée ne signifie pas nécessairement que ce

³¹¹ Donahue, « Report Card », *supra* note 153 à la p. 459.

modèle soit adapté à la résolution d'enjeux binationaux liés à une zone géographique différente. Cette réflexion fera l'objet de notre prochain chapitre.

³¹² Voir notamment *ibid.* à la p. 461.

3. L'établissement d'une structure transgouvernementale pour la gestion du PNO

Dans ce dernier chapitre, nous tenterons de dégager un modèle de gouvernance binationale viable pour la gestion du PNO. Comme nous l'avons expliqué en introduction, notre projet se fonde sur les thèses de politicologues et de juristes canadiens qui ont suggéré qu'une collaboration Canada-États-Unis relativement au PNO constitue une voie permettant de mettre fin au conflit opposant les deux États voisins sur le plan diplomatique. Ces thèses présentent bien évidemment certains écueils que nous tenterons de mettre en lumière dans ce chapitre. Toutefois, notre objectif principal est d'exposer comment le modèle juridique d'intégration canado-américaine fondé sur le transgouvernementalisme peut venir soutenir concrètement les propositions des politicologues et juristes en faveur d'une sortie de crise par la voie de la collaboration. Nous ne prétendons absolument pas détenir la clé de voûte de la résolution du conflit, mais nous considérons que les thèses sur lesquelles nous nous fondons ont suffisamment de mérite pour qu'il vaille la peine sur le plan scientifique de cerner un modèle juridique qui puisse leur permettre de prendre forme dans la réalité.

Pour ce faire, nous procéderons en deux temps. D'abord, il nous semble primordial d'évaluer les initiatives de collaboration existantes afin de dresser l'état des lieux en matière de collaboration canado-américaine relativement au PNO. L'existence ou la non-existence d'initiatives de collaboration dans la région nous aidera à cerner le réalisme de notre proposition. Puis, nous recourrons au modèle de gouvernance en place dans la région du bassin du Saint-Laurent et des Grands Lacs et aux grandes caractéristiques du

transgouvernementalisme canado-américain afin de jeter les bases d'une structure générale de collaboration relativement au PNO.

3.1. Les initiatives binationales existantes relativement au PNO

Cette section sera l'occasion de tracer un rapide portrait des principales initiatives de collaboration bilatérales qui existent actuellement concernant le PNO. Ce faisant, nous ne chercherons pas à couvrir l'ensemble des initiatives de coopération existantes pas plus que nous souhaitons limiter notre examen aux seuls réseaux transgouvernementaux. Notre objectif est plutôt de cerner globalement la nature des liens de collaboration qui existent à ce jour entre le Canada et les États-Unis et qui pourraient servir de base à une collaboration transgouvernementale plus étendue. Nous aurons recours une fois de plus à la typologie des canaux fonctionnels développée à la section 1.2.3.

3.1.1. Les canaux multilatéraux. Il n'existe actuellement aucun traité multilatéral traitant spécifiquement de la souveraineté sur le PNO. Cependant, les gouvernements canadien et américain collaborent régulièrement au sein de forums multilatéraux concernant la gouvernance dans l'Arctique ou le droit de la mer. Bien que ne touchant pas spécifiquement au PNO, nous sommes d'avis que ces initiatives peuvent, dans une certaine mesure, servir de catalyseurs à une coopération transgouvernementale renforcée dans cette région.

Qualifiée de véritable « constitution pour les océans »³¹³ par Tommy T.B. Koh, Président de la troisième conférence des Nations Unies sur le droit de la mer, la *Convention des Nations Unies sur le droit de la mer*³¹⁴ constitue la principale source de droit international public concernant « tous les aspects des utilisations et des ressources des mers et océans »³¹⁵. En matière de souveraineté sur les mers, la Convention établit le régime juridique applicable aux différentes zones maritimes et indique quels droits peuvent exercer les États le long de leurs côtes. Certaines dispositions de cette convention figurent d'ailleurs au cœur des prétentions canadiennes et américaines concernant la souveraineté sur le PNO³¹⁶. Bien que la Convention lie actuellement 164 États incluant le Canada³¹⁷, les États-Unis, quant à eux, refusent de ratifier cet instrument international malgré le rôle actif qu'a joué le gouvernement américain dans son processus d'élaboration³¹⁸. Pour l'instant donc, la

³¹³ Tommy T. B. Koh, Président de la troisième Conférence des Nations Unies sur le droit de la mer, « Une constitution pour les océans », troisième Conférence des Nations Unies sur le droit de la mer, présentée à Montego Bay, 10 décembre 1982, en ligne :

<http://www.un.org/Depts/los/convention_agreements/texts/koh_french.pdf>.

³¹⁴ *Supra* note 21.

³¹⁵ Tommy T. B. Koh, *supra* note 313. Voir Candace L. Bates, « U.S. Ratification of the U.N. Convention on the Law of the Sea: Passive Acceptance Is Not Enough to Protect U.S. Property Interests » (2006) 31 N.C.J. Int'l L. & Com. Reg. 745.

³¹⁶ Voir entre autres *Convention sur le droit de la mer*, *supra* note 21, art. 7-16 (lignes de base droites), 34-45 (détroit international).

³¹⁷ En date du 7 novembre 2012. Pour l'état le plus récent des ratifications, voir « Listes chronologiques de ratifications, adhésions et successions à la Convention aux Accords y relatifs », en ligne : Ocean and Law of the Sea < http://www.un.org/Depts/los/reference_files/chronological_lists_of_ratifications.htm#The United Nations Convention on the Law of the Sea>.

³¹⁸ Plusieurs auteurs dénoncent par ailleurs ce refus des États-Unis de ratifier la Convention comme étant contraire à ses propres intérêts. Les États-Unis ont tout de même affirmé que la vaste majorité des articles de la Convention faisaient partie du droit coutumier international. Voir notamment Bates, *supra* note 315 aux pp. 789-792; Mark Jarashow, Michael B. Runnels et Tait Svenson, « UNCLOS and the Arctic: The Path Of Least Resistance » (2007) 30 Fordham Int'l L.J. 1587 aux pp. 1650-1651.

question de la souveraineté sur le PNO ne peut être tranchée sous l'égide du régime de règlement des différends mis en place par cette convention³¹⁹.

Néanmoins, nous sommes d'avis que la *Convention sur le droit de la mer* a pu servir, au moins une fois, de canal de collaboration fonctionnel entre le Canada et les États-Unis concernant le PNO. Ainsi, les États-Unis ont été impliqués, avec le Canada et l'URSS, dans les négociations ayant mené à l'adoption de l'article 234 de la Convention qui crée un régime spécial en matière de protection de l'environnement dans les zones recouvertes par les glaces³²⁰. Les États-Unis se sont prononcés en faveur de l'inclusion de cet article dans la Convention et ont reconnu la nature coutumière des droits octroyés aux États côtiers par cet article³²¹. Plus important encore, les États-Unis ont accepté d'un même souffle que leurs navires commerciaux soient soumis à la *Loi canadienne sur la prévention de la pollution des eaux arctiques*³²² dans le PNO³²³. Cette loi, adoptée en 1970 par le Parlement du

³¹⁹ Voir *Convention sur le droit de la mer*, *supra* note 21, partie XV.

³²⁰ « Les États côtiers ont le droit d'adopter et de faire appliquer des lois et règlements non discriminatoires afin de prévenir, réduire et maîtriser la pollution du milieu marin par les navires dans les zones recouvertes par les glaces et comprises dans les limites de la zone économique exclusive, lorsque des conditions climatiques particulièrement rigoureuses et le fait que ces zones sont recouvertes par les glaces pendant la majeure partie de l'année font obstacle à la navigation ou la rendent exceptionnellement dangereuse, et que la pollution du milieu marin risque de porter gravement atteinte à l'équilibre écologique ou de le perturber de façon irréversible. Ces lois et règlements tiennent dûment compte de la navigation, ainsi que de la protection et de la préservation du milieu marin sur la base des données scientifiques les plus sûres dont on puisse disposer. » *Ibid.*, art. 234.

³²¹ Voir McDorman, *supra* note 145 à la p. 290.

³²² L.R.C. 1985, c. A-12 [*Loi sur la prévention de la pollution dans les eaux arctiques*].

³²³ Voir É-U, Bureau of Oceans and International Environmental and Scientific Affairs., U.S. Department of State, *Limits in the Sea: United States Responses to Excessive Maritime Claims* (S Doc n° 112), Washington, DC, US Government Printing Office 1992 à la note 114 («The United States continues to object to the application of the law in so far as it purports to apply to sovereign immune vessels. The United States believes that internationally agreed standards should be developed to replace many of the unilateral provisions. However, the United States considers U.S. commercial vessels subject to this law. The United States has

Canada, accorde au gouvernement canadien des droits sur une zone de lutte contre la pollution s'étendant jusqu'à 200 milles au-delà du périmètre de l'archipel, coïncidant ainsi avec les limites de la ZEE du Canada³²⁴. Or, l'article 234 de la *Convention sur le droit de la mer* a justement été adopté sous la pression du Canada qui souhaitait faire reconnaître à l'international la validité de sa *Loi sur la prévention de la pollution des eaux arctiques* et de la réglementation afférente³²⁵. Bien que des divergences persistent quant à la portée de cette reconnaissance par les États-Unis de la loi canadienne, le soutien américain à l'article 234 de la *Convention sur le droit de la mer* témoigne tout de même d'une volonté (timide certes, mais bien réelle) de collaboration de la part des États-Unis sur le PNO³²⁶.

La collaboration canado-américaine sur les eaux arctiques apparaît toutefois beaucoup plus marquée sous l'égide du Conseil arctique. Établi par une déclaration non contraignante signée par les huit nations circumpolaires en 1996³²⁷, le Conseil arctique est un organe de *soft law* destiné à servir de forum de coopération régionale en matière d'environnement et de développement durable dans le Nord³²⁸. Fait intéressant, le Conseil arctique inclut des

agreed to consult with Canada in the development of standards and operational procedures to facilitate commercial navigation in the Arctic.» [nos italiques]).

³²⁴ Voir définition de « eaux arctiques » à l'article 2 de la *Loi sur la prévention de la pollution dans les eaux arctiques*, *supra* note 322.

³²⁵ Voir notamment McDorman, *supra* note 145 à la p. 289; Robert Hage, « Canada and the law of the sea » (1984) 8:1 *Marine Policy* 2.

³²⁶ Voir McDorman, *supra* note 145 aux pp. 288-290.

³²⁷ *Déclaration sur la création du Conseil de l'Arctique*, 19 septembre 1996, 35 ILM 1382 [la *Déclaration*]. Les États signataires de cette déclaration sont le Canada, la Finlande, la Norvège, la Suède, le Danemark, l'Islande, la Russie et les États-Unis.

³²⁸ Voir Timo Koivurova et David L. Vanderwaag, « The Arctic Council at 10 Years: Retrospect and Prospects » (2007) 40 *U.B.C. L. Rev.* 121 au para. 1.

organisations de peuples autochtones comme participants permanents³²⁹. En plus de favoriser la circulation d'information entre les États membres et de stimuler la recherche scientifique, le Conseil arctique joue, comme le reconnaît le gouvernement du Canada, un « rôle clé dans le développement d'une liste des priorités commune aux nations arctiques »³³⁰.

Même si les origines déclaratoires du Conseil rendent non contraignante la mise en œuvre en droit national de ses objectifs³³¹, ce forum constitue tout de même une plate-forme transgouvernementale intéressante, puisqu'elle stimule la coopération des États circumpolaires, et plus spécifiquement pour nos fins, du Canada et des États-Unis. À titre d'exemple, des représentants du Canada, des États-Unis et de la Finlande ont travaillé en 2009 au projet intitulé *l'Évaluation de la navigation maritime en Arctique* (ÉNMA) dans le but d'étudier l'état du transport maritime dans l'Arctique et d'élaborer des scénarios futurs selon les prévisions liés aux changements climatiques³³². Le Conseil arctique joue également un rôle de facilitateur pouvant mener à la conclusion d'accords formels dans

³²⁹ Il s'agit plus précisément de la *Conférence circumpolaire inuit*, du *Saami Council*, et de l'*Association des minorités autochtones du Nord, de la Sibérie et des régions extrême-orientales de la Fédération de Russie*. La Déclaration prévoit également un mécanisme permettant d'admettre comme participants permanents d'autres organisations de peuples autochtones. Voir la *Déclaration*, *supra* note 327, art. 7.

³³⁰ Gouvernement du Canada, *Stratégie pour le Nord du Canada : Notre Nord, notre patrimoine, notre avenir*, Ottawa, 2009 à la p. 35.

³³¹ Voir Koivurova et Vanderwaag, *supra* note 328 au para. 59,

³³² Voir plus particulièrement Arctic Council, *Arctic Marine Shipping Assessment 2009 Report*, 2009, en ligne: <http://pame.is/images/stories/AMSA_2009_Report/AMSA_2009_Report_2nd_print.pdf> à la p. 188 («The Arctic Council's Arctic Marine Shipping Assessment was a four-year, multinational-led project, under the direction of the Protection of the Arctic Marine Environment (PAME) working group, that included more than 185 experts in maritime and related fields; 13 major workshops in Canada, Finland, Iceland, the Russian Federation and the United States; and 14 town hall meetings in selected Arctic communities, supported by the Permanent Participants of the Arctic Council. Funding for the *AMSA 2009 Report* was a public-private partnership effort.»).

l'Arctique, comme en témoigne la signature par les États membres à Nuuk, au Groenland, le 12 mai 2011 de l'*Accord de coopération en matière de recherche et de sauvetage aéronautiques et maritimes dans l'Arctique*, définissant une obligation pour chaque pays de partager ses connaissances et ses ressources³³³. Cet accord constitue le premier instrument juridiquement contraignant adopté sous l'égide du Conseil de l'Arctique. Un premier exercice conjoint de sauvetage s'est d'ailleurs tenu à Whitehorse, au Yukon, en octobre 2011.

D'autres canaux multilatéraux de coopération ayant un lien plus éloigné avec le PNO permettent également de renforcer les liens de collaboration entre le Canada et les États-Unis. L'Année polaire internationale, la Déclaration d'Itulissat³³⁴, l'*International Association of Classification Societies* et l'Organisation maritime internationale figurent parmi les plus importants³³⁵. Toutefois, dans une perspective transgouvernementale canado-américaine, les canaux multilatéraux ne rendent pas compte à eux seuls de l'ampleur des liens transfrontaliers qui existent sur le PNO. À cet égard, les ententes bilatérales jouent selon nous un rôle plus significatif afin de définir les contours précis de la collaboration.

³³³ *Accord de coopération en matière de recherche et de sauvetage aéronautiques et maritimes dans l'Arctique*, Nuuk, 12 mai 2011 (Canada, Danemark, Finlande, Islande, Norvège, Russie, Suède, États-Unis).

³³⁴ *The Ilulissat Declaration*, communiqué, Conférence sur l'océan Arctique, Ilulissat (Groenland), 27-29 mai 2008 (Dans cette déclaration, le Canada, les États-Unis, le Danemark, la Norvège et la Russie affirment leur volonté de régler les revendications concurrentes en Arctique sur la base des traités existants.).

³³⁵ Nous ne traiterons pas de ces initiatives, qui nous apparaissent moins directement pertinentes à la question du PNO.

3.1.2. Les ententes ou accords bilatéraux. L'*Accord sur la coopération dans l'Arctique*³³⁶, seul traité bilatéral canado-américain en vigueur concernant le PNO, illustre bien le phénomène décrit précédemment selon lequel les ententes bilatérales peuvent parfois initier une collaboration plus large sous la forme de processus bilatéraux³³⁷. Dans cet accord signé en 1988, le Canada et les États-Unis s'engagent à autoriser le déplacement de leurs brise-glaces dans leurs eaux respectives de l'Arctique et à favoriser la coopération dans ce sens. En outre, les États-Unis s'engagent à obtenir l'autorisation du Canada avant que ses brise-glaces ne pénètrent dans les eaux revendiquées par le Canada comme étant ses eaux intérieures³³⁸. L'*Accord sur la coopération dans l'Arctique* a ceci de particulier qu'il prévoit le maintien des positions respectives des États parties dans le différend concernant la souveraineté sur le PNO:

Rien dans le présent accord de coopération entre amis et voisins dans l'Arctique, ni aucune pratique en découlant, n'affecte les positions respectives des Gouvernements des États-Unis et du Canada sur le Droit de la Mer pour ce qui a trait à cette zone ou à tout autre espace maritime, ou leurs positions respectives à l'égard de tierces parties³³⁹.

Cet accord ne tranche donc pas la question du statut du PNO en droit international³⁴⁰.

³³⁶ *Supra* note 24.

³³⁷ Voir la section 1.2.3 ci-dessus.

³³⁸ Voir *Accord sur la coopération dans l'Arctique*, *supra* note 24, art. 3. Ted McDorman fait état d'une divergence existante dans l'interprétation de cet article. Alors qu'il existe une interprétation officielle selon laquelle les États-Unis ne se seraient engagés qu'à demander l'autorisation du Canada pour effectuer des recherches scientifiques dans les eaux revendiquées comme intérieures, le Canada est plutôt d'avis que tout déplacement de brise-glaces américains dans ces eaux doit être autorisé expressément. Voir McDorman, *supra* note 145 aux pp. 288-289.

³³⁹ *Accord sur la coopération dans l'Arctique*, *supra* note 24, art. 4.

³⁴⁰ Voir Lalonde, *Increased Traffic*, *supra* note 11 au para. 33. En accord: Donald R. Rothwell, « The Canadian-U.S. Northwest Passage Dispute : A Reassessment » (1993) 26 *Cornell Int'l L.J.* 331 à la p. 346 («Thus by entering into the Agreement, the United States is not viewed as making any concession towards

Toutefois, avec Robert R. Roth, il est possible d'affirmer que l'*Accord sur la coopération dans l'Arctique* constitue un « potential movement to cooperation outside the rigid boundaries of sovereignty » permettant d'initier «an age of international cooperation focusing on the interboundary functional problems and issues arising regarding the waters of the Arctic»³⁴¹. Cet accord symbolise en effet la reconnaissance des bénéfices mutuels que les deux États peuvent retirer d'une collaboration effective dans cette zone, nonobstant les considérations de souveraineté. Nous étudierons plus en détails, dans la prochaine section, les répercussions concrètes de cette entente. Mentionnons simplement que, depuis la conclusion de cet accord, cinq brise-glaces américains au total ont pénétré dans les eaux revendiquées par le Canada, toujours avec son autorisation³⁴².

Une seconde entente bilatérale ayant des répercussions importantes sur la gestion, militaire et stratégique cette fois, de la voie maritime du PNO est l'*Accord sur le Commandement de la défense aérospatiale de l'Amérique du Nord (NORAD)*³⁴³. Le NORAD a été créé en 1958 dans le but de « décourager les menaces aérospatiales contre l'Amérique du Nord ou,

Canada's claim over the Northwest Passage. The Canadian position that the Passage is not an international strait also remains intact.»).

³⁴¹ Roth, *supra* note 20 à la p. 855.

³⁴² Voir McDorman, *supra* note 145 à la p. 287.

³⁴³ *Accord entre le gouvernement du Canada et le gouvernement des États-Unis sur le Commandement de la défense aérospatiale de l'Amérique du Nord*, 28 avril 2006, RT Can 2006 n° 6 [*Accord NORAD*] (Le premier accord sur le NORAD entre le Canada et les États-Unis a été signé en 1958. Il a ensuite été renouvelé neuf fois. Le dernier renouvellement, celui de 2006, crée un accord permanent qui sera revu au moins aux quatre ans. Voir à ce sujet Talia Chung et Caroline Hyslop, *L'Arctique : Chronologie des faits marquants au Parlement*, Bibliothèque du Parlement, Service d'information et de recherche parlementaires, Division des affaires sociales et Division des affaires juridiques et législatives, Ottawa, 24 octobre 2008).

si elles surviennent, les détecter et assurer une défense appropriée »³⁴⁴. Le NORAD joue un rôle clé dans la surveillance du Nord du Canada. En collaboration avec le NORAD, la Force aérienne du Canada gère quatre emplacements avancés d'opérations (EAO) situés dans le Nord canadien à partir desquels des avions peuvent être déployés rapidement pour contrer toute menace aérospatiale. Dans le cadre du mandat des EAO, les forces canadiennes et américaines collaborent plusieurs fois par année à travers des opérations conjointes dans la zone arctique³⁴⁵. En outre, le NORAD opère une série de radars installés le long des côtes nordiques de l'Amérique du Nord, formant une ceinture de sécurité de l'Alaska au Groenland. Ces radars servent à recueillir des renseignements sur toute activité aérienne survenant dans leur zone de couverture³⁴⁶. Les coûts du projet, appelé Système d'alerte du Nord, sont partagés entre le Canada et les États-Unis³⁴⁷.

En 2006, le mandat du NORAD, jusque-là limité à la surveillance aérospatiale, a été élargi pour inclure les activités maritimes. En vertu de l'accord, « [l]’« alerte maritime » consiste à traiter, évaluer et disséminer les renseignements relatifs aux abords et zones maritimes et aux voies navigables intérieures respectifs du Canada et des États-Unis et à donner l’alerte

³⁴⁴ Défense nationale et les Forces canadiennes, Documentation Commandement Canada, « Les Forces canadiennes dans le Nord » (17 août 2009), en ligne : < <http://www.cfna.forces.ca/nr-sp/09-002a-fra.asp> >.

³⁴⁵ Voir *ibid.*

³⁴⁶ Voir Défense nationale et les Forces canadiennes, « Système d'alerte du Nord » (6 mai 2002), en ligne : <<http://www.forces.gc.ca/site/news-nouvelles/news-nouvelles-fra.asp?cat=00&id=397>> (« Au Canada, le Système d'alerte du Nord (NWS) se compose d'une chaîne de 47 stations radar automatisées, appuyées par cinq sites de soutien logistique (SSL), qui assurent la surveillance aérospatiale du Canada et de l'Amérique du Nord »).

³⁴⁷ Le Canada supporte 40% des coûts totaux du projet et les États-Unis, 60%. Voir *ibid.*

des menaces maritimes envers l'Amérique du Nord ou de toute attaque envers celle-ci »³⁴⁸. Interrogé sur la portée de ces nouvelles activités de surveillance, le ministre canadien de la défense a affirmé qu'elles couvraient les eaux dont le Canada revendique la souveraineté en Arctique³⁴⁹. Fait particulièrement intéressant, le ministre a avoué du même souffle que les agences canadiennes et américaines chargées de la sécurité et de la défense échangeaient déjà depuis plusieurs décennies des renseignements stratégiques concernant les eaux canadiennes de l'Archipel arctique³⁵⁰. Cet échange informel de renseignements constitue, à notre avis, un signe de l'existence d'une collaboration transgouvernementale qui paraît déjà implantée sur le PNO en matière de sécurité et de défense. À travers le NORAD donc, tel que le prétend Franklyn Griffiths, « we may for years have participated in allied Arctic maritime surveillance »³⁵¹.

Mentionnons en terminant l'existence du *Plan d'urgence bilatéral Canada-États-Unis en cas de pollution des eaux*, créé en vertu d'un échange de notes en 1974 et mis à jour grâce à

³⁴⁸ *Accord NORAD*, *supra* note 343, art. 2c) (« La surveillance et le contrôle maritimes sont exercés par les commandements nationaux et, s'il y a lieu, coordonnés de manière bilatérale. »).

³⁴⁹ Voir Lalonde et Byers, «Who controls » *supra* note 14 à la p. 29 (Il y a eu confusion de la part du ministre sur la réelle portée de cet accord. Interrogé en chambre une première fois, le ministre O'Connor a affirmé que le NORAD n'aurait pas juridiction quant aux eaux intérieures canadiennes dont le PNO. Puis, quelques jours plus tard, le ministre a rectifié le tir en soutenant que les eaux intérieures étaient bel et bien visées par le nouvel accord.).

³⁵⁰ Voir *Débats de la Chambre des communes*, 39^e parl., 1^{ère} sess, n° 18 (8 mai 2006) (Gordon O'Connor) («The maritime aspect of the agreement will give NORAD access to data that has been shared between security and defence agencies in North America for several decades. This applies to all Canadian and U.S. waters, including internal waters. Therefore, Canadian internal waters in the Arctic archipelago would also be covered by this agreement. This is nothing new. We already share this type of information with the U.S. The NORAD agreement will allow us to better manage this activity.»).

³⁵¹ Griffiths, *supra* note 20 à la p. 117.

un protocole d'entente en 2003³⁵². Ce plan prévoit l'obligation d'avertissement et la collaboration des deux États en cas d'incidents de pollution en mer menaçant les eaux frontalières intérieures ou côtières de l'État voisin et ce, même si un seul pays est atteint³⁵³. Ce plan est géré conjointement par des agences et ministères des deux côtés de la frontière³⁵⁴, incluant les Gardes côtières canadienne et américaine. Ces dernières, comme nous le verrons dans la section suivante, ont développé des liens très serrés en matière de coopération transgouvernementale dans la zone arctique.

3.3.3. Les processus bilatéraux. Outre les échanges informels de renseignements de sécurité entre les autorités canadiennes et américaines, les principaux processus bilatéraux impliquant les deux États concernant le PNO sont assumés par leurs Gardes côtières respectives. Dans un rapport publié en 2009, le *Comité sénatorial permanent des pêches et océans du Canada* fait état de la nature particulière de la relation entre les Gardes côtières canadienne et américaine dans les eaux de l'Arctique. Elle encourage du même coup le maintien et l'approfondissement des liens de collaboration entre les deux organismes:

Même si les positions du Canada et des États-Unis sont différentes sur des points importants, notamment sur l'emplacement de la frontière maritime entre l'Alaska et le Yukon dans la mer de Beaufort et sur le statut juridique du passage du Nord-Ouest, la collaboration entre la Garde côtière canadienne et

³⁵² *Échange de notes entre le gouvernement du Canada et le gouvernement des États-Unis d'Amérique concernant des plans d'urgence conjoints en cas de pollution des eaux*, 19 juin 1974, RT Can 1974 n° 22.

³⁵³ Voir United States Environmental Protection Agency et Environnement Canada, *Plan d'action bilatéral Canada-États-Unis en cas de pollution dans la zone frontalière intérieure*, Ottawa, 2009 à la p. v [Plan d'action]. Voir également McDorman, *supra* note 145 aux pp. 296-297.

³⁵⁴ Voir *Plan d'action*, *supra* note 353 à la p. 5 (Le Plan crée des « Équipes mixtes internationales de consultation (IJAT) » et « des équipes mixtes régionales d'intervention » composées de fonctionnaires canadiens et américains pour gérer la mise en œuvre du Plan.).

la Garde côtière américaine est grande sur le plan opérationnel, et le Comité souhaite qu'elle se maintienne³⁵⁵.

Dans la foulée de l'*Accord sur la coopération dans l'Arctique*, une multitude d'initiatives de nature transgouvernementale se sont en effet développées entre la Garde côtière canadienne et la Garde côtière américaine en Arctique.

L'étroite collaboration des Gardes côtières canadienne et américaine se manifeste d'abord au cours des opérations de recherche et de sauvetage dans les eaux arctiques. Ainsi, lorsque survient un incident maritime dans les eaux intérieures d'un des deux États, il arrive que ce soit la Garde côtière de l'autre État qui intervienne en raison de sa proximité géographique avec l'incident. Dans ce contexte, le *Centre conjoint de coordination des opérations de sauvetage de Victoria* et le *Centre américain de coordination du sauvetage de Juneau* ont été amenés à développer une collaboration qualifiée de très étroite par le Comité sénatorial dans son rapport. Des exercices conjoints de sécurité maritime sont également réalisés sur une base régulière³⁵⁶.

Un autre exemple de collaboration fréquemment mentionné est la production conjointe de relevés cartographiques des fonds marins dans l'Océan Arctique. À ce jour, deux missions de cartographie, réalisées de concert par le *NGCC Louis S. St-Laurent* et l'*USCG Healy*, ont été complétées avec succès en Arctique de l'Ouest. Au cours de ces missions, chaque

³⁵⁵ Comité sénatorial des pêches et océans, *Le contrôle des eaux de l'Arctique canadien : Rôle de la garde côtière canadienne : Rapport du Comité sénatorial des pêches et océans*, Ottawa, décembre 2009 à la p. 58.

³⁵⁶ Voir *ibid.* aux pp. 52, 54.

brise-glace est chargé de recueillir un type différent de données. Considérées comme « un grand succès », les missions cartographiques doivent se poursuivre dans l'avenir³⁵⁷. Bien que ces missions n'aient pas été réalisées dans les eaux de l'Archipel canadien et donc, dans le PNO, elles témoignent tout de même d'un rapprochement intéressant entre administrations canadienne et américaines sur les plans scientifiques et opérationnels en Arctique.

Par ailleurs, plusieurs rencontres permettent de renforcer la coopération entre les deux Gardes côtières en Arctique. À l'occasion d'un sommet annuel, des représentants des deux Gardes côtières se réunissent avec l'objectif de partager de l'information et de coordonner leurs activités pour l'avenir en ce qui a trait à leurs opérations dans les eaux arctiques. La participation des deux Gardes côtières à certains forums multilatéraux, comme le *Forum des gardes côtières de l'Atlantique Nord* et le *Forum des gardes côtières du Pacifique Nord*, contribue d'autre part à approfondir leurs liens de collaboration³⁵⁸. Finalement, des séances d'information impliquant parfois des membres des assemblées législatives, en l'occurrence les membres du *Comité sénatorial sur les pêches et océans*, et des représentants des Gardes côtières des deux pays ont aussi lieu, à une fréquence indéterminée³⁵⁹.

³⁵⁷ *Ibid* à la p. 54.

³⁵⁸ *Ibid*.

³⁵⁹ Le rapport du Comité fait état de sa participation à des séances d'information organisées à Juneau, en Alaska, par la Garde côtière américaine. Voir *ibid.* à la p. 53.

De multiples contacts informels entre les membres des deux Gardes côtières complètent ce qui apparaît comme une relation transgouvernementale riche et sophistiquée en Arctique. Dans cette veine, le *Comité sénatorial sur les pêches et océans* prend soin de noter que « les rapports professionnels entre la GCC et l’USCG sont jugés « excellents » »³⁶⁰. Des membres des deux organes se visitent en effet régulièrement et échangent, sur une base plus ou moins formelle, une multitude de renseignements utiles au contrôle des eaux arctiques.

En dépit des positions diplomatiques antagonistes du Canada et des États-Unis relativement à la souveraineté sur le PNO, il semble donc pour Franklyn Griffiths que « [t]he Arctic interaction of Canada and the United States is marked by a steady elaboration of agree-to-disagree, in which we proceed not to settle but to set aside our disagreement in favour of coordinated action without prejudice to our positions in law »³⁶¹. Les initiatives examinées précédemment démontrent en effet qu’un début de collaboration canado-américaine concernant le PNO est bel et bien amorcé et ce, malgré la rigidité des positions officielles sur le sujet. À l’heure actuelle, cette collaboration prend la forme de canaux de collaboration empruntant à la fois au transgouvernementalisme et au droit international public, sans que l’on observe une compartimentalisation nette des deux modèles de collaboration, à l’instar du modèle de gouvernance en place sur la région du bassin du Saint-Laurent et des Grands Lacs.

³⁶⁰ *Ibid.* à la p. 54.

³⁶¹ Griffiths, *supra* note 20 à la p. 130. En accord : Huebert, *supra* note 5 et Ted L. McDorman, *supra* note 145 à la p. 284.

3.2. Un modèle de gouvernance binational pour le PNO : perspectives de développement

Maintenant que nous avons mis en lumière les liens de collaboration existants en Arctique, et plus particulièrement dans la région du PNO, il reste à évaluer les perspectives de développement de la collaboration canado-américaine concernant la gestion du Passage. Nous utiliserons le modèle en place dans la région du bassin du Saint-Laurent et des Grands Lacs afin d'orienter notre recherche. Ce modèle, comme nous avons pu le constater au chapitre 2 de ce mémoire, présente les caractéristiques propres au modèle typique d'intégration transgouvernementale canado-américaine, c'est-à-dire un faible abandon de souveraineté de la part des États partenaires, la présence de réseaux régionaux et verticaux, une informalité marquée dans les rapports entre fonctionnaires des deux côtés de la frontière et l'existence de réseaux mixtes. Nous proposons donc d'adopter dans la région du PNO un modèle de gouvernance transgouvernementale reposant sur ces mêmes caractéristiques fondamentales, adaptées aux caractéristiques particulières et aux enjeux propres à la région.

3.2.1. Un faible abandon de souveraineté. Le développement d'un modèle de gouvernance reposant sur un faible abandon de souveraineté de la part des États partenaires apparaît comme une condition *sine qua non* à la réussite de la collaboration binationale dans la région du PNO. En effet, malgré les rapprochements qui s'opèrent actuellement entre le Canada et les États-Unis sur différents enjeux liés à l'Arctique, il est, de l'avis de plusieurs auteurs, impensable que le Canada abandonne ses prétentions de souveraineté

exclusive relativement au PNO qui ferait partie de ses eaux intérieures historiques³⁶². Comme le souligne Ted McDorman, « Canada has long resisted the ‘internationalization’ of the Northwest Passage, since this would appear to involve stepping back from the position that the Northwest Passage has historically been a part of Canada’s internal waters and thus subject to exclusive Canadian authority »³⁶³.

Quant aux États-Unis, leur position selon laquelle le Passage constitue un détroit international entraînant un droit de transit pour les navires étrangers est intimement liée à leurs intérêts stratégiques non seulement en Arctique, mais également dans d’autres régions de la planète³⁶⁴. Il serait donc illusoire à notre avis de penser que les États-Unis seraient prêts à renoncer complètement à leur prétention à un droit de transit dans le PNO. Ainsi, en dépit des déclarations publiques de l’ancien ambassadeur des États-Unis au Canada, Paul Celluci, selon lesquelles les prétentions canadiennes voulant que les eaux du PNO constituent des eaux intérieures sur lesquelles le Canada a pleine juridiction sont bien

³⁶² Voir entre autres Griffiths, *supra* note 20 à la p. 111; McDorman, *supra* note 145 aux pp. 292, 298; Byers, « Time to Negotiate », *supra* note 17; Gouvernement du Canada, *Énoncé de la politique étrangère du Canada pour l’Arctique : Exercer notre souveraineté et promouvoir à l’étranger la STRATÉGIE POUR LE NORD du Canada*, Ottawa, août 2010. Voir également Elizabeth Ruth Brebner, *The Northwest Passage : The Emerging Issue in Canadian-American Relations, 1939-1963*, Thèse de doctorat Duke University, 1992 [non publiée] (Les revendications canadiennes se coupleraient également d’un attachement émotionnel au Nord, qui serait vu comme intrinsèquement lié à l’identité, au nationalisme canadien. Considérée sous ce prisme, la souveraineté sur le PNO dépasserait donc les simples intérêts stratégiques du Canada et pourrait encore plus difficilement faire l’objet d’un renoncement total.).

³⁶³ McDorman, *supra* note 145 à la p. 291.

³⁶⁴ Voir Suzanne Lalonde et Michael Byers, « Mounting Tension and Melting Ice: Exploring The Legal and Political Future of the Arctic: Who Controls the Northwest Passage? » (2009) 42 Vand. J. Transnat’l L. 1133 à la p. 1163 [Lalonde et Byers, «Mounting Tension»] (La position officielle apparemment inflexible des États-Unis relativement au statut du PNO en droit international repose en partie sur la crainte qu’un compromis avec le Canada sur cette question puisse engendrer un précédent à l’égard de d’autres voies navigables, ce qui nuirait aux intérêts stratégiques des États-Unis ailleurs dans le monde.).

fondées³⁶⁵, la position officielle américaine concernant l'existence d'un détroit international dans les eaux du PNO demeure inchangée à ce jour³⁶⁶.

Dans cette optique, les initiatives existantes dans la région du PNO témoignent déjà d'une volonté de limiter le plus possible ce qui pourrait apparaître comme un abandon de souveraineté ou, à tout le moins, un recul vis-à-vis des positions officielles des deux États. L'exemple le plus frappant à cet égard est sans nul doute l'*Accord sur la coopération dans l'Arctique*³⁶⁷, lequel, tout en établissant un régime de coopération des brise-glaces dans leurs « eaux respectives de l'Arctique », maintient les positions officielles des deux États relativement à la souveraineté dans cette zone. Or, l'efficacité de cet accord ne s'en est pas trouvée diminuée pour autant, bien au contraire. Suzanne Lalonde et Michael Byers expliquent l'impact de l'Accord de la façon suivante:

The agreement successfully addressed the principal irritant to Canada-United States relations in the Northwest Passage by taking the issue of U.S. Coastguard icebreakers out of the legal dispute. With the multi-year ice precluding voyages by other foreign vessels, the deal regarding icebreakers was essentially an 'agreement to disagree' with respect to the Northwest Passage dispute as a whole. It created a new status quo that might have solved the entire problem indefinitely if not for the sudden, unanticipated effects of climate change two decades later³⁶⁸.

³⁶⁵ Voir *ibid* à la p. 1206.

³⁶⁶ En janvier 2009, une directive présidentielle a été adoptée par l'administration de George W. Bush réaffirmant la position selon laquelle « The Northwest Passage is a strait used for international navigation, and the Northern Sea Route [north of Russia] includes straits used for international navigation; the regime of transit passage applies to passage through those straits. Preserving the rights and duties relating to navigation and overflight in the Arctic region supports our ability to exercise these rights throughout the world, including through strategic straits. » É-U, *Arctic Region Policy* (NSPD-66 / HSPD-25), Washington, DC, 9 janvier 2009 (George W. Bush).

³⁶⁷ *Supra* note 24.

³⁶⁸ Lalonde et Byers, « Mounting Tension », *supra* note 364 à la p. 1161 (notes omises).

Loin de constituer une panacée ayant résolu le conflit canado-américain relativement au PNO, l'Accord de 1988 n'en demeure pas moins extrêmement important en ce qu'il a permis de désamorcer des tensions diplomatiques concernant un aspect majeur du différend, soit la navigation des brise-glaces américains dans le PNO, tout en se révélant très efficace dans la pratique. En effet, cet accord a permis, à ce jour, le déplacement de plusieurs brise-glaces de la Garde côtière américaine dans le PNO, sans que ces déplacements ne génèrent de controverse semblable à celle ayant suivi la traversée du PNO par le Polar Sea, un brise-glace de la Garde côtière américaine, en 1985³⁶⁹.

Cela démontre, à notre avis, que la coopération relativement à la navigation dans le PNO est réalisable dans la mesure où elle évite de remettre officiellement en question les positions antagonistes des deux pays. Franklin Griffiths, également de cet avis, propose même d'étendre le modèle de l'Accord de 1988 à la navigation, dans les eaux respectives des deux États, des navires commerciaux et gouvernementaux des deux États :

At first sight, agree-to-disagree is likely to be viewed as an inferior and even unworthy solution to our Arctic sovereignty problem, which must be resolved with general and complete acceptance of our claim. But, as I see it, agree-to-disagree arrangements, propelled by the Canadian side, represent very real progress in the two parties' handling of their Arctic waters differences. What we have here is a proven way of coping that could be extended from the icebreakers to the commercial and indeed the naval vessels of both countries. It would allow us to move, if we wished, from agree-to-disagree on one class of ship to a wider, without-prejudice arrangement whereby cooperative

³⁶⁹ Voir McDorman, *supra* note 145 à la p. 287 et J. Ashley Roach, « International Law and the Arctic: A Guide to Understand the Issues » (2009) 15 Sw. J. Int'l L. 301 à la p. 312. Sur la traversée du Polar Sea et les conséquences politiques qui s'en sont suivies, voir entre autres Lalonde et Byers, « Mounting Tension » *supra* note 364 aux pp. 1156-1159.

activity in waters claimed by Canada to be internal would proceed under Canadian authority³⁷⁰.

Sur cette base, Griffiths suggère d'instaurer une véritable structure de coopération binationale relativement à la gestion des eaux arctiques appartenant à chacun des deux États, incluant le PNO, et ce, dans une foule de domaines :

The range of bilateral hands-on cooperation strategies open to our two countries is very large. [...] The list includes maritime domain awareness and, in due course, maritime command under NORAD; ocean stewardship under the Security and Prosperity Partnership of North America; coast guard cooperation in search and rescue operations, including in the event of a cruise ship fire or grounding; cooperation between other agencies of our two countries if there is a major air disaster; improved capabilities for oil spill cleanup in ice-covered waters; protection of Arctic ice and snow albedo against black soot through the joint imposition of commercial vessel smokestack emission controls; joint marine environmental monitoring and study of marine ecosystems especially vulnerable to climate change; fisheries management and response to invasive species in Arctic waters; reduction of greenhouse gas emissions and increasing reliance on renewable energy sources for small Arctic communities; reconsideration of measures to protect the Porcupine Caribou herd; further harmonization of navigational practices and ice information classification, involving Denmark/Greenland as well; and an invitation to the United States and Denmark/Greenland to comment as Canada proceeds to bring the AWPPA regulations up to date³⁷¹.

Aussi attirante qu'elle puisse paraître, la proposition de Griffiths fondée sur une véritable gestion collaborative des eaux du PNO, sous l'autorité du Canada, prête aussi flan à la critique. Suzanne Lalonde et Michael Byers ont en effet qualifié d'« optimiste »³⁷² la solution proposée par Griffiths, qui repose sur la prémisse que les États-Unis seraient prêts

³⁷⁰ Griffiths, *supra* note 20 à la p. 124.

à accepter un contrôle *de facto* du PNO par le Canada. La critique de Lalonde et Byers s'oriente autour d'un certain nombre de points dont le fait que le PNO deviendra bientôt une route commerciale très importante intéressant non seulement les États-Unis, mais de nombreux autres États sur la planète³⁷³. En outre, la solution proposée par Griffiths peut sembler irréaliste dans la mesure où elle se fonde uniquement un modèle du type « agree-to-disagree », où les positions officielles des deux États relativement à la souveraineté sur ces eaux sont maintenues. En effet, Griffiths surestime peut-être trop les limites du « agree-to-disagree » et la possibilité d'instaurer une collaboration canado-américaine aussi approfondie sans que cela ne remette véritablement en question les positions officielles des deux États sur la scène internationale. Ainsi, du point de vue canadien, il y a une marge considérable entre permettre aux brise-glaces de la Garde côtière américaine de pénétrer dans les eaux canadiennes, possiblement pour des fins de recherche scientifique uniquement³⁷⁴, et octroyer ce même droit aux navires commerciaux et étatiques américains. Du point de vue américain, cela suppose que les États-Unis acceptent de devoir demander l'autorisation du Canada pour transiter dans une voie navigable alors qu'ils considèrent que le droit international leur octroie déjà ce droit.

Néanmoins, il faut rappeler que la thèse de Griffiths repose sur le postulat que les deux États ont un intérêt commun à s'allier afin de contrôler de façon conjointe la navigation dans les eaux arctiques. Nous sommes d'accord avec cette prémisse. La création d'une voie

³⁷¹ *Ibid.* à la p. 26.

³⁷² Lalonde et Byers, «Mounting Tension», *supra* note 364 à la p. 1200.

³⁷³ Voir *ibid.*

navigable de plus en plus fréquentée traversant le territoire canadien et permettant de rejoindre également le Nord des États-Unis présente des enjeux cruciaux pour les deux États en matière de sécurité. L'éloignement, l'étendue géographique du PNO, les conditions climatiques difficiles, le manque de ressources financières pour la construction de brise-glaces de même que le manque d'infrastructure et d'installations dans cette région rendent ardue une surveillance effective de la navigation dans le PNO par le Canada seul. De leur côté, les États-Unis peuvent légitimement craindre qu'une gestion déficiente du PNO n'augmente les risques à la sécurité des États-Unis, en précarisant leur frontière nord. Les deux États ont donc tout à gagner à mettre leurs ressources en commun afin de s'assurer qu'une éventuelle voie maritime dans le PNO soit bien protégée³⁷⁵.

Malgré son plaidoyer en faveur d'une collaboration binationale relativement à la gestion du PNO, Griffiths exclut la possibilité de tenir des négociations formelles en vue de la création d'un « binational Northwest Passage Seaway »³⁷⁶, vu comme politiquement improbable. La thèse de Griffiths repose véritablement sur une mise au rancart de la notion de « souveraineté » en faveur d'un « joint stewardship » des eaux arctiques³⁷⁷. À cet égard, le transgouvernementalisme apparaît comme un modèle permettant concrètement de réaliser un rapprochement en matière de réglementation et de contrôle de la navigation sans la tenue de négociations diplomatiques formelles sur le plan politique. En effet, l'adoption d'ententes formelles et informelles de coopération très ciblées et la multiplication de

³⁷⁴ Voir *supra* note 338.

³⁷⁵ Voir notamment Lalonde et Byers, « Mounting Tension », *supra* note 364 aux pp. 1191-1199, 1203.

³⁷⁶ Griffiths, *supra* note 20 à la p.119.

processus bilatéraux pourraient éventuellement, par osmose, remonter la chaîne de l'administration publique jusqu'aux plus hautes sphères de l'État, instillant une dynamique d'alignement des politiques officielles des deux États. Autrement dit, l'idée est de rendre la coopération à l'échelle réglementaire et opérationnelle tellement dense et fonctionnelle qu'une divergence profonde d'opinions à l'échelon diplomatique deviendrait, à terme, contre-productive pour les deux États.

Toutefois, la tenue de négociations formelles nous apparaît inévitable dans la mesure où le Canada souhaite octroyer un droit d'accès aux navires commerciaux et étatiques américains au PNO. Il est difficile de croire que ce droit d'accès puisse être octroyé par le biais d'une entente du type « agree-to-disagree » tel que suggéré par Griffiths. Il nous semble plutôt que, sur ce point, le Canada n'acceptera de donner un droit de transit en faveur des États-Unis que dans la mesure où les États-Unis s'engagent, en retour, à reconnaître le statut d'eaux intérieures du PNO en droit international et la pleine juridiction canadienne sur ces eaux. Il n'est pas clair toutefois si le droit de transit reconnu aux États-Unis s'étendrait aux seuls navires battant pavillon américain, ou s'il s'étendrait également aux navires étrangers en provenance ou à destination des États-Unis. Il importe de noter que sous l'effet de traités bilatéraux liant le Canada et les États-Unis chacun de leur côté à d'autres États, la liberté de transit pourrait être interprétée comme s'étendant à tout navire en provenance ou à destination du Canada ou des États-Unis, sans égard au lieu d'origine du pavillon, à l'instar

³⁷⁷ *Ibid.* à la p. 26.

de la situation qui prévaut dans le réseau du Saint-Laurent et des Grands Lacs³⁷⁸. De toute façon, peu importe l'option retenue, l'approche fondée sur la concession réciproque a l'avantage d'éviter de remettre en question les prétentions de souveraineté du Canada (qui conserve du moins en théorie la prérogative de retirer son droit de transit aux États-Unis) tout en assurant aux États-Unis un droit de transit sur les eaux du PNO. De même, il pourra s'avérer plus difficile pour les États tiers de se fonder sur les transits de navires commerciaux en provenance et à destination des États-Unis comme preuve de l'élément fonctionnel nécessaire à la reconnaissance en droit coutumier international du statut de détroit international³⁷⁹.

D'un autre côté, comme nous le rappellent Lalonde et Byers³⁸⁰, il faudrait se garder de sous-estimer l'importance de l'enjeu du PNO comme détroit international pour le reste de la communauté internationale, en particulier la communauté européenne ainsi que la Corée du Sud et le Japon, pour qui le PNO représente un raccourci maritime potentiellement très lucratif. Toutefois, il nous apparaît qu'en instaurant un régime ouvert à la navigation

³⁷⁸ Voir à ce sujet Bédard, *supra* note 20 aux pp. 49 -50 (Selon une interprétation stricte et littérale des accords de libre navigation en vigueur entre le Canada et les États-Unis dans la région du Saint-Laurent et des Grands Lacs, l'on pourrait conclure que le privilège de libre navigation serait exclusif aux deux États riverains et ne pourrait conséquemment être transféré à des pays tiers sans l'accord express de l'autre riverain. Toutefois, dans la réalité, de nombreux États tiers ont été amenés au cours des années à partager ce droit à la libre navigation dans le Saint-Laurent et les Grands Lacs. Ce droit a en effet été acquis par l'entremise d'ententes bilatérales négociées soit par le Canada, soit par les États-Unis avec des États tiers reconnaissant à ces derniers un droit d'accès aux ports nationaux, accessibles par la mer, pour fins de commerce. Or, ces traités contiennent tous une disposition octroyant à ces pays tiers le traitement de la nation la plus favorisée ou encore le traitement national. En conjonction avec l'article 5 du GATT de 1947, ces accords ont eu pour effet dans la pratique de concéder le privilège de libre navigation sur les eaux intérieures canadiennes et américaines du Saint-Laurent et des Grands Lacs à de nombreux États tiers.)

³⁷⁹ Pour Donat Pharand en effet, l'on doit tenir compte du fait que le transit s'effectue avec la permission expresse du Canada dans le contexte de l'évaluation de l'élément fonctionnel. Pharand, *Arctic waters supra* note 20 aux pp. 224, 225.

provenant des pays alliés et en gérant la voie maritime du PNO de façon effective avec l'aide américaine, le Canada pourrait atténuer les pressions provenant des États intéressés visant à ce que le PNO soit reconnu comme un détroit international. Autrement dit, les appels à l'« internationalisation » du PNO provenant de d'autres États sur la planète continueront certes de se faire entendre³⁸¹, mais auront un poids réduit en perdant l'appui colossal des États-Unis.

Par ailleurs, la thèse de Griffiths repose sur l'existence d'une réelle volonté politique de coopérer relativement à de nombreux aspects de la gestion du PNO (par exemple la gestion environnementale et la gestion des stocks de poissons), ce qui, encore une fois, peut apparaître comme étant en contradiction avec les positions officielles des deux États en droit international. En effet, le différend canado-américain relativement au PNO, comme Griffiths le reconnaît lui-même, concerne uniquement la question du droit de transit³⁸². Les États-Unis ne revendiquent absolument pas un droit de regard sur des domaines relevant strictement de la souveraineté canadienne sur cette région, comme la gestion des ressources et la défense du territoire. L'impossibilité pour le Canada de contrôler militairement le transit de navires étatiques par le PNO ne saurait justifier, à notre avis, une intégration aussi poussée des politiques des deux États dans un nombre de domaines aussi étendu.

³⁸⁰ Voir Lalonde et Byers, « Mounting Tension » *supra* note 364 à la p. 1200.

³⁸¹ Voir notamment Le Bris, *supra* note 8.

³⁸² Voir Griffiths, *supra* note 20 à la p. 112.

En revanche, les propositions de Griffiths par rapport à l'établissement d'une réglementation commune en matière de navigation dans le PNO de même que la mise sur pied de mécanismes conjoints de mise en œuvre de cette réglementation nous semblent extrêmement intéressantes. Par exemple, nous pouvons volontiers concevoir une harmonisation des pratiques de navigation, l'adoption d'une réglementation environnementale conjointe applicable aux navires circulant en eaux arctiques, la coopération des Gardes côtières canadienne et américaine relativement aux opérations de sauvetage, la coopération d'agences canadiennes et américaines en situation de déversement de pétrole ou autres désastres environnementaux en lien avec la circulation maritime. Les possibilités de collaboration en lien avec l'ouverture du PNO à la navigation sont potentiellement très larges comme le démontrent les propositions formulées lors des simulations de négociation canado-américaines relativement à la navigation dans l'Arctique (incluant, mais ne se limitant pas, au PNO), organisées par Lalonde, Byers et Paul Celluci en février 2008³⁸³. Les propositions finales ayant résulté de l'exercice incluaient l'adoption de «parallel rules, standards, and cooperative enforcement mechanisms for notification and interdiction zones in the northern waters of both Alaska and Canada», dont un «Arctic shipping registration scheme that would protect, among other things, the western approaches of the Northwest Passage, thus keeping suspect vessels at bay and alerting Canada about foreign ships headed its way»³⁸⁴. Les propositions formulées incluaient

³⁸³ Les négociations se sont déroulées au siège canadien de la CMI. L'objectif de l'exercice était de formuler des recommandations aux deux gouvernements concernant une possible coopération en matière de navigation dans les eaux arctiques (incluant le PNO). Voir Lalonde et Byers, « Mounting Tension », *supra* note 364 aux pp. 1206-1210.

³⁸⁴ *Ibid.* à la p. 1207.

également l'adoption d'«advanced navigation, safety and ship construction, and operation standards» applicables à la fois dans les eaux arctiques canadiennes et américaines; l'établissement conjoint de « shipping lanes, traffic management schemes, and oil spill response plans » et d'initiatives communes relativement aux problèmes liés à l'immigration et à la recherche et au sauvetage dans ces mêmes eaux³⁸⁵. Il a également été suggéré d'assurer une surveillance maritime partagée des eaux arctiques canadiennes et américaines en accord avec le NORAD³⁸⁶.

Dans cette optique, le modèle de coopération développé dans la région du Saint-Laurent et des Grands Lacs en matière de navigation peut tout à fait servir de modèle dans le développement du même genre d'initiatives dans les eaux du PNO. Comme nous avons noté précédemment, plusieurs auteurs et commentateurs ont suggéré explicitement que le régime de la Voie maritime du Saint-Laurent et le modèle de collaboration établi dans la région des Grands Lacs puissent servir de modèles au développement d'une structure de coopération canado-américaine relativement à la navigation dans le PNO³⁸⁷. Parmi les recommandations ayant émané des simulations de négociations organisées par Byers, Lalonde et Celluci figure l'établissement d'une commission canado-américaine sur la navigation en Arctique (« *U.S.-Canada Arctic Navigation Commission* ») inspirée du modèle de la Commission mixte internationale³⁸⁸. Mead Treadwell, président de la *U.S.*

³⁸⁵ *Ibid.* aux pp. 1207-1208.

³⁸⁶ *Ibid.* à la p. 1207.

³⁸⁷ Voir McDorman, *supra* note 145 à la p. 292. Voir également Byers, «Sovereignty Will Solve», *supra* note 36; Flemming, *supra* note 145; Bergerson, *supra* note 31; Kraska, *supra* note 145.

³⁸⁸ Voir Lalonde et Byers, «Mounting Tension», *supra* note 364 à la p. 1209.

Arctic Research Commission et actuel lieutenant gouverneur de l'Alaska, a également proposé d'adopter le modèle de coopération de la Voie maritime du Saint-Laurent et des Grands Lacs « where coordinated investment and joint action has made operational issues across national borders virtually seamless. »³⁸⁹

L'idée de se fonder sur l'exemple de la Voie maritime du Saint-Laurent prend en effet tout son sens lorsqu'on réalise que le PNO débouche à l'Ouest dans la mer de Beaufort, non loin des côtes de l'Alaska. Il est donc tout à fait légitime de vouloir harmoniser le plus possible la réglementation en matière de navigation afin d'éviter que les navires empruntant le PNO ne soient soumis à des réglementations différentes lorsqu'ils pénètrent en mer de Beaufort américaine. Dans la mesure où l'on considère le PNO comme une voie maritime débouchant sur des eaux américaines, des accords similaires à ceux existants dans le fleuve Saint-Laurent et les Grands Lacs relativement à la navigation deviennent alors envisageables. Par exemple, l'on pourrait concevoir la mise sur pied de services conjoints de pilotage, la conclusion d'ententes de reconnaissance mutuelle de l'inspection quarantenaire effectuée par l'autre État, l'élaboration et à la mise en œuvre conjointes de standards et règles relativement à la navigation dans le Passage, etc. Ainsi, Transport Canada et la Garde côtière américaine pourraient s'inspirer du *Groupe de collaboration sur l'eau de ballast*³⁹⁰ opérant dans la région du Saint-Laurent et des Grands Lacs pour mettre en place le même genre d'initiative dans le PNO. Une initiative s'inspirant de la *Stratégie*

³⁸⁹ Mead Treadwell, « Remarks on U.S. Arctic Policy on the United States Arctic Research Commission », Washington D.C., 9 janvier 2008, tel que cité dans Griffiths, *supra* note 20 à la p. 123.

³⁹⁰ Voir texte accompagnant note 227 ci-dessus.

*binationale relative aux substances toxiques dans les Grands Lacs*³⁹¹ visant à réduire ou empêcher le déversement de substances toxiques par les navires empruntant le PNO et navigant dans les eaux arctiques américaines pourrait également être adoptée par Environnement Canada et l'*United States Environmental Protection Agency*. Quant à la surveillance maritime conjointe des eaux arctiques canadiennes et américaines, pourquoi ne pas envisager l'adoption d'un programme semblable au programme « Shiprider » où des équipes mixtes formées d'employés des Gardes côtières canadienne et américaine patrouillent les eaux sur un même bateau, dans le but de faire respecter les lois canadiennes du côté canadien, et américaine du côté américain?³⁹² Les initiatives et ententes décrites dans le chapitre 2 de ce mémoire fournissent une mine incroyable d'idées pour une collaboration conjointe en matière de navigation sur les eaux arctiques, incluant le PNO. Les normes applicables seront évidemment le reflet du régime juridique international en vigueur, notamment les règles du Code polaire de l'Organisation maritime internationale³⁹³, qui sont d'ailleurs fortement influencés par les lois canadiennes applicables à la navigation en eaux arctiques.

Finalement, qu'en est-il des propositions visant à instaurer un organisme semblable à la CMI pour gérer les questions conjointes relativement aux eaux arctiques, incluant le PNO?

³⁹¹ *Supra* note 211.

³⁹² Voir texte accompagnant la note 199 ci-dessus.

³⁹³ L'organisation maritime internationale travaille actuellement au développement d'un Code polaire international contenant des normes de sûreté contraignantes pour les navires opérant en zones polaires. Ces normes auront trait par exemple à la construction des navires, à l'équipement devant se trouver à bord, à la formation du personnel et au respect de certaines normes de protection environnementales. Voir « Protecting

Nous avons vu que l'objectif premier de la CMI est de prévenir et résoudre les différends pouvant survenir entre le Canada et les États-Unis relativement à l'usage, l'obstruction ou le détournement des eaux d'un côté de la frontière affectant les niveaux et débits des eaux de l'autre côté de la frontière. En effet, selon Bédard, la CMI a été créée dans l'optique de solutionner les problèmes « multiples et complexes » liés à l'écoulement et à l'utilisation du lit des cours d'eaux limitrophes résultant de la « construction de canaux, de barrages, de ports et de jetées, des dérivations pour usage domestique ou hygiénique, pour la production d'énergie électrique, pour l'irrigation, etc. »³⁹⁴. Bien évidemment, ce n'est pas du tout le même genre de problèmes qui se pose dans le contexte de la gestion du PNO. Toutefois, la CMI est avant tout un organisme permanent à représentation paritaire servant, pour reprendre les termes utilisés par Bédard, « à promouvoir et à mettre en œuvre des solutions mutuellement acceptables »³⁹⁵ par les États partenaires. À ce titre, la CMI pourrait valablement servir de modèle de base inspirant la création d'un organisme de prévention et de règlement des différends canado-américains relativement à la navigation dans les eaux arctiques.

En effet, l'aspect non exécutoire des décisions de la CMI se révèle tout à fait adapté à la gestion collaborative de la navigation sur le PNO, et dans les eaux arctiques canadiennes et américaines, puisqu'on ne peut envisager que ces questions soient dévolues à des

the Polar regions from shipping, protecting ships in Polar waters : Development of an international code of safety for ships operating in polar waters (Polar Code) », en ligne: International Maritime Organization < <http://www.imo.org/MediaCentre/HotTopics/polar/Pages/default.aspx> >.

³⁹⁴ Bédard, *supra* note 146 aux pp. 61-61.

³⁹⁵ *Ibid.* à la p. 88.

institutions entraînant un trop grand abandon de souveraineté de la part des États partenaires. L'aspect non exécutoire des décisions de la CMI représente d'ailleurs selon plusieurs experts la clé du succès de cet organisme. Selon Bédard, le fait d'être axée sur l'efficacité plutôt que sur le compromis politique et d'être demeurée fidèle à un esprit bien canado-américain de « quiet diplomacy »³⁹⁶ aurait ainsi permis à la CMI de demeurer crédible au fil de années. En outre, la légitimité de la CMI lui a permis d'être très active dans de multiples domaines dépassant la seule question des usages des cours d'eaux transfrontaliers. Par exemple, en 1949, les deux gouvernements ont chargé la CMI d'étudier la question de la pollution atmosphérique dans la région de Windsor et de Détroit et de proposer des solutions et une répartition des coûts entre les deux États³⁹⁷. Une telle flexibilité permettrait à une CMI active dans la région du PNO d'être chargée de questions complexes et variées selon les besoins des gouvernements en place, notamment de questions impliquant la protection de l'environnement fragile et unique de l'Arctique. En effet, malgré l'absence de pouvoirs contraignants, la CMI possède des pouvoirs très étendus en matière d'enquête qui lui permettent de mener un véritable travail de fonds, incluant dans le domaine scientifique, et de proposer des solutions qui sont souvent adaptées aux besoins spécifiques de la région. Dans ce contexte, Legault soutient que la CMI peut servir, dans une certaine mesure, de modèle pour l'élaboration d'autres organes binationaux chargés de prévenir et de régler les différends entre le Canada et les États-Unis³⁹⁸. Pour

³⁹⁶ *Ibid.*

³⁹⁷ Voir *ibid.* à la p. 77.

³⁹⁸ Voir Legault, *supra* note 252 à la p. 54. (Legault explique toutefois que la CMI ne peut servir de modèle pour élaborer un tribunal ayant compétence pour résoudre tous différends entre le Canada et les États-Unis en leur imposant des solutions contraignantes : « If, then, the question were whether the Commission model can

Legault, c'est le rôle de la CMI en matière de « consensus building », plus particulièrement ses fonctions lui permettant d'agir comme forum de collecte de données et comme conseiller auprès des deux États, qu'il convient de répliquer ailleurs³⁹⁹.

Il est vrai par contre que la CMI, et le *Traité des eaux limitrophes* de 1909⁴⁰⁰ sous l'égide duquel elle a été créée, ont parfois fait l'objet de critiques. L'une de ces critiques concerne une certaine obsolescence de la CMI, Botts et Muldoon parlant même d'un « decline in status and stature » de la CMI⁴⁰¹. En effet, comment un tel organisme peut-il être encore capable de répondre aux enjeux modernes plus de cent ans après sa création? D'un autre côté, peu d'auteurs appellent à l'abolition de la CMI; la plupart des auteurs s'étonnent même de la très grande résilience et la faculté d'adaptation aux situations nouvelles de la CMI et n'entrevoient absolument pas sa disparition⁴⁰². Ainsi, selon Bédard, le modèle en place est tout à fait apte à répondre aux nouvelles situations. Il faudrait d'ailleurs à tout prix éviter de sortir de la « voie de l'efficacité »⁴⁰³ tracé par le *Traité sur les eaux limitrophes* de 1909.

be adopted holus- bolus as a permanent general mechanism for the resolution of a broader range of Canada-U.S. disputes, the answer would appear to be a definite no. »).

³⁹⁹ Voir *ibid.*

⁴⁰⁰ *Supra* note 179.

⁴⁰¹ *Supra* note 6 à la p. 1577 (Botts et Muldoon, dénoncent le fait que la CMI demeure largement méconnue du grand public et ignorée par les pouvoirs politiques fédéraux.).

⁴⁰² Ainsi, après avoir constaté les lacunes du régime instauré par le *Traité sur les eaux limitrophes* de 1909 et un certain déclin de la CMI, Botts et Muldoon adoptent la thèse selon laquelle le Traité de 1909 demeure « a vital and relevant legal and policy instrument to further dispute settlement and conflict avoidance objectives along the Canada-U.S. border ». Voir *ibid.* à la p. 1554. Voir également Austen L. Parrish, «Mixed Blessings: The Great Lakes Compact and Agreement, the IJC, and International Dispute Resolution» (2006) Mich. St. L. Rev. 1301 à la p. 1320.

En bref, bien qu'il semble utopique d'envisager à ce stade le développement de politiques communes en matière d'exploitation des ressources et de défense dans le PNO, une gestion conjointe des questions liées à la navigation dans le Passage, s'inspirant des initiatives transgouvernementales existantes dans la région du bassin du Saint-Laurent et des Grands Lacs, apparaît possible, dans la mesure où elle évite de remettre trop profondément en question les prétentions de souveraineté du Canada. Nous examinerons à présent les autres composantes essentielles d'une éventuelle structure de collaboration canado-américaine relativement au PNO.

3.2.2. La mise en place de réseaux régionaux et verticaux. Nous avons vu que les réseaux régionaux et verticaux sont une composante essentielle de la coopération canado-américaine dans la région du bassin du Saint-Laurent et des Grands Lacs. Huit États américains, deux provinces canadiennes, de nombreuses municipalités ainsi que plusieurs communautés autochtones sont activement impliqués dans la gouvernance de la région à travers plusieurs ententes et organisations.

En raison de sa position géographique, le PNO est situé dans une zone beaucoup moins peuplée de l'Amérique du Nord que ne le sont le bassin du Saint-Laurent et les Grands Lacs. Selon les données du dernier recensement canadien datant de 2011, le Nunavut,

⁴⁰³ Bédard, *supra* note 146 à la p. 89.

territoire canadien où se situe le PNO, ne compte que 31 906 habitants⁴⁰⁴. Pour l'ensemble des trois territoires canadiens situés en zone arctique (Nunavut, Territoires du Nord-Ouest et Yukon), le nombre d'habitants est de seulement 107 265, ce qui représente à peine 0,32% de la population totale du Canada⁴⁰⁵. En comparaison, plus de 30 millions de personnes vivent dans le bassin des Grands Lacs⁴⁰⁶. De plus, contrairement à la région du Saint-Laurent et des Grands Lacs, la densité de population dans la région du PNO est extrêmement faible⁴⁰⁷, sa population étant répartie en petites communautés de quelques milliers d'habitants très éloignées les unes des autres⁴⁰⁸. À titre d'exemple, la plus grande ville du Nunavut qui est également sa capitale, Iqaluit, ne comptait en 2011 que 6 254 habitants⁴⁰⁹.

Pour cette raison peut-être, la question de l'apport des sous-composantes de l'État (gouvernements territoriaux et étatiques, municipalités) et des collectivités autochtones dans la gouvernance du PNO demeure peu explorée par les auteurs. La prise en compte des intérêts des peuples autochtones est certes soulignée comme primordiale par certains auteurs dans le contexte plus général de la gouvernance de l'Arctique, mais elle est souvent vue comme périphérique au projet véritable qui est celui d'un traité entre représentants

⁴⁰⁴ Statistiques Canada, «Chiffres de population et des logements, Canada, provinces et territoires, recensements de 2011 et 2006 », en ligne : <<http://www12.statcan.gc.ca/census-recensement/2011/dp-pd/hltfst/pd-pl/Table-Tableau.cfm?LANG=Fra&T=101&S=50&O=A>>.

⁴⁰⁵ *Ibid.*

⁴⁰⁶ United States Environmental Protection Agency, « Great Lakes », en ligne : <<http://www.epa.gov/glnpo/>>.

⁴⁰⁷ La densité de population au Nunavut est de moins de 0,1%. Voir Statistiques Canada, *supra* note 404.

⁴⁰⁸ Le Nunavut compte 26 communautés réparties sur 2 millions de kilomètres carrés. Voir Gouvernement du Nunavut, « Faits sur le Nunavut », en ligne: <<http://www.gov.nu.ca/fr/Facts.aspx>>.

⁴⁰⁹ Statistiques Canada, *supra* note 404.

officiels de l'État⁴¹⁰. Selon cette conception, plutôt que de véritables acteurs sur le plan juridique, les populations autochtones apparaissent comme un groupe social dont la destinée est soumise au bon vouloir de l'État qui peut choisir ou non de protéger leurs intérêts. Sinon, la question de l'occupation et de l'utilisation des terres arctiques et des eaux du PNO par les Inuits est également abordée par certains auteurs sous l'angle du soutien qu'elle apporte aux positions canadiennes relativement à la souveraineté sur le PNO⁴¹¹.

Pourtant, peut-être nulle part ailleurs sur la planète le destin d'un territoire n'est aussi intimement lié à la participation active de formes de gouvernement et de collectivités politiques qui échappent à l'emprise totalisante de l'État nation. Habitants de la région et utilisateurs des glaces et des eaux arctiques depuis plusieurs millénaires⁴¹², incluant les eaux du PNO⁴¹³, les Inuits représentent toujours aujourd'hui la majorité de la population vivant dans l'Arctique canadien. L'« Inuit Nunaat », la « patrie inuit », qui s'étend du Labrador aux Territoires du Nord-Ouest, renferme environ 80% de la population inuit totale du Canada⁴¹⁴. Les Inuits sont également présents en majorité au Nunavut où ils composent

⁴¹⁰ Voir à ce sujet Donat Pharand, « The Case for an Arctic Region Council and a Treaty Proposal » (1992) 23 Rev. Gen. 163 [Pharand, « Arctic Region Council »]. (L'importance de la collaboration avec les peuples autochtones du Nord est également soulignée dans les discours officiels du gouvernement du Canada concernant la souveraineté dans l'Arctique. Voir Affaires étrangères et commerce international Canada, « Notes pour une allocution du ministre des Affaires étrangères, l'honorable Lawrence Cannon, au Center for Strategic and International Studies sur la politique étrangère du Canada pour l'Arctique », 6 avril 2009, Washington D.C., 2009/20).

⁴¹¹ En particulier en ce qui a trait au titre historique (voir à ce sujet Macneill, *supra* note 11 aux pp. 226-227) et au troisième critère nécessaire à l'établissement de lignes de base droite, le critère des intérêts économiques particuliers à la région (voir à ce sujet Lalonde, *Increased Traffic*, *supra* note 11 au para. 43).

⁴¹² Des preuves archéologiques révèlent en effet l'utilisation par les Inuits des glaces marines en Arctique depuis l'an 1000 avant J.C. Voir Roth, *supra* note 20 à la p. 850.

⁴¹³ Voir Lalonde, *Increased Traffic*, *supra* note 11 au para. 43.

⁴¹⁴ Voir Statistique Canada, Linda Gionet, « Les Inuits au Canada: divers résultats du recensement de 2006 », ligne: < <http://www.statcan.gc.ca/pub/11-008-x/2008002/article/10712-fra.htm> >.

environ 85% de la population du territoire⁴¹⁵. Le territoire du Nunavut a d'ailleurs été créé officiellement par le Parlement canadien le 1^{er} avril 1999 suite à de longues négociations territoriales entre le gouvernement du Canada et l'Inuit Tapirisat du Canada (ITC)⁴¹⁶ relativement à des terres traditionnelles inuites auparavant situées dans les Territoires du Nord-Ouest⁴¹⁷. Les négociations ont débouché sur l'adoption de l'*Accord sur les revendications territoriales du Nunavut*⁴¹⁸, lequel octroie aux Inuits un droit de propriété sur un territoire d'une superficie de 350 000 kilomètres carrés à l'intérieur des frontières du Nunavut ainsi que plusieurs autres droits et avantages relativement à la propriété, l'exploitation et l'utilisation des terres et des ressources en échange de leur renonciation aux revendications, droits, titres et intérêts pouvant découler du titre ancestral qu'ils revendiquent⁴¹⁹.

Le contrôle et la gestion des eaux arctiques ont occupé dès le départ une place centrale dans les revendications des Inuits du Nunavut. La première proposition soumise par l'ITC dès les débuts des négociations avec le gouvernement canadien dans les années 1970 incluait en effet l'ensemble des eaux du PNO de même que la Mer de Beaufort dans les limites du

⁴¹⁵ Gouvernement du Nunavut, *supra* note 408.

⁴¹⁶ L'Inuit Tapirisat du Canada, aujourd'hui l'Inuit Tapiriit Kanatami, est une organisation qui milite en faveur de la protection de la culture inuite et de la mise en valeur du Nord canadien. Elle représente 55 000 Inuits de 53 communautés dans la région désignée des Inuvialuit (Territoires du Nord-Ouest), le Nunavut et le Nunavik (Nord québécois) ainsi que le Nunatsiavut (Labrador). Elle comprend également neuf associations régionales. Voir l'Encyclopédie canadienne, « L'Inuit Tapiriit Kanatami », en ligne :

< <http://www.thecanadianencyclopedia.com/articles/fr/inuit-tapiriit-kanatami> >.

⁴¹⁷ Le territoire du Nunavut a été constitué par la *Loi sur le Nunavut*, L.C. 1993, c. 28.

⁴¹⁸ *Accord entre les Inuit de la région du Nunavut et Sa Majesté La Reine du Chef du Canada*, en ligne :

< <http://publications.gc.ca/collections/Collection/R32-134-1993F.pdf> >

[*Accord sur les revendications territoriales du Nunavut*].

territoire revendiqué⁴²⁰. Bien que les revendications relativement à la Mer de Beaufort aient été abandonnées dans les propositions suivantes, les Inuits se sont néanmoins réservé un droit de regard sur l'exploitation et l'utilisation des eaux arctiques situées dans les frontières du territoire actuel du Nunavut, incluant les eaux du PNO⁴²¹. Ainsi, l'un des objectifs du texte final de l'*Accord sur les revendications territoriales du Nunavut* est de :

déterminer de façon claire et certaine les droits de propriété, d'utilisation et d'exploitation des terres et des ressources, ainsi que le droit des Inuit de participer à la prise de décisions concernant l'utilisation, l'exploitation, la gestion et la conservation des terres, des eaux et des ressources, notamment au large des côtes⁴²²

Le Chapitre 11 de l'Accord concerne l'aménagement du territoire et s'applique aux « zones marines de la région du Nunavut »⁴²³. L'article 11.4.1. prévoit la création de la Commission d'aménagement du Nunavut (CAN) chargée d'établir de concert avec le gouvernement du Nunavut des politiques et objectifs généraux en matière d'aménagement du territoire ainsi que des plans d'aménagement du territoire servant à guider l'utilisation et l'exploitation des ressources du territoire. L'un de ces plans d'aménagement, le Plan d'aménagement de la

⁴¹⁹ L'*Accord sur les revendications territoriales du Nunavut*, *ibid* a été mis en vigueur par la *Loi sur l'Accord sur les revendications territoriales du Nunavut*, L.C. 1993, c. 29.

⁴²⁰ Gouvernement du Nunavut, «La création du Nunavut», en ligne: <<http://www.gov.nu.ca/files/Creation%20of%20Nunavut%20-%20FRE.pdf>>.

⁴²¹ Une étude commanditée par le gouvernement du Canada et publiée en 1976 révèle que le territoire marin traditionnel des Inuits incluait la Mer de Beaufort jusqu'à la frontière avec les États-Unis de même que les eaux situées dans les détroits M'Clure et Viscount Melville, tous deux situés dans le PNO. Voir M.R. Freeman, éd., *Report : Inuit Land Use and Occupancy Project*, 3 vol., Can. Gov. Cat. No. R2-46/1976 tel que cité dans Lalonde, *Increased Traffic*, *supra* note 11 au para. 43.

⁴²² *Accord sur les revendications territoriales du Nunavut*, *supra* note 18, attendu (notre soulignement).

⁴²³ *Ibid.*, art. 11.1.4.

région Nord-de-Baffin (« *North Baffin Regional Land Use Plan* »)⁴²⁴, approuvé par le gouvernement du Nunavut en juin 2000, énonce des règles et objectifs applicables à l'utilisation et l'exploitation des ressources dans une région comprenant les eaux du PNO. À cet égard, le CAN, bien conscient des enjeux liés à une utilisation accrue du Passage due à une fonte des glaces, prend fermement position contre une navigation à l'année dans les eaux arctiques en raison de l'incertitude entourant les effets sur l'environnement et les populations locales de cette pratique⁴²⁵. Le Plan d'aménagement du Nord-de-Baffin comprend également une série de règles applicables à la navigation dans les eaux comprises dans le plan⁴²⁶.

Dans cette optique, il semble qu'une structure de gouvernance binationale sur le PNO doive reposer tout autant sur la participation des gouvernements fédéraux canadien et américain que du gouvernement du Nunavut et des communautés inuites vivant dans cette région. À notre avis, l'un des effets collatéraux de l'*Accord sur les revendications territoriales du Nunavut* est la reconnaissance par le Canada d'un droit de participation effectif dans la gestion des eaux du Passage à la population du Nunavut, ce qui rend non pas uniquement souhaitable, mais bien péremptoire l'intégration des autochtones du Nunavut à toute structure de gouvernance canado-américaine relativement au Passage.

⁴²⁴ Nunavut Planning Commission, *North Baffin Regional Land Use Plan*, 20 juin 2000, en ligne : <<http://www.nunavut.ca/files/North%20Baffin%20Regional%20Land%20Use%20Plan.pdf>>.

⁴²⁵ « The NPC [le CAN] does not support year-round Arctic shipping because of the uncertainty about its effects on regional residents and the environment and wildlife » *North Baffin Regional Land Use Plan*, *ibid.*, art. 3.5.

Par ailleurs, le PNO débouche sur un autre territoire canadien, les Territoires du Nord-Ouest, à l'endroit où le Passage rejoint la Mer de Beaufort. En atteignant la Mer de Beaufort, les navires longeront éventuellement les côtes (sans nécessairement entrer dans les eaux territoriales canadiennes et américaines) du Yukon, ainsi que de l'Alaska, avant de s'engager dans le détroit de Béring le cas échéant, afin de rejoindre l'Océan Pacifique. Il semble dès lors que ces territoires et les collectivités inuites qui y sont établies partagent un intérêt commun relativement à la gouvernance du PNO et gagneraient à unir leurs efforts par l'entremise de réseaux de collaboration dans la région.

Or, les populations autochtones situées dans la zone arctique collaborent déjà par l'entremise de plusieurs réseaux régionaux dont le « Gwich'in Council International », une organisation regroupant des communautés Gwich'in de l'Alaska, du Yukon et des Territoires du Nord-Ouest⁴²⁷ et le « Inuit Circumpolar Council », une organisation non gouvernementale regroupant 160 000 Inuits du Canada, de l'Alaska, du Groenland et de la Russie⁴²⁸. Quant aux gouvernements régionaux de la zone arctique, ils se réunissent sous l'égide du « Northern Forum »⁴²⁹, une organisation internationale composée de gouvernements sub-étatiques provenant de divers pays nordiques, dont les gouvernements du Québec, du Nunavut, du Yukon et de l'Alaska. La mission du « Northern Forum » est de servir de lieu d'échange d'information relativement aux sujets d'intérêt commun pour les

⁴²⁶ Voir *ibid.*, aux art. 3.5.1 à 3.5.12.

⁴²⁷ Voir Gwich'in Council International, « Gwich'in Council International », en ligne: <<http://www.gwichin.org/index.html>>.

⁴²⁸ Voir Inuit Circumpolar Council, Inuit Issittormiut Siunnersuisoqatigiiffiat, en ligne: <<http://www.inuit.org/>>.

membres, de favoriser le développement durable du Nord et de soutenir des initiatives socio-économiques coopératives entre les membres. On peut également observer la présence de réseaux verticaux dans la zone arctique. Le Conseil arctique accueille en effet, en plus des États membres, des organisations autochtones comme le « Gwich'in Council International », qui ont le statut de « participants permanents »⁴³⁰, ce qui leur confère le droit d'être consultées relativement aux décisions qui sont prises par le Conseil sans toutefois leur octroyer de véritable pouvoir décisionnel, lequel est réservé aux États membres.

Ces canaux de collaboration existants fournissent certes un excellent point de départ en matière de collaboration régionale relativement au PNO. Par contre, comme ces derniers regroupent pour la plupart des acteurs provenant de toute la zone arctique, non seulement du Canada et des États-Unis, leur utilité dans la mise en place d'une structure de gouvernance canado-américaine sur le PNO demeure, à notre avis, limitée.

De cette façon, le modèle de coopération régionale et verticale en place dans la région du bassin du Saint-Laurent et des Grands Lacs, très développé, pourrait servir d'exemple dans l'élaboration de structures permanentes et d'initiatives de collaboration dans la région du PNO. Comme nous avons vu, ce modèle repose sur des initiatives régionales qui complètent grâce à des normes plus sévères et des mécanismes de contrôle plus rigoureux

⁴²⁹ Voir The Northern Forum, en ligne : < <http://www.northernforum.org/> >.

⁴³⁰ Voir Arctic Council Indigenous Peoples Secretariat, <http://www.arcticpeoples.org/index.php?option=com_content&view=frontpage&Itemid=1>.

les initiatives binationales négociées entre les deux gouvernements fédéraux. Ainsi, on pourrait imaginer la création d'une organisation internationale regroupant les trois territoires canadiens et l'Alaska, de même que les communautés autochtones intéressées, laquelle, à l'instar par exemple de la Commission des Grands Lacs, aurait pour mission première de favoriser l'échange d'information, l'élaboration de politiques communes et la transmission des revendications régionales à leurs gouvernements fédéraux respectifs.

En règle générale, dans la région du bassin du Saint-Laurent et des Grands Lacs, l'existence de réseaux régionaux a été considérée par les auteurs comme une caractéristique positive du système de gouvernance en place, permettant aux États et provinces intéressées de participer à la prise de décisions⁴³¹. Pourtant, quelques critiques au modèle d'intégration régional ont été formulées. Une première critique que l'on retrouve chez certains auteurs a trait à l'absence de pouvoirs contraignants des ententes régionales, ce qui limiterait leur efficacité⁴³². Nous avons déjà répondu à cette critique dans la section précédente lorsque nous avons traité de l'absence de pouvoirs contraignants de la CMI⁴³³. La réponse est la même en ce qui concerne les ententes et organisations régionales; leur absence de pouvoirs contraignants, loin d'être une tare, explique possiblement leur succès en les rendant

⁴³¹ Voir par exemple Bielecki, *supra* note 151 aux pp. 176, 186; Hall, « The Centennial » *supra* note 181 à la p. 1444.

⁴³² Voir par exemple Steven M. Siros, « Transboundary Pollution in the Great Lakes: Do Individual States Have Any Role to Play in Its Prevention? » (1996) 20 S. Ill. U. L.J. 287 à la p. 287; Hall, *New Horizontal Federalism*, *supra* note 262 à la p. 425.

⁴³³ Voir également Donahue, « A Report Card », *supra* note 153 à la p. 458 (« [...] the absence of regulatory authority, combined with the ability to *voluntarily* bring our jurisdictions together to deal with common issues is probably the reason why our organizations [i.e. la Commission des Grands Lacs, la Commission des pêcheries des Grands Lacs et la CMI] *have* been so effective. »).

éminemment acceptables aux parties⁴³⁴. Prenons simplement l'exemple de la *Charte des Grands Lacs*⁴³⁵ signée en 1985 par les gouverneurs des huit États américains des Grands Lacs et les premiers ministres de l'Ontario et du Québec. Cet instrument de *soft law*, énonçant des objectifs généraux en matière de protection des écosystèmes et de gestion des ressources, a débouché en 2005 sur l'adoption de l'*Entente sur les ressources en eaux durables du bassin des Grands Lacs et du Fleuve Saint-Laurent*⁴³⁶, laquelle s'est soldée par l'adoption entre les huit États américains d'un instrument de droit contraignant, un *compact*, et par la prise d'engagements concrets des États et des provinces canadiennes en vue d'adopter des lois de protection des eaux du bassin dans leurs juridictions respectives⁴³⁷. L'absence de force exécutoire ne signifie donc pas nécessairement l'absence d'efficacité, bien au contraire.

Une autre critique, qu'il convient, à notre avis, de prendre très au sérieux, est tirée d'un article écrit par Botts et Muldoon. Ces derniers dénoncent « the proliferation of institutions, agencies, programs and organizations focused on various separate aspects of Great Lakes governance, competing for resources and lacking common understanding and agreement on priorities and strategies. »⁴³⁸ Cette critique, importante, devra être prise en compte au moment d'élaborer une structure de gouvernance sur le PNO en favorisant les réseaux verticaux par rapport aux réseaux purement régionaux existants en parallèle des institutions

⁴³⁴ Voir *ibid.*

⁴³⁵ *Supra* note 206.

⁴³⁶ *Supra* note 210.

⁴³⁷ Voir texte accompagnant la note 210 ci-dessus.

⁴³⁸ Botts et Muldoon, *supra* note 181 à la p. 1557.

et ententes binationales. Nous reviendrons plus en détails sur cette critique dans la section suivante traitant des relations informelles.

En définitive, une intégration des gouvernements locaux, de même que des collectivités inuites situées dans la région du PNO, au sein de structures de gouvernance leur permettant de participer à la prise de décision, nous apparaît essentielle à la réussite d'un modèle de gouvernance sur le PNO. Nous avons vu que cette intégration est déjà amorcée à l'échelle de l'Arctique, mais que des réseaux axés plus précisément sur la question du PNO restent à établir.

3.2.3. Favoriser des relations informelles. L'informalité des relations entre fonctionnaires canadiens et américains est une autre particularité du modèle typique d'intégration canado-américain qui caractérise la gouvernance dans la région du bassin du Saint-Laurent et des Grands Lacs. Tel qu'expliqué par Heynen et Higginbotham, la présence d'institutions et d'ententes informelles ainsi que de processus bilatéraux, la collaboration au niveau opérationnel entre fonctionnaires publics provenant des deux côtés de la frontière ainsi que l'accent mis sur l'échange d'information entre les administrations publiques sont tous des facteurs qui concourent à créer et renforcer des rapports informels basés sur la confiance entre fonctionnaires des deux côtés de la frontière⁴³⁹.

⁴³⁹ Voir Heynen et Higginbotham, *Promouvoir*, *supra* note 96 à la p. 19.

La présence de liens de confiance forts entre fonctionnaires canadiens et américains nous apparaît comme une condition extrêmement importante, voire essentielle, à la réussite d'une gouvernance canado-américaine sur le PNO. Comme nous avons vu, les antagonistes marqués qui existent quant aux positions officielles des États canadien et américain relativement aux droits de transit dans le PNO peuvent, du moins à court terme, bloquer tout processus de rapprochement initié par les hautes sphères de l'État. Ainsi, plutôt qu'un processus d'intégration « du haut vers le bas » évoluant vers un modèle « du bas vers le haut », à l'image de la dynamique que nous avons observée dans la région du bassin du Saint-Laurent et des Grands Lacs⁴⁴⁰, le processus d'intégration dans le PNO pourrait bien évoluer en sens contraire, soit d'un modèle « du bas vers le haut » évoluant vers un modèle « du haut vers le bas ». Comme nous avons souligné dans la section 3.2.1, la création de liens de confiance toujours plus forts entre sous-composantes de l'État, que ce soit par le développement de processus bilatéraux, d'initiatives fondées sur l'échange d'information ou encore de la réalisation d'opérations conjointes, pourra éventuellement entraîner par osmose une révision des positions diplomatiques prônées par les hautes sphères de chaque État.

Or, l'expérience de la collaboration dans la région du bassin du Saint-Laurent et des Grands Lacs nous enseigne que la réalisation d'opérations conjointes, que ce soit relativement à la mise en œuvre d'ententes formelles ou informelles ou de processus bilatéraux, est viable et même souhaitable pour les deux États qui mettent ainsi leurs ressources en commun tout en

⁴⁴⁰ Voir la section 2.2.5 ci-dessus.

évitant les dédoublements fonctionnels. Pensons par exemple au projet « Shiprider », qui suppose la tenue d'opérations de patrouille conjointes par des employés gouvernementaux canadiens et américains sur un même bateau des deux côtés de la frontière ou aux opérations d'inspection et de déglaçages menées conjointement dans la Voie maritime du Saint-Laurent⁴⁴¹. De telles opérations conjointes ont d'ailleurs déjà eu lieu dans les eaux arctiques que ce soit à travers les opérations de sauvetage et de recherche menées par les Gardes côtières canadienne et américaine dans les eaux intérieures de l'un ou de l'autre État ou encore les opérations de surveillance et d'alerte maritime dans le contexte des emplacements avancés d'opérations (EAO) du NORAD. À notre avis, l'expertise acquise en ce qui a trait à la tenue d'opérations conjointes par des fonctionnaires canadiens et américains dans d'autres régions géographiques, particulièrement dans la région du bassin du Saint-Laurent et des Grands Lacs, rendra beaucoup plus facile leur développement dans le PNO.

Enfin, la mise en place de pratiques d'échange d'information entre fonctionnaires des deux côtés de la frontière stimule également le développement de relations informelles, personnelles et basées sur la confiance entre fonctionnaires. L'une des conclusions frappantes quant à la structure de collaboration en place dans la région du bassin du Saint-Laurent et des Grands Lacs résidait dans le fait que la vaste majorité des ententes et processus bilatéraux existants plaçaient l'échange d'information au coeur de leurs activités et mandats. Que ce soit par l'entremise du Conseil de l'Arctique, du NORAD et des EAO

⁴⁴¹ Voir les exemples données à la section 2.2.3 ci-dessus.

ou encore des Sommets annuels entre les Gardes côtières canadienne et américaine, le même constat s'impose quant aux initiatives de collaboration existantes relativement aux eaux arctiques. Cet accent mis sur l'échange d'information dans le PNO aura certes comme effet de créer des réseaux de collaboration entre fonctionnaires basés sur la confiance, ce qui à son tour générera une plus grande intégration, dans un mouvement d'auto-renforcement.

Notre souhait en faveur d'un rapprochement entre fonctionnaires canadiens et américains relativement au PNO doit toutefois s'accompagner de deux mises en garde importantes. La première mise en garde concerne la multiplication des processus bilatéraux, risquant d'entraîner une confusion auprès de la population et même des pouvoirs publics quant à la structure de gouvernance en place dans la région, ainsi qu'une compétition pour les ressources. Nous avons vu que cette crainte s'est matérialisée dans le cadre de la gouvernance du bassin du Saint-Laurent et des Grands Lacs, où il devient effectivement extrêmement difficile de s'y retrouver à travers la quantité effarante d'ententes, d'initiatives et d'institutions bilatérales en place⁴⁴². Dans cette région, ce phénomène aurait même engendré une perte d'intérêt des pouvoirs politiques fédéraux, ce que Botts et Muldoon appellent la « Great Lakes fatigue » devant les demandes concurrentes de financement de

⁴⁴² Les élus eux-mêmes sont extrêmement confus face à cette prolifération d'institutions. Selon Botts et Muldoon, «[f]ew members of Congress can distinguish between the functions and aims of the Great Lakes Commission, the Council of Great Lakes Governors, between the International Joint Commission and the Great Lakes Fishery Commission, between the Lake Carriers Association and the Seaway Management Corporation, and for that matter, between the Great Lakes Water Quality Agreement and the Great Lakes Compact. How does the Great Lakes Sea Grant Program relate to the Coastal Program and the Great Lakes

ces innombrables initiatives⁴⁴³. Du côté américain, l'on compterait 148 programmes touchant aux Grands Lacs au sein du gouvernement fédéral seulement et plusieurs dizaines de programmes développés par les gouvernements des huit États riverains⁴⁴⁴. Il convient, à notre avis, de prendre cette mise en garde très au sérieux dans le contexte du PNO et de veiller à ce que les processus bilatéraux soient réunis sous l'égide de programmes communs et d'ententes cadres afin d'assurer une certaine cohérence au régime.

Une seconde mise en garde concerne le manque de transparence inhérent à ce type d'intégration. Nous avons vu d'ailleurs qu'il s'agit d'une critique importante, voire la critique majeure, qui est faite au modèle de gouvernance transgouvernementale en général⁴⁴⁵. Sans surprise, il s'agit également d'une critique que les auteurs ont formulé à l'égard du modèle de gouvernance en place dans la région du Saint-Laurent et des Grands Lacs. À titre d'exemple, Botts et Muldoon dénoncent le manque de transparence du Comité exécutif binational, servant à la mise en œuvre de l'*Accord révisé de 1978 sur la qualité de l'eau des Grands Lacs*⁴⁴⁶. Sous l'égide de ce comité en effet, Environnement Canada et l'*United States Environmental Protection Agency* s'échangent directement des renseignements et coordonnent leurs activités sans passer par la CMI, et sans qu'aucun mécanisme de contrôle indépendant n'existe. Cela signifie essentiellement que le public n'a aucun moyen de surveiller la mise en œuvre de l'*Accord de 1978* et du *Protocole de*

Environmental Research Laboratory, all under the purview of the National Oceanic and Atmospheric Administration?» Botts et Muldoon, *supra* note 181 à la p. 1565.

⁴⁴³ Voir *ibid.*

⁴⁴⁴ Voir *ibid.*

⁴⁴⁵ Voir texte accompagnant la note 79 ci-dessus.

1987⁴⁴⁷. Botts et Muldoon soulignent d'ailleurs que la CMI elle-même menait la conduite de ses affaires à l'abri des regards et n'offrait aucun mécanisme de reddition de comptes avant que des pressions populaires ne la force à offrir plus de transparence sur ces activités et à s'ouvrir à la participation du public⁴⁴⁸. Afin d'éviter cet écueil, la transparence, la reddition de comptes et l'ouverture à la participation du public doivent demeurer au centre des préoccupations lors de l'élaboration d'une structure de gouvernance sur le PNO. Nous discuterons plus particulièrement de la participation du public dans la prochaine section.

3.2.4. La création de réseaux mixtes. Le modèle de gouvernance en place dans la région du bassin du Saint-Laurent et des Grands Lacs se caractérise finalement par la mixité des réseaux, lesquels réunissent sous l'égide d'institutions et d'ententes communes des représentants des secteurs privé et public et de la société civile. La création de réseaux mixtes nous apparaît également comme un ingrédient nécessaire à la mise en place d'un modèle de gouvernance binational viable dans la région du PNO. Ainsi, la gestion d'une nouvelle voie ouverte à la navigation commerciale dans l'Arctique ne peut se faire sans la participation des principales industries intéressées à emprunter cette nouvelle voie dans un but de transit ou encore dans le but de transporter les différentes ressources qui pourraient y être exploitées⁴⁴⁹. Cependant, cette participation de l'industrie doit à notre avis

⁴⁴⁶ *Supra* note 156.

⁴⁴⁷ Voir Botts et Muldoon, *supra* note 181 aux pp. 1559 -1560.

⁴⁴⁸ Voir Hall, « The Centennial », *supra* note 181 à la p. 1434.

⁴⁴⁹ Le *United States Geological Survey*, mené par le département américain de l'Intérieur, estimait, dans un rapport paru en 2008, que l'Arctique contenait 13% des ressources non découvertes de la planète en pétrole, 30% des ressources non découvertes en gaz naturel et 20% des ressources non découvertes en gaz liquide.

s'accompagner d'une intégration de la société civile, représentée par les ONG et autres groupes d'intérêt. De nombreux groupes d'intérêt dénoncent d'ores et déjà les dérives possibles d'une telle ouverture du Nord aux intérêts commerciaux⁴⁵⁰. Ce serait, à notre avis, une erreur de laisser leurs revendications de côté afin de favoriser un développement axé sur les seuls intérêts commerciaux dans la région. Il s'agit toutefois d'une possibilité bien réelle si l'on se fie à l'exemple du bassin du Saint-Laurent et des Grands où, comme nous avons vu, les mécanismes de participation du public ont été extrêmement lents à se développer.

À cet égard, le modèle de gestion de la navigation commerciale dans la Voie maritime du Saint-Laurent est-il un exemple à suivre? Nous avons noté qu'une large place a été faite à l'intégration des intérêts des milieux d'affaires dans la gestion de l'aspect commercial de la Voie maritime du Saint-Laurent. La gestion de la navigation commerciale et de la navigation de plaisance dans cette voie navigable s'effectue en effet par deux corporations, l'une publique, du côté américain, l'autre privée, du côté canadien. Étonnamment, la privatisation de la gestion de la Voie maritime du Saint-Laurent au Canada a suscité peu de

Voir U.S. Geological Survey, « 90 Billion Barrels of Oil and 1,670 Trillion Cubic Feet of Natural Gas Assessed in the Arctic », 23 juillet 2008, news release, en ligne:

< <http://www.usgs.gov/newsroom/article.asp?ID=1980#UIQVxm-ZS8C>>. Voir également Matthew L. Hoppe, « Environmental Protection for the New Northwest Passage » (2008) 20 *Colo. J. Int'l Env'tl. L. & Pol'y* 69 à la p. 70.

⁴⁵⁰ Le discours de ces derniers se canalise principalement autour de la protection de l'environnement (l'Arctique serait un écosystème particulièrement fragile qui devrait impérativement être protégé par des règles plus strictes qu'ailleurs) et la protection du mode de vie traditionnel des populations autochtones. Les deux causes seraient d'ailleurs intimement liées, la survie du mode traditionnel des populations autochtones dépendant ainsi de la protection de leur environnement et vice versa. Voir par exemple Chester Reimer, Inuit Circumpolar Council Canada, « State of the Arctic » (16-19 mars 2010), en ligne:

< <http://soa.arcus.org/sites/soa.arcus.org/files/sessions/pdf/p17-2-reimer-chester.pdf> >.

critiques⁴⁵¹. La décision de privatiser la corporation chargée de la gestion de la Voie maritime a été plutôt vue comme une bonne stratégie ayant permis de réduire le fardeau administratif et financier de l'État⁴⁵². Quant à la présence au sein des conseils d'administration de la SLSDC et de la CGVMSL de représentants de l'industrie, cela ne semble pas poser problème non plus. Pourtant, ces corporations assurent plus que la simple gestion commerciale du réseau, elles élaborent des règlements visant à maintenir la sécurité du réseau, elles se chargent des inspections, elles collaborent avec les gouvernements en ce qui a trait à la protection de l'environnement et elles gèrent les installations du réseau au jour au jour. Une explication possible face à cette absence de protestation pourrait être tout simplement que la présence de l'industrie sur les conseils d'administrations de la SLSDC et de la CGVMSL demeure un fait largement ignoré d'une grande partie de la population. Cette dernière hypothèse rejoint une critique récurrente de la commercialisation⁴⁵³ des

⁴⁵¹ Ironiquement, les seules critiques que nous avons pu trouver proviennent des membres de l'industrie eux-mêmes qui souhaitent occuper une plus grande place dans la gestion de la Voie maritime et qui appellent à des procédures simplifiées, dont la création d'une corporation unique, composée d'administrateurs des deux États, pour la gestion de la Voie maritime. Voir notamment les commentaires de Rose Ann DeLeon, vice-présidente au développement stratégique au *Cleveland-Cuyahoga County Port Authority* et Georges Robichon, membre du conseil de direction de FedNav Limited, une compagnie de transport maritime basée à Montréal, et président du comité de gouvernance de la CGVMSL de 1998 à 2006, lors d'une conférence organisée en 2009. Rose Ann DeLeon, Georges Robichon, « Issues Arising from Further Economic Development of the Great Lakes », Canada-United States Law Institute Conference on an Example of Cooperation and Common Cause : Enhancing Canada-United States Security and Prosperity through the Great Lakes and North American Trade, présentée à Cleveland, Ohio, du 2 au 4 avril 2009.

⁴⁵² Voir notamment Padova, *supra* note 223.

⁴⁵³ Par « commercialisation », nous entendons « [l]e fait d'appliquer des principes commerciaux aux services publics et de permettre aux forces, stimulants et mécanismes du marché d'influer sur la prestation de ces services. Il existe divers modèles de commercialisation qui comportent des degrés divers de participation du secteur privé allant de la privatisation totale d'une société d'État jusqu'à une formule où l'on se contente d'exiger une plus grande autonomie financière pour les services d'un ministère (p. ex. par l'introduction de droits d'utilisation). » Insight Information Inc., *Commercializing Government Operations: Canadian Examples and Experiences*, Toronto, 1995 cité dans *ibid.*

services publics, et également de l'intégration par réseaux transgouvernementaux⁴⁵⁴, soit le manque de transparence et la prise en compte des seuls intérêts des groupes les plus puissants dans le processus décisionnel.

Pour cette raison, une intégration des intérêts des compagnies privées au sein des réseaux de collaboration doit être contrebalancée par une large place offerte à la participation du public grâce à des mécanismes d'intégration et de diffusion d'information (tenue de réunions où le grand public est convié et de colloques ou de tables rondes avec les particuliers, les centres de recherche, les organisations non gouvernementales, le monde syndical et autres; publications de rapports et d'études, etc.) de même que par la création de « communautés d'intérêts » autour d'enjeux spécifiques. À notre avis, un mécanisme de gestion commercial du PNO calqué sur le modèle de gestion de la Voie maritime pourrait aller jusqu'à intégrer en son sein même ces mécanismes de participation du public, pour une plus grande transparence. Il ne faut pas oublier que les pouvoirs gouvernementaux font partie intégrante de la SLSDC et de la CGVMSL en siégeant sur leur conseil d'administration. Pourquoi alors ne pas envisager un tel siège également pour les communautés locales de chaque côté de la frontière? Peu importe l'option choisie, la reddition de comptes doit être au cœur du mandat des corporations chargées d'administrer la navigation commerciale dans le PNO.

⁴⁵⁴ Voir texte accompagnant la note 79 ci-dessus.

Dans un autre ordre d'idées, il n'est pas automatique que la création d'un mécanisme de gestion commerciale du PNO calqué sur l'image du mécanisme en place pour la gestion de la Voie maritime du Saint-Laurent constitue une solution envisageable relativement à la gestion commerciale du PNO. En effet, contrairement à la Voie maritime du Saint-Laurent, le PNO ne constitue pas une voie navigable composée d'eaux transfrontalières. En revanche, rappelons que la CGVMSL a juridiction exclusive pour gérer la portion exclusivement canadienne de la Voie maritime du Saint-Laurent, alors que la SLSDC a juridiction exclusive pour gérer la portion exclusivement américaine du réseau, mais que ces deux organismes collaborent entre eux afin d'élaborer des standards et procédures conjoints, de veiller à l'entretien et à la sécurité du réseau de même qu'à mener des inspections conjointes de navires au port d'entrée de la Voie maritime, en plus de collaborer à plusieurs initiatives avec les pouvoirs publics des deux côtés de la frontière. Dans la mesure où la Voie maritime du PNO est susceptible d'accueillir un transit maritime en provenance ou à destination des eaux américaines (Mer de Beaufort américaine), les deux États auraient intérêt à unir leurs efforts en adoptant un modèle de gestion paritaire à l'image de celui en place dans la région de la Voie maritime du Saint-Laurent en ce qui concerne la navigation commerciale et de plaisance. L'avantage de conserver deux organismes de gestion séparés est de permettre à chacun d'entre eux de régir de façon indépendante leur portion des eaux arctiques, tout en coordonnant leurs opérations en ce qui a trait à la réglementation, le fonctionnement quotidien, la gestion de la circulation, les aides à la navigation, la sécurité, les programmes d'environnement, les dates d'ouverture et

les programmes de développement commercial, etc.⁴⁵⁵, lorsqu'une telle coordination permet une meilleure gestion du transport maritime dans les eaux arctiques canadiennes et américaines.

En terminant, l'établissement d'une structure de gouvernance canado-américaine relativement au PNO ne relève pas, selon nous, d'une pure chimère. Au contraire, l'intégration est déjà amorcée, sans pour autant que les positions diplomatiques officielles des deux États n'aient été, à ce jour, remises en cause. Un modèle d'intégration transgouvernemental, du « bas vers le haut », axée sur la mise en place d'une réglementation commune en matière de navigation et sur une intégration opérationnelle visant à assurer la mise en œuvre de cette réglementation, s'avère donc tout à fait approprié dans le cas du PNO dans la mesure où cela évite de devoir d'emblée reculer sur des positions vues comme étant extrêmement sensibles pour les deux États. En effet, la création de liens à l'échelon sub-étatique peut se révéler efficace afin d'amorcer un rapprochement susceptible de déboucher sur un compromis politique éventuel.

Quant au modèle de gouvernance extrêmement complexe en place dans la région du bassin du Saint-Laurent et des Grands Lacs, il est bien évident qu'il n'est pas applicable, *mutadis mutandis*, dans la région du PNO. Il existe des différences majeures entre les deux systèmes hydrographiques, en particulier le fait que le bassin du Saint-Laurent et des Grands Lacs est composé d'eaux transfrontalières, ce qui rend obligatoire la coopération entre les deux

⁴⁵⁵ Voir Réseau Grands Lacs Voie maritime du Saint-Laurent, « Régie » *supra* note 224.

États. Par ailleurs, la juridiction exclusive de chacun des deux États sur les eaux situées de leur côté respectif de la frontière dans la région des Grands Lacs et du Saint-Laurent n'est pas remise en question. Néanmoins, si plutôt que de simplement répliquer les institutions et initiatives en place dans la région des Grands Lacs et du Saint-Laurent, on en extrait les caractères principaux, on obtient un modèle de gouvernance qui, lui, peut valablement être répliqué dans le contexte du PNO.

Peu importe le degré de coopération choisie sur le plan politique, le modèle de gouvernance en place dans le PNO devra posséder les quatre caractéristiques fondamentales du transgouvernementalisme canado-américain, soit reposer sur un faible abandon de souveraineté des États partenaires, mettre de l'avant des réseaux régionaux et verticaux, être fortement axé sur le développement de relations informelles entre fonctionnaires publics et inclure le secteur privé et la société civile par l'entremise de réseaux mixtes. Cependant, ce modèle de gouvernance devra dûment tenir compte des écueils principaux de ce modèle, comme le manque de transparence et la prolifération incontrôlée d'ententes et d'initiatives de collaboration, ce qui pourra être fait en s'inspirant encore une fois du modèle de gouvernance en place dans la région du bassin du Saint-Laurent et des Grands Lacs, véritable laboratoire en ce qui a trait à la gouvernance canado-américaine.

Conclusion

À l'instar de Franklyn Griffiths, nous avons choisi dans ce mémoire d'aborder le différend opposant le Canada et les États-Unis relativement au PNO sous l'angle de la gouvernance plutôt que de la souveraineté. Nous souhaitons en effet observer de quelle façon le droit pouvait contribuer à donner une texture concrète aux théories avancées par Griffiths et certains auteurs canadiens selon lesquels la solution du différend reposerait sur une gestion collaborative du PNO par le Canada et États-Unis. Plus précisément, notre objectif était d'utiliser le modèle transgouvernemental comme point de départ afin d'élaborer une structure de gouvernance canado-américaine relativement au PNO. Nous souhaitons en effet inscrire notre démarche dans une perspective pluraliste du droit en vertu de laquelle, contrairement au postulat positiviste, les foyers de production normatifs ne sauraient se limiter à la seule sphère étatique, s'étendant plutôt à une pluralité d'acteurs. De cette façon, nous voulions rendre compte de la diversité de canaux juridiques que peuvent emprunter les initiatives de collaboration entre le Canada et les États-Unis sans nous limiter aux seuls traités de droit international.

Pour cela, nous avons dû nous éloigner des théories classiques du droit international qui nous invitent à appréhender le système international avant tout comme un système d'État nouant des relations les uns avec les autres par l'entremise de leurs représentants officiels. Avec les tenants du transgouvernementalisme, nous avons plutôt choisi d'envisager le système international comme un système formé de gouvernements établissant des réseaux

de collaboration transfrontaliers par le truchement de leurs différentes composantes internes. Nous avons d'ailleurs observé que le modèle transgouvernemental de gouvernance est le modèle privilégié par lequel les multiples relations entre les deux gouvernements se nouent sur des questions d'intérêt commun. La forte présence de réseaux transgouvernementaux canado-américains représenterait même le trait fondamental de l'intégration canado-américaine.

Afin d'orienter notre démarche, nous avons décidé de nous attarder plus spécifiquement sur ce qui nous apparaît comme un exemple paradigmatique de réussite en matière de gouvernance canado-américaine, soit le modèle de collaboration en place dans la région du bassin du Saint-Laurent et des Grands Lacs. L'objectif de notre analyse était ainsi de faire ressortir les principaux caractères de la structure de gouvernance en place dans cette région. Comme nous nous y attendions, une analyse détaillée a révélé que la structure de gouvernance en place dans la région repose toute entière sur une vaste et complexe matrice de réseaux transgouvernementaux, lesquels prennent parfois naissance dans le giron de traités formels. Cette analyse de la gouvernance dans la région du bassin du Saint-Laurent et des Grands Lacs nous a aussi permis de constater que la structure de gouvernance en place possède bel et bien les quatre caractéristiques typiques de l'intégration canado-américaine, soit un faible abandon de souveraineté des États partenaires, une participation massive des acteurs régionaux à l'effort d'intégration par l'entremise de réseaux régionaux et verticaux, une informalité marquée dans les rapports de collaboration entre

fonctionnaires et une mixité des secteurs public et privé et de la société civile au sein des mêmes réseaux.

De cette façon, nous avons remarqué que les processus d'élaboration et de mise en œuvre des normes, standards et autres règles binationales applicables dans la région du bassin du Saint-Laurent et des Grands Lacs relèvent majoritairement d'acteurs évoluant au niveau subnational et non des chefs d'État responsables des relations internationales. Dans cette veine, nous avons également observé une domination marquée des mécanismes de *soft power*, axés sur la poursuite d'objectifs communs et l'existence de relations interpersonnelles basées sur la confiance, plutôt que sur les mécanismes de coercition et de sanction, pratiquement absents du paysage institutionnel dans la région sous étude. Les exemples d'initiatives conjointes adoptées récemment nous ont également démontré que la transformation vers un modèle d'intégration « du bas vers le haut » est appelée à se poursuivre dans la région du bassin du Saint-Laurent et des Grands Lacs.

À l'aune des résultats de notre analyse de la structure de gouvernance en place dans la région du bassin du Saint-Laurent et des Grands, nous nous sommes ensuite demandé si et de quelle façon ce modèle pouvait inspirer la création d'une structure de gouvernance binationale pour la gestion du PNO. En cernant d'abord les initiatives de coopération existantes entre le Canada et les États-Unis en Arctique en général et dans la région du PNO, nous avons pu constater qu'un mouvement de collaboration entre les administrations publiques canadienne et américaine était bel et bien amorcé et ce, malgré les positions

diplomatiques divergentes des deux États concernant l'existence d'un droit de transit dans le Passage.

Prenant appui sur les initiatives existantes dans la région du PNO et sur la structure en place dans la région du bassin du Saint-Laurent et des Grands Lacs, nous avons par la suite voulu dégager les principales caractéristiques que pourrait revêtir une gouvernance binationale dans la région du PNO. Nous avons postulé qu'une structure de gouvernance binationale viable dans la région du PNO devrait nécessairement présenter les quatre attributs typiques de l'intégration transgouvernementale canado-américaine, lesquels caractérisent également le modèle de gouvernance en place dans la région du bassin du Saint-Laurent et des Grands Lacs (faible abandon de souveraineté, réseaux régionaux et verticaux, informalité des rapports entre fonctionnaires et réseaux mixtes). D'abord, la mise en place d'une structure de collaboration binationale de type transgouvernemental relativement à la gestion du PNO nous semble réalisable uniquement dans la mesure où les initiatives adoptées évitent de remettre trop profondément en question les positions diplomatiques des deux États quant au PNO, particulièrement le Canada qui revendique la souveraineté exclusive sur cette partie du globe. Dans ce contexte, les propositions de Griffiths en faveur d'une véritable gestion commune d'enjeux tels que la gestion des ressources et la défense du territoire nous semblent faire fi du véritable objet du différend qui ne porte que sur la navigation dans le Passage. À ce titre, ce genre d'ententes dépasse probablement les limites de ce qui pourrait réalistement être accepté par le Canada. Par contre, nous adhérons totalement à l'idée d'une gestion conjointe des questions liées à la navigation dans le Passage, compte tenu des défis

uniques posés par le contrôle d'une voie navigable en Arctique. Nous croyons en effet que les deux États ont tout intérêt à collaborer afin de s'assurer que l'ouverture du PNO à la navigation internationale n'entraînera pas de nouvelles menaces pour le Canada et les États-Unis, tant sur le plan de la sécurité interne que de l'environnement. À cet égard, nous sommes d'avis que les initiatives développées dans la région du Saint-Laurent et des Grands Lacs en lien avec la gestion de la navigation et la protection de l'environnement peuvent servir, avec les modulations nécessaires, de sources d'inspiration dans la gestion du PNO. Plus encore, ces initiatives signifient que les agences gouvernementales et autres entités administratives canadiennes et américaines possèdent déjà une expérience de collaboration dans la gestion d'une voie navigable, ce qui devrait sans contredit être mis à profit relativement à la gestion de la navigation dans le PNO. En outre, nous sommes d'avis que CMI, dont le succès et la pérennité reposent sur sa capacité à générer un consensus chez les deux gouvernements, devrait inspirer la création d'un organisme similaire chargé de mener des enquêtes de fonds, de distribuer l'information et de conseiller les deux gouvernements relativement à la gestion du PNO, sans leur imposer de solution contraignante.

Par ailleurs, sachant que les communautés autochtones du Nunavut ont manifesté clairement leur intérêt à participer à la prise de décision quant à l'ouverture d'une voie navigable dans le PNO, il nous semble que l'intégration de ces communautés au sein de la structure de gouvernance binationale soit impérative. Sachant également qu'après avoir traversé le Nunavut, le PNO débouche à l'Ouest sur un autre territoire canadien, les

Territoires du Nord-Ouest, pour éventuellement rejoindre la Mer de Beaufort baignant les côtes du Yukon, ainsi que de l'Alaska, nous croyons que les collectivités inuites situées dans la région et les gouvernements des territoires canadiens et de l'État américain concernés partagent un intérêt commun relativement à la gouvernance du PNO. Dès lors, ces acteurs régionaux gagneraient à unir leurs efforts la création d'un organisme calqué sur la Commission des Grands Lacs dont la mission serait de permettre l'échange d'information entre les membres, l'élaboration de politiques communes et la transmission des revendications régionales aux deux gouvernements fédéraux. Les réseaux verticaux devront cependant être privilégiés afin d'éviter un éparpillement des efforts de collaboration et une dilution du message.

Quant à l'informalité des relations entre fonctionnaires des deux côtés de la frontière, elle sera favorisée par la mise sur pied d'opérations conjointes de mise en œuvre de la réglementation de même que par des pratiques d'échange d'information renforcées. L'informalité des relations devra cependant s'accompagner d'une ouverture à la participation du public et de la mise en place de mécanismes de reddition de compte afin d'éviter les écueils rencontrés dans la région du bassin du Saint-Laurent et des Grands Lacs.

En dernier lieu, dans la mesure où la Voie maritime du PNO est susceptible d'accueillir un transit maritime en provenance ou à destination des eaux américaines, les deux États auraient intérêt à unir leurs efforts en adoptant un modèle de gestion paritaire à l'image de

celui en place dans la région de la Voie maritime du Saint-Laurent en ce qui concerne la navigation commerciale et de plaisance. Ce mécanisme de gestion du réseau devra toutefois contrebalancer les pouvoirs octroyés à l'industrie dans la gestion de la voie navigable par au sein des conseils d'administration des compagnies de gestion de représentants de la société civile.

Les défis que pose l'ouverture prochaine d'une voie navigable aux proportions hors de l'ordinaire et située dans l'une des régions les plus reculées et hostiles du monde sont d'une ampleur titanesque. Cela est sans compter que le statut en droit international de cette voie navigable demeure irrésolu en ce qui a trait à l'existence d'un droit de transit des navires étrangers. Tôt ou tard, les autorités publiques canadiennes devront se pencher sérieusement sur ces questions et se demander de quel genre de modèle de gestion elles souhaitent se doter pour gérer la navigation dans le PNO. S'amorcera alors peut-être une ère de collaboration canado-américaine quant à la navigation dans l'Arctique canadien et américain qui, espérons-le, se fera dans une optique de « stewardship » ouverte à la participation d'une pluralité d'acteurs étatiques et non étatiques.

Bibliographie

LÉGISLATION: TRAITÉS ET AUTRES ENTENTES INTERNATIONALES

Accord cadre sur les opérations intégrées transfrontalières maritimes d'application de la loi entre le gouvernement du Canada et le gouvernement des États-Unis, Détroit, 26 mai 2009.

Accord Canada-États-Unis sur la qualité de l'air, 1991, 30 ILM 676.

Accord de coopération en matière de recherche et de sauvetage aéronautiques et maritimes dans l'Arctique, Nuuk, 12 mai 2011.

Accord de libre-échange nord-américain, 17 décembre 1992, Can TS 1994 n° 2.

Accord entre le Canada et les États-Unis d'Amérique sur la coopération dans l'Arctique, 11 janvier 1988, RT Can 1988 n° 29.

Accord entre le gouvernement du Canada et le gouvernement des États-Unis sur le Commandement de la défense aérospatiale de l'Amérique du Nord, 28 avril 2006, RT Can 2006 n° 6.

Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce, 30 octobre 1947, RT Can 1948 n° 31.

Accord révisé de 1978 sur la qualité de l'eau des Grands Lacs, 22 novembre 1978, RT Can 1978 n° 20.

Charte des Nations Unies, 26 juin 1945, RT Can 1945 n° 7.

Convention des Nations Unies sur le droit de la mer, 10 décembre 1982, 1834 RTNU 3.

Convention de New York de 1997 sur le droit relatif aux utilisations des cours d'eau internationaux à des fins autres qu'à la navigation, Rés. AG A/RES/51/229, Doc off AG NU, 51^{ème} sess, supp. n°49, Doc. NU A/51/869 (1997) 7.

Convention internationale de 2004 pour le contrôle et la gestion des eaux de ballast et sédiments des navires, Doc off OMI, 16 février 2004, BWM/CONF/RD/2/Rev.1.

Convention relative à l'aménagement des forces hydrauliques intéressant plusieurs États, 9 décembre 1923, RTSN, vol. XXXVI 76.

Convention sur les pêcheries des Grands Lacs entre le Canada et les États-Unis d'Amérique, RT Can 1955 n° 19.

Déclaration sur la création du Conseil de l'Arctique, 19 septembre 1996, 35 ILM 1382.

Échange de notes (28 et 29 avril 1817) entre le Royaume-Uni et les États-Unis concernant les Forces navales devant être maintenues dans les Grands Lacs (Accord Rush-Bagot), C.U.S., *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 12-14.

Échange de notes des 10 et 23 octobre 1929 prévoyant l'acceptation par chaque gouvernement fédéral de l'inspection quarantenaire de l'autre, RT Can 1929 n° 14.

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 relatif aux forces navales sur les Grands Lacs, RT Can 1946 n° 40.

Échange de notes (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, RT Can 1954 n° 14.

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), RT Can 1961 n° 3.

Échange de notes entre le gouvernement du Canada et le gouvernement des États-Unis d'Amérique concernant des plans d'urgence conjoints en cas de pollution des eaux, 19 juin 1974, RT Can 1974 n° 22.

The Ilulissat Declaration, communiqué, Conférence sur l'océan Arctique, Ilulissat (Groenland), 27-29 mai 2008.

Traité entre le Royaume-Uni et les États-Unis relatif aux eaux limitrophes et aux questions originant le long de la frontière entre le Canada et les États-Unis, C.U.S., *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 312-319.

Traité instituant la communauté européenne, Journal officiel n° C 325 du 24 décembre 2002.

Traité relatif à l'archipel du Spitsberg, 8 février 1920, 2 RTSN 8-19.

Traité relatif à la délimitation du plateau continental entre le Canada et le Groenland, 17 décembre 1973, RT Can 1974 n° 9.

Treaty between his Majesty and the United States of America for the Amicable Settlement of all Causes of Differences between de two Countries (Alabama claims : fisheries navigation of rivers, lakes), C.U.S., *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 45-47.

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 of the boundary between the Dominion of Canada and the United States, C.U.S., *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 310-312.

LÉGISLATION : ENTENTES RÉGIONALES

Council of Great Lakes Governors, *Annexe à la Charte des Grands Lacs – Entente additionnelle à la Charte des Grands Lacs*, 18 juin 2001.

Council of Great Lakes Governors, *La Charte des Grands Lacs – Principes de gestion des ressources en eau des Grands Lacs*, 11 février 1985.

Council of Great Lakes Governors, *Entente sur les ressources en eaux durables des Grands Lacs et du Fleuve Saint-Laurent*, 13 décembre 2005.

Great Lakes Basin Compact, Pub. L. No. 90-419, 82 Stat. 414 (1968).

LÉGISLATION : LOIS CANADIENNES

Loi sur l'Accord sur les revendications territoriales du Nunavut, L.C. 1993, c. 29.

Loi sur le ministère des Affaires étrangères et du Commerce international, L.R.C. 1985, c. E-2.

Loi sur le Nunavut, L.C. 1993, c. 28.

Loi sur la prévention de la pollution des eaux arctiques, L.R.C. 1985, c. A-12.

JURISPRUDENCE : DÉCISIONS INTERNATIONALES

Affaire du Déroit de Corfou (Royaume-Uni c. Albanie), Arrêt du 9 avril 1949, [1949] CIJ rec. 4.

JURISPRUDENCE : DÉCISIONS CANADIENNES

Canada (Premier Ministre) c Khadr, 2010 CSC 3, [2010] 1 RCS 44.

États-Unis c Burns, 2001 CSC 7, [2001] 1 R.C.S. 283.

Operation Dismantle c La Reine, [1985] 1 R.C.S. 441.

Reference as to the Effect of the Exercise of Royal Prerogative of Mercy upon Deportation Proceedings, [1933] R.C.S. 269.

DOCTRINE: MONOGRAPHIES

Allard, Denis, dir., *Droit international public*, Paris, P.U.F., 2000.

Arbour, Jean-Maurice. *Droit international public*, 4^e éd., Cowansville, Éd. Yvon Blais, 2002.

Bédard, Charles. *Le Bassin du Saint-Laurent et les Grands Lacs : cadre juridique*, Saint-Nicolas, Les Presses de l'Université Laval, 2004.

Benyekhlef, Karim. *Une possible histoire de la norme: les normativités émergentes de la mondialisation*, Montréal, Les Éditions Thémis, 2008.

Chacko, C.J. *The International Joint Commission*, New York, 1932.

Chevallier, Jacques. *L'État postmoderne*, Paris, L.G.D.J., 2003.

Jacqué, Jean Paul. *Droit institutionnel de l'Union européenne*, 3^e éd., Paris, Dalloz, 2004.

Jenish, D'arcy. *La Voie maritime du Saint-Laurent : Cinquante ans et l'avenir à nos portes*, Manotick, Penumbra Press, 2009.

Keohane, Robert O. et Joseph S. Nye, *Transnational Relations and Politics*, Cambridge, Harvard University Press, 1972.

Ohmae, Kenichi. *The End of the Nation-State*, Paris, Dunod, 1995.

Pharand, Donat. *Canada's Arctic waters in international law*, Cambridge, Cambridge University Press, 1988.

Reuter, Paul. *Droit international public*, 6^e éd., Paris, P.U.F., 1983.

Rosenau, James. *Turbulence in World Politics: A Theory of Change and Continuity*, Princeton, Princeton University Press, 1990.

Sassen, Saskia. *Losing Control? Sovereignty in an Age of Globalization*, New York, Columbia University Press, 1996.

Slaughter, Anne-Marie. *A New World Order*, Princeton, Princeton University Press, 2004.

Strange, Susan. *The Retreat of The State: The Diffusion of Power in the World Economy*, Cambridge, Cambridge University Press, 1996.

DOCTRINE: ARTICLES DANS DES OUVRAGES COLLECTIFS

Bélanger, Louis. «Vers une communauté nord américaine? » dans Martine Azuelos, María Eugenia Cosío-Zavala et Jean-Michel Lacroix, dir, *Intégration dans les Amériques, dix ans d'ALENA*, Paris, Presse Sorbonne Nouvelle, 2004.

Fry, Earl H. « The Role of Subnational Governments in North American Integration » dans Thomas J. Courchene, Donald J. Savoie et Daniel Schwanen, dir, *The Art of the State: Thinking North America*, Montréal, L'Institut de recherche en politiques publiques, 2004, 211.

Griffiths, Franklyn. « Canadian Arctic Sovereignty: Time to Take Yes for an Answer on the Northwest Passage » dans Frances Abele et al., dir., *Northern Exposure: Peoples, Powers and Prospects for Canada's North*, Ottawa, Institute for Research on Public Policy, 2008, 107.

Higginbotham, John et Jeff Heynen, «Managing Through Networks: The State of Canada-US Relations» dans David Carment, Fen Osler Hampton et Norman Hillmer, *Canada Among Nations 2004: Setting Priorities Straight*, Montréal, Kingston, McGill-Queen's University Press, 2004, 123.

Huebert, Rob. «Canada and the Changing International Arctic: At the Crossroads of Cooperation and Conflict» dans Frances Abele et al., dir., *Northern Exposure: Peoples, Powers and Prospects for Canada's North*, Ottawa, Institute for Research on Public Policy, 2008, 77.

Keohane, Robert O. et Joseph S. Nye Jr., «Introduction : The Complex Politics of Canadian-American Interdependence » dans Annette Baker Fox, Alfred O. Hero Jr. et Joseph S. Nye Jr., dir, *Canada and the United States: Transnational and Transgovernmental Relations*, New York, London, Columbia University Press, 1976, 3.

Pfersmann, Otto. «Hiérarchie des normes » dans Denis Alland et Stéphane Rials, dir., *Dictionnaire de la culture juridique*, Paris, Quadrige/Lamy-P.U.F., 2003, 779.

Slaughter, Anne-Marie. «Governing the Global Economy through Government Networks » dans Michael Byers, dir, *The Role of Law in International Politics: Essays in International Relations and International Law*, Oxford, Oxford University Press, 2000, 177.

Toope, Stephen J. «Emerging Patterns of Governance and International Law» dans Michael Byers, dir., *The Role of Law in International Politics: Essays in International Relations and International Law*, Oxford, Toronto, Oxford University Press, 2000, 91.

DOCTRINE: ARTICLES DE PÉRIODIQUES

Abrams, Robert H. «The Boundary Waters Treaty of 1909 as a Model for Interjurisdiction Water Governance» (2008) 54 Wayne L. Rev. 1635.

Alston, Philip. «The Myopia of the Handmaidens: International Lawyers and Globalization » (1997) 8 Eur. J. Int'l L. 435.

Baker, Betsy. «Filling an Arctic Gap: Legal and Regulatory Possibilities for Canadian-U.S. Cooperation in the Beaufort Sea» (2009) 34 Vt. L. Rev. 57.

Bates, Candace L. «U.S. Ratification of the U.N. Convention on the Law of the Sea: Passive Acceptance Is Not Enough to Protect U.S. Property Interests» (2006) 31 N.C.J. Int'l L. & Com. Reg. 745.

- Bergerson, Scott G. « Arctic Meltdown: The Economic and Security Implications of Global Warming » (2008) 87 Foreign Aff. 63.
- Bielecki, Jessica. « Managing Resources With Interstate Compacts: A Perspective From the Great Lakes » (2007) 14 Buff. Env't'l. L.J. 173.
- Botts, Lee et Paul Muldoon, « Using the Boundary Waters Treaty for the 21st Century: Revitalizing the Great Lakes Governance Regime » (2008) 54 Wayne L. Rev. 1554.
- Byers, Michael. « Time to Negotiate the Northwest Passage with the United States » (oct. 2011) Options politiques 68, en ligne: <<http://www.irpp.org/po/archive/oct11/byers.pdf>>.
- Craik, Neil et Joseph DiMento, « Environmental Cooperation in the (Partially) Disaggregated State: Lessons from the Security and Prosperity Partnership of North America » (2007-2008) 8 Chi J Int'l L 479.
- Crowley, Jr., Rear Admiral John E. « Proceedings of the Canada-United States Law Institute Conference on the World's Longest undefended Border: Gateway or Checkpoint? The Post 9/11 'Safe and Secure' Canada-United States Border in the Era of Global Supply Chains: Balancing Canada-United States Security and Economic Competitiveness: The Great Lakes and St-Lawrence River » (2008) 34 Can. –U.S. L.J. 250.
- Donahue, Michael J. « Great Lakes Commentary: Strengthening the Binational Great Lakes Management Effort: The Great Lakes Commission's Provincial Membership Initiative » (1998) Tol. J. Great Lakes' L. Sci. & Pol'y 27.
- Donahue, Michael J. « The Great Lakes: A Report Card » (2002) 28 Can. – U.S. L.J. 457.
- Donahue, Michael J. « Toward Economic and Environmental Sustainability in the Great Lakes - St-Lawrence Basin: the CUSIS Initiative » (2002) 4 Tol. J. Great Lakes' L. Sci & Pol'y 311.
- Fisher, Keith R. « The Great Lakes-St-Lawrence River Basin Compact and Agreement: International Law & Policy Crossroads » (2006) Mich. St. L. Rev. 1085.
- Friedman, Kathryn Bryk. « Special Issue: International Law and Democratic Considerations: Through the Looking Glass: Implications of Canada-United States Transgovernmental Networks for Democratic Theory, International Law, and the Future of North American Governance » (2009) 46 Alta. L. Rev. 1081.
- Gautier et al., « Assessment of Undiscovered Oil and Gas in the Arctic » (2009) 324: 5931 Science 1175.

- Gibbons, Allen O. « Sir George Gibbons and the Boundary Waters Treaty of 1909 » (1953) XXXIV *The Can. Hist. Rev.* 124.
- Haas, Peter M. et Ernst B. Haas, « Learning to Learn: Improving International Governance » (1995) 1 *Global Governance* 255.
- Hage, Robert. « Canada and the law of the sea » (1984) 8:1 *Marine Policy* 2.
- Hall, Noah D. «The Centennial of the Boundary Waters Treaty: A Century of United States – Canadian Transboundary Water Management» (2008) 54 *Wayne L. Rev.* 1417.
- Hall, Noah D. « Toward a New Horizontal Federalism: Interstate Water Management in the Great Lakes Region » (2006) 77 *U. Colo. L. Rev.* 405.
- Hall, Noah D. et al., « Great Lakes Emerging Legal Issues Regarding the International Boundary Waters Treaty and the Great Lakes Water Quality Agreement » (2008-2010) 34 *Can.- U.S. L.J.* 193.
- Heinmiller, Timothy. «The Boundary Water Treaty and Canada-U.S. Relations in Abundance and Scarcity» (2008) 54 *Wayne L. Rev.* 1499.
- Holmes, Stephanie. «Breaking the ice: emerging legal issues in Arctic sovereignty» (2008) 9:1 *Chi. J. Int'l L.* 323.
- Hoppe, Matthew L. « Environmental Protection for the New Northwest Passage » (2008) 20 *Colo. J. Int'l Env'tl. L. & Pol'y* 69.
- Jarashow, Mark, Michael B. Runnels et Tait Svenson, « UNCLOS and the Arctic: The Path of Least Resistance » (2007) 30 *Fordham Int'l L.J.* 1587.
- Keohane, Robert O. et Joseph S. Nye, «Power and Interdependence in the Information Age» (1998) 77 *Foreign Aff.* 81.
- Keohane, Robert O. et Joseph S. Nye, « Transgovernmental Relations and International Organizations » (1974) 27:1 *World Pol.* 39.
- Kingsbury, Benedict, Nico Krisch et Richard B. Stewart, « The Emergence of Global Administrative Law » (2005) 68:3-4 *Law & Contemp. Probs* 15.
- Koivurova, Timo et David L. Vanderwaag, « The Arctic Council at 10 Years: Retrospect and Prospects » (2007) 40 *U.B.C. L. Rev.* 121.
- Kornfeld, Itzhak E. « Polycentris and the International Joint Commission » (2008) *Wayne L. Rev.* 1695.

- Kraska, James. «The Law of the Sea Convention and the Northwest Passage» (2007) 22:2 Int'l J. of Marine and Coastal L. 257.
- Lalonde, Suzanne. «Increased Traffic through Canadian Arctic Waters: Canada's State of Readiness» (2004) 38 R.J.T. 49.
- Lalonde, Suzanne et Michael Byers, « Mounting Tension and Melting Ice: Exploring The Legal and Political Future of the Arctic: Who Controls the Northwest Passage? » (2009) 42 Vand. J. Transnat'l L. 1133.
- Lasserre, Frédéric. «Le passage du Nord-Ouest: une route maritime en devenir?» (2001) 42 Rev. Intl & Stra. 143.
- Le Bris, Catherine. «Le dégel en Arctique: briser la glace entre États pour l'intérêt de l'humanité» (2008) 112:2 R.G.D.I.P. 329.
- Legault, L.H. «The Management and Resolution of Cross Border Disputes as Canada/US Enter the 21st Century: The Roles of Law and Diplomacy in Dispute Resolution: The ICJ as a Possible Model» (2000) 26 Can.- U.S. L.J. 47.
- Loungnarath, Vilaysoun et Céline Stehly, « Le mécanisme général de règlement des différends dans l'ALÉNA et le système de l'OMC : le régionalisme est-il vraiment préférable au multilatéralisme? » (1998) 32 R.J.T. 753.
- Macneill, Christopher Mark. «Gaining Command & Control of the Northwest Passage: Strait Talk on Sovereignty» (2007) 34 Transp. L. J. 355.
- Mathews, Jessica T. «Power Shift» (1997) 76:1 Foreign Aff. 50.
- McDorman, Ted L. «Canada-United States Bilateral Ocean Law Relations in the Arctic» (2009) 15 Sw. J. Int'l L. 283.
- Parrish, Austen L. «Mixed Blessings: The Great Lakes Compact and Agreement, the IJC, and International Dispute Resolution» (2006) Mich. St. L. Rev. 1301.
- Pharand, Donat « The Case for an Arctic Region Council and a Treaty Proposal » (1992) 23 Rev. Gen. 163.
- Picciotto, Sol. « Networks in International Economic Integration: Fragmented States and the Dilemmas of Neo-Liberalism» (1996-1997) 17 Nw J. L. & Bus. 1014.
- Raustiala, Kal. «The Architecture of International Cooperation: Transgovernmental Networks and the Future of International Law» (2002) 43 Va. J. Int'l L. 1.

- Roach, J. Ashley. « International Law and the Arctic: A Guide to Understand the Issues» (2009) 15 Sw. J. Int'l L. 301.
- Roston, Matt. «The Northwest Passage's Emergence as an International Highway» (2009) 15 Sw. J. Int'l L. 449.
- Roth, Robert R. «Sovereignty and Jurisdiction Over Arctic Waters» (1990) 28 Alta. L. Rev. 845.
- Rothwell, Donald R. « The Canadian-U.S. Northwest Passage Dispute: A Reassessment » (1993) 26 Cornell Int'l L.J. 331.
- Schachter, Oscar. «The Decline of the Nation-State and Its Implications for International Law» (1998) 36 Colum. J. Transnat'l L. 7.
- Serreze, Mark C., Marika M. Holland et Julienne Stroeve, « Perspectives on the Arctic's Shrinking Sea-Ice Cover» (2007) 315:5818 Science 1533.
- Siros, Steven M. «Transboundary Pollution in the Great Lakes: Do Individual States Have Any Role to Play in Its Prevention?» (1996) 20 S. Ill. U. L.J. 287.
- Slaughter, Anne-Marie. « Global Government Networks, Global Information Agencies, and Disaggregated Democracy » (2003) 24 Mich. J. Int'l L. 1041.
- Slaughter, Anne-Marie. « The Accountability of Government Networks » (2001) 8 Ind. J. Global Legal Studies 347.
- Slaughter, Anne-Marie. « The Real New World Order » (1997) 76 Foreign Aff. 183.
- Slaughter, Anne-Marie et David Zarig, « Networking Goes International: An Update » (2006) 2 Ann Rev L & So Sc 211.
- Verhaag, Melissa A. «It is Not Too Late: The Need for a Comprehensive International Treaty to Protect the Arctic Environment» (2002-2003) 15 Geo Int'l Envtl. L. Rev. 555.
- Zaring, David. «International Law by Other Means: The Twilight Existence of International Financial Regulatory Organizations» (1998) 33 Tex. Int'l L. J. 281.

AUTRES SOURCES

ALLOCUTIONS OFFICIELLES

Affaires étrangères et Commerce international Canada, « Notes pour une allocution du ministre des Affaires étrangères, l'honorable Lawrence Cannon, au Center for Strategic and International Studies sur la politique étrangère du Canada pour l'Arctique », 6 avril 2009, Washington D.C., 2009/20.

Treadwell, Mead. « Remarks on U.S. Arctic Policy on the United States Arctic Research Commission », Washington D.C., 9 janvier 2008.

ARTICLES DE JOURNAUX ET DE MAGAZINES

Byers, Michael. « Sovereignty Will Solve the Northwest Passage Dispute », *The Globe and Mail* [*Toronto*] (11 août 2007) A17.

Flemming, Brian. « Northwest Passage: A Voyage Canada and the U.S. Can Take Together », *The Globe and Mail* [*Toronto*] (18 déc. 2007) A27.

Roach, John. « Arctic Summers Ice Free by 2040, Study Predicts », *National Geographic News* (12 décembre 2006), en ligne :
< <http://news.nationalgeographic.com/news/2006/12/061212-arctic-ice.html> >.

CONFÉRENCES

Byers, Michael et Suzanne Lalonde, « Who controls the Northwest Passage », Conférence : Canada's Arctic Waters in International Law and Diplomacy, présentée au National Arts Center, Ottawa, 14 juin 2006 en ligne :
<<http://www.ligi.ubc.ca/sites/liu/files/Publications/7Jun2006ArcticWatersDiscussionPaper.pdf>>.

Conférence sur la sécurité de la vie humaine et la propriété sur les Grands Lacs, *B.H.C.*, vol. VI, n° 28, 28 mai 1951.

DeLeon, Rose Ann et Georges Robichon, « Issues Arising from Further Economic Development of the Great Lakes », Canada-United States Law Institute Conference on an Example of Cooperation and Common Cause : Enhancing Canada-United States Security and Prosperity through the Great Lakes and North American Trade, présentée à Cleveland, Ohio, du 2 au 4 avril 2009.

Koh, Tommy T. B., Président de la troisième Conférence des Nations Unies sur le droit de la mer, « Une constitution pour les océans », troisième Conférence des Nations Unies sur le droit de la mer, présentée à Montego Bay, 10 décembre 1982, en ligne : http://www.un.org/Depts/los/convention_agreements/texts/koh_french.pdf.

DÉBATS PARLEMENTAIRES

Débats de la Chambre des communes, 33^e parl., 1^{re} sess, (10 septembre 1985) (Joe Clark).

Débats de la Chambre des communes, 39^e parl., 1^{re} sess, n^o 18 (8 mai 2006) (Gordon O'Connor).

Débats de la Chambre des communes, Comité permanent du commerce international, 39^e parl., 1^{re} sess, n^o 60 (3 mai 2007) à la p. 1140 (Michael Hart).

DIRECTIVE PRÉSIDENTIELLE AMÉRICAINE

É-U, *Arctic Region Policy* (NSPD-66 / HSPD-25), Washington, DC, 9 janvier 2009 (George W. Bush).

PUBLICATIONS DE LA BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

Carnaghan, Matthew et Allison Goody, *La souveraineté du Canada dans l'Arctique*, Bibliothèque du Parlement, Service d'information et de recherche parlementaire, Division des affaires politiques et sociales, Ottawa, 2006.

Chung, Talia et Caroline Hyslop, *L'Arctique : Chronologie des faits marquants au Parlement*, Bibliothèque du Parlement, Service d'information et de recherche parlementaires, Division des affaires sociales et Division des affaires juridiques et législatives, Ottawa, 24 octobre 2008.

Padova, Allison. *La commercialisation des entreprises fédérales au Canada*, Bibliothèque du Parlement du Canada, Service d'information et de recherche parlementaire, Division de l'économie, Ottawa, 20 décembre 2005.

PUBLICATIONS ET RAPPORTS GOUVERNEMENTAUX

Abgrall, Jean-François, Gouvernement du Canada, *North American Linkages: A Survey of Major Cross-Border Organizations Between Canada and the United States*, Ottawa, Projet de recherche sur les politiques, octobre 2005.

Comité sénatorial des pêches et océans, *Le contrôle des eaux de l'Arctique canadien : Rôle de la garde côtière canadienne : Rapport du Comité sénatorial des pêches et océans*, Ottawa, décembre 2009.

É-U, Bureau of Oceans and International Environmental and Scientific Affairs., U.S. Department of State, *Limits in the Sea: United States Responses to Excessive Maritime Claims* (S Doc n° 112), Washington, DC, US Government Printing Office 1992.

Freeman, M.R., éd., *Report : Inuit Land Use and Occupancy Project*, 3 vol., Can. Gov. Cat. No. R2-46/1976.

Gouvernement du Canada, *Énoncé de la politique étrangère du Canada pour l'Arctique : Exercer notre souveraineté et promouvoir à l'étranger la STRATÉGIE POUR LE NORD du Canada*, Ottawa, août 2010.

Gouvernement du Canada, *Stratégie pour le Nord du Canada : Notre Nord, notre patrimoine, notre avenir*, Ottawa, 2009.

Heeney, A.D.P. et Livingstone T. Merchant, *Canada and the United States: Principles for Partnership*, Ottawa, Imprimeur de la Reine, 1965.

Heynen, Jeff et John Higginbotham, *Promouvoir les intérêts du Canada aux États-Unis : Guide pratique à l'intention des fonctionnaires canadiens*, Ottawa, École de la fonction publique du Canada, 2004.

Mouafo, Dieudonné, Nadia Ponce Morales et Jeff Heynen, *Création de liens transfrontaliers: Un recueil d'information sur la collaboration intergouvernementale Canada-États-Unis*, Ottawa, École de la fonction publique du Canada, 2004.

Nunavut Planning Commission, *North Baffin Regional Land Use Plan*, 20 juin 2000, en ligne :

<<http://www.nunavut.ca/files/North%20Baffin%20Regional%20Land%20Use%20Plan.pdf>>

Transports Canada, U.S. Army Corps of Engineers et al., *Étude des Grands Lacs et de la Voie maritime du Saint-Laurent: Rapport final*, automne 2007, en ligne :

<<http://www.st-laurent.org/sites/default/files/publications/etudegrandslacsvoiemaritimeusaint-laurent.pdf>>.

United States Environmental Protection Agency et Environnement Canada, *Plan d'action bilatéral Canada-États-Unis en cas de pollution dans la zone frontalière intérieure*, Ottawa, 2009.

RAPPORTS ET ORDONNANCES D'ORGANISMES INTERGOUVERNEMENTAUX

Arctic Council, *Arctic Marine Shipping Assessment 2009 Report*, 2009, en ligne : <http://pame.is/images/stories/AMSA_2009_Report/AMSA_2009_Report_2nd_print.pdf>.

Commission des Grands Lacs, *1999 Annual Report: Selected French Translations*, 1999, en ligne : <<http://www.glc.org/advisor/report/00/ann-report99French.html>>.

Commission mixte internationale, *Rapport final sur la protection des eaux des Grands Lacs présenté aux gouvernements du Canada et des États-Unis d'Amérique*, 22 février 2000.

Commission mixte internationale, *Ordonnance d'approbation supplémentaire concernant la régularisation du Lac Supérieur et de la Rivière Sainte-Marie (Dossiers 6 et 8)*, Ordonnance du 23 juillet 2010.

Great Lakes Fishery Commission, *A joint strategic plan for management of Great Lakes fisheries (adopted in 1997 and supersedes 1981 original)*, Great Lakes Fish. Comm. Misc. Publ. 2007-01, 10 juin 2007.

Groupe de travail binational sur l'eau de ballast, *Résumé du rapport 2011 sur la gestion de l'eau de ballast dans les Grands Lacs et la Voie maritime*, février 2012, en ligne : <http://www.greatlakes-seaway.com/fr/pdf/2011_BW_Rpt_FR.pdf>.

Partenariat binational du Lac Huron, *Rapport Annuel 2011*, 2011, en ligne : <http://binational.net/lamp/lh_ar_2011_fr.pdf>.

The Commission on Global Governance, *Our Global Neighbourhood: The Report of the Commission on Global Governance*, Oxford University Press, 1995.

RAPPORTS D'ORGANISMES PRIVÉS OU MIXTES

Corporation de Gestion de la Voie Maritime du Saint-Laurent, *Aller de l'avant dans un environnement changeant : Rapport annuel 2010/2011*, en ligne : <http://www.greatlakes-seaway.com/fr/pdf/cgvmsl_ra2011_nar_fr.pdf>.

Corporation de Gestion de la Voie Maritime du Saint-Laurent, *Rapport annuel 2011-2012 : Apporter une valeur économique*, en ligne : <http://www.greatlakes-seaway.com/fr/pdf/cgvmsl_ra2012_nar_fr.pdf>.

JOS Project Management Team, *Final Study Report, Joint Observational Study (JOS) : Seaway Shoreline Icebreaking Impacts Between Snell Lock & Lake St-Francis*, août 2009, en ligne : <http://www.seaway.dot.gov/JOS_final.pdf>.

SITES INTERNET ET DOCUMENTS ÉLECTRONIQUES

«About the Basel Committee», en ligne: Bank for International Settlements <<http://www.bis.org/bcbs/index.htm>>.

« About the Great Lakes Commission», en ligne: Great Lakes Commission - Commission des Grands Lacs <<http://www.glc.org/about/>>.

Accord entre les Inuit de la région du Nunavut et Sa Majesté La Reine du Chef du Canada, en ligne : <<http://publications.gc.ca/collections/Collection/R32-134-1993F.pdf>>.

Arctic Council Indigenous Peoples Secretariat, en ligne: <http://www.arcticpeoples.org/index.php?option=com_content&view=frontpage&Itemid=1>.

Arctic Sea Ice News & Analysis, «Arctic sea ice extent settles at record seasonal minimum» (19 septembre 2012), en ligne: National Snow & Ice Data Center <<http://nsidc.org/arcticseaicenews/2012/09/>>.

Binational.net, en ligne : <http://binational.net/home_f.html>.

Chester Reimer, Inuit Circumpolar Council Canada, « State of the Arctic » (16-19 mars 2010), en ligne: <<http://soa.arcus.org/sites/soa.arcus.org/files/sessions/pdf/p17-2-reimer-chester.pdf>>.

Défense nationale et les Forces canadiennes, Documentation Commandement Canada, « Les Forces canadiennes dans le Nord » (17 août 2009), en ligne : <<http://www.cfna.forces.ca/nr-sp/09-002a-fra.asp>>.

Défense nationale et les Forces canadiennes, « Système d'alerte du Nord » (6 mai 2002), en ligne : <<http://www.forces.gc.ca/site/news-nouvelles/news-nouvelles-fra.asp?cat=00&id=397>>.

Environnement Canada, « Plans d'aménagement panlacustres », en ligne : <<http://www.ec.gc.ca/grandslacs-greatlakes/default.asp?lang=Fr&n=0CB6DFA3-1>>.

Gendarmerie royale du Canada, « Équipes intégrées de la police des frontières (EIPF) », en ligne : <<http://www.rcmp-grc.gc.ca/ibet-eipf/index-fra.htm>>.

Gendarmerie Royale du Canada, « Le projet Shiprider entre le Canada et les États-Unis », en ligne : <<http://www.rcmp-grc.gc.ca/ibet-eipf/shiprider-fra.htm>>.

Gendarmerie royale du Canada, « Souveraineté canadienne dans l'Arctique : Défis pour la GRC » (5 juin 2007), en ligne : <<http://www.rcmp-grc.gc.ca/ci-rc/reports-rapports/cs-sc/index-fra.htm>>.

Gouvernement du Nunavut, « Faits sur le Nunavut », en ligne: <<http://www.gov.nu.ca/fr/Facts.aspx>>.

Gouvernement du Nunavut, «La création du Nunavut», en ligne: <<http://www.gov.nu.ca/files/Creation%20of%20Nunavut%20-%20FRE.pdf>>.

Great Lakes Commission - Commission des Grands Lacs, « Declaration of Partnership », en ligne : <<http://www.glc.org/about/pdf/declarations.pdf>>.

Great Lakes Commission - Commission des Grands Lacs, « Regional Coordination program », en ligne : <<http://www.glc.org/about/>>.

Great Lakes & St. Lawrence Cities Initiative – Alliance des villes des Grands Lacs et du Saint-Laurent, en ligne : <<http://www.gslcities.org/fr/>>.

Gwich'in Council International, « Gwich'in Council International », en ligne: <<http://www.gwichin.org/index.html>>.

Institute for International Law and Justice, New York University School of Law, «Global Administrative Law», en ligne: <<http://www.iilj.org/GAL/GALworkingdefinition.asp>>.

Inuit Circumpolar Council, Inuit Issittormiut Siunnersuisoqatigiiffiat, en ligne:
<<http://www.inuit.org/>>.

« L'environnement : Eau de ballast », en ligne : Réseau Grands Lacs Voie maritime du Saint-Laurent
<<http://www.greatlakes-seaway.com/fr/environnement/eau-de-ballast/index.html#PressReleases>>.

« La voie maritime », en ligne : Réseau Grands Lacs Voie maritime du Saint-Laurent
<<http://www.grandslacs-voiemaritime.com/fr/voie-maritime/index.html>>.

« La voie maritime : une voie navigable durable », en ligne: Réseau Grands Lacs Voie maritime du Saint-Laurent <<http://www.greatlakes-seaway.com/fr/voie-maritime/vitale/index.html>>.

L'Encyclopédie canadienne, « L'Inuit Tapiriit Kanatami », en ligne :
< <http://www.thecanadianencyclopedia.com/articles/fr/inuit-tapiriit-kanatami> >.

« Les Conférences sur l'état de l'écosystème des Grands Lacs : Qu'est-ce que la CÉÉGL? », en ligne : Binational.net <http://binational.net/solec/intro_f.html>.

« Listes chronologiques de ratifications, adhésions et successions à la Convention aux Accords y relatifs », en ligne : Ocean and Law of the Sea
<http://www.un.org/Depts/los/reference_files/chronological_lists_of_ratifications.htm#The United Nations Convention on the Law of the Sea>.

«Media Advisory : Arctic sea ice breaks lowest extent on records» (27 août 2012), en ligne: National Snow & Ice Data Center
<http://nsidc.org/news/press/20120827_2012extentbreaks2007record.html>.

« Overview of Research Programs», en ligne: Great Lakes Fishery Commission - Commission des pêcheries des Grands Lacs <<http://www.glfc.org/research/glfcsp.php>>.

Pêches et Océans Canada, « La coopération binationale : Essentielles pour empêcher la carpe asiatique d'envahir les Grands Lacs », en ligne : <<http://www.dfo-mpo.gc.ca/science/publications/article/2010/11-15-10-fra.html>>.

Pêche et Océans, Garde côtière canadienne, « Garde côtière canadienne : Un aperçu », 2008, en ligne :
< <http://www.dfo-mpo.gc.ca/Library/334055.pdf> >.

« Protecting the Polar regions from shipping, protecting ships in Polar waters : Development of an international code of safety for ships operating in polar waters (Polar

Code) », en ligne: International Maritime Organization
<<http://www.imo.org/MediaCentre/HotTopics/polar/Pages/default.aspx>>.

« Régie de la Voie maritime », en ligne : Réseau Grands Lacs Voie maritime du Saint-Laurent <<http://www.greatlakes-seaway.com/fr/regie/index.html>>.

« Régie de la Voie Maritime : Corporation de Gestion de la Voie maritime du Saint-Laurent », en ligne : Réseau Grands Lacs Voie maritime du Saint-Laurent
<<http://www.greatlakes-seaway.com/fr/regie/cgvmsl/conseil/index.html>>.

« Régie de la Voie Maritime : La Saint Lawrence Seaway Development Corporation », en ligne : Réseau Grands Lacs Voie maritime du Saint-Laurent <<http://www.greatlakes-seaway.com/fr/regie/slsdc/index.html>>.

« Réunion du Groupe de collaboration des Grands Lacs sur l'eau de ballast, les 2 et 4 août 2012 à Duluth (Minnesota) », en ligne : Réseau Grands Lacs Voie maritime du Saint-Laurent <http://www.greatlakes-seaway.com/fr/environnement/ballast_collaborative1208.html>.

Sécurité publique Canada, « Forum sur la criminalité transfrontalière Canada-États-Unis » (16 juillet 2009), en ligne : <<http://www.publicsafety.gc.ca/prg/le/oc/cbc-fra.aspx>>.

Sécurité publique Canada, «Le gouvernement Harper va de l'avant pour respecter son engagement relatif aux opérations intégrées transfrontalières d'application de la loi» (12 octobre 2012), en ligne : <<http://www.securitepublique.gc.ca/media/nr/2012/nr20121012-fra.aspx>>.

« State of the Cryosphere : is the cryosphere sending signals about climate change?», en ligne: National Snow & Ice Data Center < http://nsidc.org/cryosphere/sotc/sea_ice.html>.

Statistiques Canada, «Chiffres de population et des logements, Canada, provinces et territoires, recensements de 2011 et 2006 », en ligne :
< <http://www12.statcan.gc.ca/census-recensement/2011/dp-pd/hlt-fst/pd-pl/Table-Tableau.cfm?LANG=Fra&T=101&S=50&O=A>>.

Statistique Canada, Linda Gionet, «Les Inuits au Canada: divers résultats du recensement de 2006», ligne: < <http://www.statcan.gc.ca/pub/11-008-x/2008002/article/10712-fra.htm>>.

The National Academies, « Great Lakes Shipping, Trade, and Aquatic Invasive Species: Report in Brief» (2008), en ligne: < http://dels.nas.edu/resources/static-assets/materials-based-on-reports/reports-in-brief/St_Lawrence_Seaway_Final.pdf>.

The Northern Forum, en ligne : < <http://www.northernforum.org/>>.

Transport Canada, « Annexe 7 – Instructions relatives à l'utilisation du formulaire de rapport sur l'eau de ballast », en ligne : <<http://www.tc.gc.ca/fra/securitemaritime/tp-tp13617-annexe7-335.htm>>.

United States Environmental Protection Agency, « Great Lakes », en ligne : <<http://www.epa.gov/glnpo/>>.

United States Environmental Protection Agency et Environnement Canada, « Stratégie binationale relative aux toxiques des Grands Lacs : Stratégie Canada – États-Unis pour l'élimination virtuelle des substances toxiques rémanentes des Grands Lacs », en ligne : <http://binational.net/bns/strategy_fr.pdf>.

U.S. Geological Survey, « 90 Billion Barrels of Oil and 1,670 Trillion Cubic Feet of Natural Gas Assessed in the Arctic », 23 juillet 2008, news release, en ligne : <<http://www.usgs.gov/newsroom/article.asp?ID=1980#.UIQVxm-ZS8C>>.

THÈSE DE DOCTORAT

Brebner, Elizabeth Ruth. *The Northwest Passage: The Emerging Issue in Canadian-American Relations, 1939-1963*, Thèse de doctorat Duke University, 1992 [non publiée].