KATEDRA
PRAWA MIĘDZYNARODOWEGO
PUBLICZNEGO
U. J.

ÉTUDE

de la

Convention de Barcelone

sur le

régime des voies navigables

d'intérêt international

ÉTUDE

de la

Convention de Barcelone

sur le

régime des voies navigables

d'intérêt international

Wydz. Bibl. Prawnicza
1806141471

PAR

Fernand CORTHÉSY

DOCTEUR EN DROIT

Staatsbibliothek Krakau

BIBL. SEMIN. PRAWN.
Inw: 5696
Dział: X 56
w: t: egz

PARIS

LIBRAIRIE ARTHUR ROUSSEAU

ROUSSEAU & C°, Editeurs

14, RUE SOUFFLOT, ET RUE TOULLIER, 13 (V°)

—

1927

Tous droits de reproduction, traduction et adaptation, expressément réservés pour tous pays


Staatsbibliothek
Krakau

INTRODUCTION

Le fleuve a toujours joué dans l'histoire un rôle important à plusieurs points de vue. Les Grecs l'utilisèrent comme route commerciale. Pour les Romains il fut surtout un instrument de domination et de conquête. Toutefois, depuis les invasions barbares, le fleuve perdit une grande partie de son importance, et il nous faudra attendre jusqu'à la Révolution française pour assister à une renaissance de la navigation fluviale.

Par le Congrès de Vienne la navigation fluviale se trouve pour la première fois pourvue d'un statut juridique général. Ce statut proclamait la liberté de la navigation sur tous les fleuves européens traversant ou limitant plusieurs pays, et cette liberté ne devait être interdite à personne. Mais ce statut ne stipulait que des engagements entre Etats riverains, et ces engagements demeuraient en outre sans sanction. *L'ouverture de cours d'eau à la navigation étrangère restait donc en fait subordonnée au consentement des Etats riverains.* En dépit de ces défauts, le régime juridique établi par le Congrès de Vienne représentait cependant un grand progrès pour l'époque. Il fut dans la suite progressivement appliqué à tous les grands fleuves internationaux de l'Europe. Dès lors les progrès de la

navigation fluviale ne s'arrêteront plus. Ils s'étendront sur tout le cours du XIX^e^ siècle jusqu'à nos jours. Or nous nous demandons quelles ont été les causes de ces progrès continus.

Nous observons d'abord que dans le dernier siècle un événement capital : l'*apparition du machinisme,* a eu pour conséquence de modifier complètement la structure économique et politique des nations.

Autrefois les Etats vivaient dans un isolement économique plus ou moins complet. Le commerce international était limité à quelques objets de luxe : soie, épices, etc., dont on pouvait aisément se passer. Aujourd'hui des Etats comme la France, l'Angleterre et l'Allemagne se sont adonnés de plus en plus à l'industrie et ont négligé leur agriculture. Elles ont acheté au dehors les matières premières et les denrées qu'elles ont payé en produits fabriqués. D'autres Etats, au contraire, comme les pays balkaniques, l'Argentine, l'Australie, en développant leur production agricole : blé, bétail, laine, bien au delà de leurs besoins, nourrissent des nations industrielles et leur payent en denrées et en laine les outils qu'elles leur achètent. Les échanges internationaux se sont alors considérablement développés. D'autre part, le commerce international porte aujourd'hui sur les objets les plus nécessaires à la vie : blé, viande, charbon, minerai, etc. Les Etats ne peuvent donc plus se suffire à eux-mêmes. En se spécialisant ils sont devenus solidaires et interdépendants.

Pour déplacer ces quantités énormes de marchandises,

il fallut organiser des lignes de paquebots, des transports fluviaux, des entrepôts, des docks, des marchés où acheteurs et vendeurs de tous les pays viennent confronter leurs besoins. Toutes ces richesses, tous ces organismes et tous ces besoins ont créé progressivement la communauté internationale dont l'importance s'accroît chaque jour.

Or au premier rang des forces productives d'un pays figurent les moyens de transport, et les voies navigables sont incontestablement, avec les chemins de fer, un des facteurs les plus importants de la vie économique des nations.

Ces deux moyens de transport ont chacun leur importance et leur caractère propre. La voie navigable n'est donc pas pour le chemin de fer une concurrente à évincer, mais au contraire une auxiliaire. Les transports par eaux seront exclusivement réservés aux matières lourdes : métaux, charbons, denrées, céréales, — parce que plus pratiques et plus économiques — tandis que continueront à être transportés par les chemins de fer les produits légers et de luxe. Ainsi la Suisse a pu constater pendant la guerre la parfaite insuffisance du rail et la nécessité d'y suppléer par le moyen des voies d'eau. Seule la voie d'eau lui permettra en temps de paix de se procurer à bon compte les matières premières nécessaires à son industrie. Il en sera de même pour la plupart des Etats. Or depuis la grande guerre seuls pourront rivaliser sur le marché mondial les peuples qui pourront faire venir chez

eux à bon marché, non seulement le charbon, les métaux et les matières nécessaires à leurs industries, mais encore les denrées et les céréales nécessaires à leur ravitaillement (1).

Nous observons aussi que le *problème de la navigation fluviale ne s'est jamais séparé en Europe du problème politique*. Les Etats riverains ont d'abord voulu tenir à l'écart les Etats non riverains. En outre, ceux de ces Etats riverains qui étaient plus puissants et plus riches ont toujours tendu à monopoliser la navigation fluviale au détriment des autres riverains. Ainsi, depuis 1870, l'Allemagne, par sa politique des canaux et sa politique danubienne, tendait à la suprématie politique et économique. En projetant de relier la Mer du Nord à la Mer Noire et de faire de celle-ci un lac allemand, elle voulait rompre l'équilibre européen et absorber la moitié du commerce mondial.

La victoire des Alliés est venue ruiner cet espoir. Le Rhin et le Danube sont maintenant sous l'influence économique et le contrôle interalliés. L'Elbe et le Niémen possèdent une commission internationale où siègent des Etats non riverains alliés. Le Traité de Versailles a posé les bases de cette libération. Il prévoit en outre une Convention générale relative au régime des voies navigables internationales, à établir par les puissances alliées et associées, et approuvée par la Société des Nations.

---

(1) JAUNIN, *La navigation fluviale en Suisse et en Europe et les forces hydrauliques en Suisse*, Lausanne, 1922.

Cette Convention, élaborée à Barcelone en 1921, est destinée à devenir la nouvelle charte du droit fluvial international. Elle développe les principes posés par le Congrès de Vienne. Comme celui-ci, elle fait dépendre le principe de la liberté de la navigation fluviale d'une idée d'internationalisation, mais cette idée est élargie et adaptée aux besoins modernes. L'œuvre de Barcelone présente en effet le grand avantage sur les stipulations du Congrès de Vienne de ne plus faire de différence entre Etats riverains et Etats non riverains, et d'impliquer à la charge des Etats contractants certains devoirs dont la violation pourra faire l'objet d'un recours obligatoire devant la Cour permanente de justice internationale.

Par le protocole additionnel cette œuvre consacre en outre un principe qui dépasse la doctrine du Congrès de Vienne et peut être considéré comme le point de départ d'une évolution progressive tendant, dans un avenir plus ou moins éloigné, à la libération de toutes les voies navigables sans distinction.

De nombreuses théories ont aussi été émises pour justifier le principe de la liberté de la navigation fluviale.

Parmi ces théories, retenons celle de la copropriété et de la cosouveraineté, consacrée par le Congrès de Vienne, suivant laquelle *les Etats riverains auraient un droit de copropriété et de cosouveraineté sur le fleuve international tout entier*. Cependant certains auteurs, comme Bluntschli et Fiore, « convaincus que les droits de propriété et de souveraineté donnent nécessairement à ceux qui les pos-

sèdent une puissance absolue » (1), permettant aux Etats riverains de fermer à leur gré leurs cours d'eau à la navigation étrangère, ont soutenu que ces derniers, *même s'ils coulent sur le territoire d'un seul Etat*, ne peuvent appartenir privativement à cet Etat, *parce qu'ils sont le prolongement du libre chemin maritime*.

Aucune de ces deux théories ne nous satisfait pleinement. Celle de la copropriété n'offre qu'une garantie insuffisante à la navigation étrangère, celle de l'assimilation du fleuve à la mer peut être dangereuse pour l'Etat territorial. Sans vouloir donc nous prononcer pour l'une plutôt que pour l'autre de ces deux théories, nous voulons voir s'il est possible, « *en ne perdant jamais de vue le droit positif* », de trouver entre elles un point de liaison. Pour cela nous ferons appel à des idées à la fois plus équitables et plus larges, que nous exposerons au cours de notre ouvrage. Pour l'instant, constatons simplement encore ceci : Chaque Etat est obligé de tenir compte des droits des autres Etats ; or, au nombre des droits dont les Etats sont titulaires, figure le droit au commerce mutuel, c'est-à-dire *le droit de communication internationale*, qui implique pour chaque Etat le droit d'user des divers moyens lui permettant d'entretenir avec les autres Etats des relations continues. Il faut dès lors nécessairement admettre que les Etats riverains d'un fleuve inter-

---

1 FAUCHILLE, *Traité de droit international public*, t. I, 2e partie, § 427, Paris, 1925.

national, respectivement souverains des parties de ce fleuve qui forment leur domaine, ne peuvent fermer celles-ci aux sujets des autres pays, mais doivent les leur ouvrir, afin qu'ils puissent y circuler librement (1).

C'est en tenant compte à la fois de ce droit de souveraineté territoriale et de ce droit de communication internationale, qu'il nous sera possible d'établir une doctrine.

Ramené à ses notions juridiques essentielles, le problème est constitué par l'antagonisme de deux grandes idées qui de tout temps sont entrées en conflit. C'est d'une part la liberté des communications, expression d'une communauté universelle d'intérêts, se réclamant des exigences toujours croissantes du commerce international, et, d'autre part, la souveraineté territoriale opposant ses intérêts particuliers. Ces deux idées formeront les deux données constantes du problème (2). *Réaliser en un juste équilibre la conciliation de ces deux principes opposés*, telle est la tâche que nous nous proposons.

(1) FAUCHILLE, *op. cit.*, p. 443.

(2) Charles de VISCHER, *Le droit international des communications*, Paris, 1921-1923.

CHAPITRE PREMIER

Développement historique du principe de la liberté de la navigation fluviale jusqu'en 1914

—

Le droit romain distingue deux sortes de fleuves :

1° Les « flumina perennia » qui coulent régulièrement entre deux rives ;

2° Les « flumina torrentia » qui n'ont qu'une existence précaire.

Suivant le grand principe des Institutes ces « flumina perennia », même s'ils ne sont pas navigables, font partie du domaine public (1). Toute idée de propriété en est complètement exclue, tant pour l'Etat que pour les particuliers. L'eau courante est assimilée à l'air et à la mer, choses qui sont communes à tous et ne peuvent être monopolisées (2). Ces « flumina perennia » peuvent être exploités par tout navigateur sous le contrôle de l'Etat qui en a la surveillance, l'entretien et l'administration fiscale (3). Seuls les « flumina torrentia » qu'on

---

(1) Inst. l. II, tit. I, § 1 : « ...flumina autem omnia et portus publica sunt ».

(2) Inst. l. II, tit. I, § 1 : « ...et quidem naturali jure communia sunt omnia haec : aer, aqua profuens et mare et per hoc littora maris... ».

(3) Inst. l. II, tit. II, § 4 : « riparum usus publicus est juris gentium sicut ipsius fluminis, itaque cuilibet liberum est per ipsum flumen navigare » (V. encore Code Théodosien, l. XIV, tit. XXVII, § 2).

peut comparer à nos torrents ou à nos ruisseaux, peuvent rester la propriété des riverains.

Ces principes, *qui reposent sur des notions de droit naturel*, s'appliquent à tous les fleuves sans distinction entre ceux qui ont leur cours sur le territoire d'un seul Etat et ceux qui séparent ou traversent plusieurs Etats (1). Le principe de la libre navigation des cours d'eau était ainsi proclamé et consacré par le droit romain.

Au moyen âge la situation changea rapidement sous l'influence des idées féodales. Les fleuves passèrent alors du domaine public dans le domaine de chaque souverain local, *qui les considéra comme sa véritable propriété*. En exerçant sur eux « juridiction, justice, seigneurie, coercition et contrainte », les seigneurs les enserrèrent dans un réseau de défenses et de droits de péage ou de passage : « chacun d'eux, se regardant comme le maître du fleuve qui traversait son territoire, y réserva à ses sujets le privilège exclusif de la navigation » (2). Une institution particulière, celle des relâches forcées, caractérise « cette période du monopole et de la fiscalité » (3). En vertu de cette institution, en vigueur particulièrement sur le Rhin, l'Elbe et l'Escaut, tout batelier était tenu de s'arrêter devant certaines localités pour y décharger sa

---

(1) Etienne CARATHÉODORY, *Du droit international concernant les grands cours d'eau*, Leipzig, 1861.

(2) P. FAUCHILLE, *op. cit.*, p. 466.

(3) Ed. ENGELHARDT, *Du régime conventionnel des fleuves internationaux*, p. 14, Paris, 1879.

cargaison et payer tribut (1). On ne faisait pas non plus de distinction à cette époque entre les fleuves coulant sur le territoire d'un seul Etat et ceux qui séparent ou traversent plusieurs Etats. Le système des entraves à la navigation ne cessa pas avec la disparition de la féodalité. « Celle-ci n'eut d'autre effet que de substituer le roi au seigneur » (2).

Cependant, au commencement du XVII^e siècle, Grotius, dans son « De jure belli ac pacis », émet la théorie du libre usage innocent des fleuves (3). Cette théorie repose sur l'idée que, *d'après la loi naturelle*, les nations, aussi bien que les individus, ont pour la satisfaction de leurs besoins le droit de faire des choses qui appartiennent à autrui un usage innocent, c'est-à-dire un usage qui ne doit causer à leur possesseur, ni incommodité, ni perte ; or toutes les choses d'un usage inépuisable sont des choses susceptibles d'un usage innocent, et incontestablement les fleuves sont, au point de vue de la navigation, des choses dont on peut user, sans les épuiser.

Pour suivre l'évolution des idées, il importe de bien

(1) Un arrêt de 1267 disait que : « le commerce et la batellerie étaient tellement dommagés que plus bonnement ne pouvaient plus fréquenter lesdites rivières ».

(2) P. FAUCHILLE, *op. cit.*, p. 467.

Une ordonnance royale de 1669 stipulait à son tit. 27, art. 41 : « déclarons la propriété de tous les fleuves et rivières portant bateaux de leurs fonds, sans artifices et ouvrages de mains dans notre royaume et terres de notre obéissance, faire partie du domaine de la couronne, nonobstant tous titres et possessions contraires..., etc. ».

(3) Hugonis GROTII, *De jure belli ae pacis libri tres*, Amsterdam, 1625, liv. II, cap. II, n^os 12-13.

comprendre ce que Grotius entendait par loi naturelle. Selon cet auteur, le droit international se compose de deux éléments : *l'élément naturel* et *l'élément positif*. L'élément positif ou droit positif est subordonné à l'élément naturel ou droit naturel. C'est un droit qui est basé sur les traités et qui tire son existence de la volonté des Etats. Le droit naturel, au contraire, a sa source dans la raison. C'est un droit nécessaire et obligatoire. Il est l'application aux Etats de la loi naturelle qui régit les particuliers, et, comme tel, il se fonde sur l'existence entre Etats d'un rapport de société (1).

Le Traité de Westphalie, auquel prirent part toutes les puissances occidentales à l'exception de l'Angleterre, marque une date dans l'histoire du droit fluvial. Deux points importants sont d'abord à noter : c'est la première

(1) Les idées de Grotius eurent une influence immense sur le développement du droit des gens. Elles donnèrent naissance avec Pufendorf à l'école du droit naturel (1632-1694). Dans la seconde moitié du XVIII[e] siècle elles furent reprises et développées par Wolff, Vattel et les philosophes, et jusque dans les temps modernes par Wheaton, par exemple. L'école et les tendances modernes ne sont évidemment plus en accord avec ces idées. L'exposé des règles qui se dégagent des usages et des traités fait le principal objet de leurs études. Cependant à côté de ce droit positif « elle admet l'existence d'un droit des gens naturel, mais en donnant à ce dernier une signification toute différente de celle que Grotius lui avait attribuée. Elle ne fait plus de cet élément naturel le fondement du droit positif. L'élément positif lui apparaît comme un droit qui se suffit à lui-même, qui a en lui-même sa propre autorité qu'il tire du consentement exprès ou tacite des Etats. Elle ne voit dans l'élément naturel du droit des gens qu'un droit théorique, obligatoire en ce sens seulement que c'est à une adoption progressive de ses données que la pratique doit tendre. Elle s'en sert, non pas pour compléter l'élément positif, mais pour le contrôler ». LESUEUR, *Introduction à un cours de droit international public*, Paris, 1893.

fois qu'on appliquait le procédé du Congrès pour le règlement des affaires internationales et qu'à côté de traités à objet politique apparaissaient des traités à objet économique. Il est à remarquer encore que les idées de Grotius, selon lesquelles il existe, fondée sur la solidarité de leurs intérêts, une Société des Etats, société qui suppose entre ses membres, indépendamment de toute relation contractuelle, une réciprocité de droits et de devoirs, ces idées, pour la première fois, entraient dans la pratique (1).

Le Traité de Westphalie fut le résultat des négociations qui s'étaient ouvertes dès 1644 dans les deux villes de Münster et d'Osnabrück. Le traité d'Osnabrück entre la France, la Suède et l'Allemagne, déclarait : « fluminibus quibuscumque, sua pristina securitas, juridictio et usus prout ante hos motus bellicos a pluribus retro annis fuit, restituantur et inviolabiliter conserventur » (2). Une décision du Traité de Münster entre l'Espagne et les Provinces Unies, visant particulièrement le Rhin, stipulait aussi « qu'il ne devait plus être permis de retenir de l'une comme de l'autre rive les bateaux passants, ni d'en exiger d'autres taxes que celles que l'on payait avant la guerre » (3).

Selon Engelhardt, ces déclarations « n'étaient point encore l'indice appréciable d'une de ces convictions com-

(1) Lesueur, *op. cit.*, p. 54, 79, 80.
(2) § IX du traité d'Osnabrück du 24 octobre 1648.
(3) § LXXXV du traité de Münster du 30 janvier 1648.

munes qui portent à la reconnaissance publique d'un nouveau droit international ; elles n'accusaient point encore une tendance vers l'affranchissement des cours d'eau communs à plusieurs Etats » (1). Cependant, au début du XVII^e^ siècle, une idée nouvelle apparaît : les questions relatives à la navigation sur les fleuves ne furent plus entièrement abandonnées à la décision du souverain territorial, mais firent parfois l'objet d'*ententes conventionnelles entre les Etats riverains* pour s'en accorder respectivement l'usage ; elles s'introduisirent ainsi dans le domaine du droit international. Rares au début, ces ententes devinrent peu à peu plus nombreuses (2).

Cette pratique d'ententes entre Etats et les progrès du droit international depuis le Congrès de Westphalie, dus en partie à l'influence de l'œuvre de Grotius, engagèrent la Convention nationale à proclamer dans un arrêté célèbre la liberté de la navigation fluviale.

La déclaration des droits de l'homme avait reconnu à celui-ci un minimum de droits naturels, inhérents à sa personnalité, que l'Etat devait protéger (3). Or, si la con-

---

(1) ENGELHARDT, *op. cit.*, p. 16.

(2) La première de ces ententes est une Convention de 1616 entre l'Autriche et la Turquie reconnaissant aux parties contractantes le droit de circuler sur le Danube. La France conclut aussi plusieurs conventions accordant la liberté de la navigation sur certains fleuves séparant ou traversant plusieurs Etats : mentionnons celle de 1687 avec l'Espagne pour la Bidassoa ; celle de 1687 avec l'Allemagne à Ryswick pour le Rhin ; avec la Sardaigne en 1760 pour le Rhône ; avec l'électeur de Trêves en 1773 pour la Sarre et la Moselle. FAUCHILLE, *op. cit.*, p. 467.

(3) Déclaration des droits de l'homme, art. 2 : « le but de toute asso-

servation de ces droits était le but de l'Etat, elle devenait aussi indirectement l'un des buts de la communauté internationale dont les Etats font partie. En reconnaissant donc à l'homme des droits naturels, la déclaration lui reconnaissait aussi des droits internationaux (1). En conséquence, un arrêté du Conseil exécutif du 16 novembre 1792, en libérant l'Escaut, proclama :

« Que les gênes et les entraves auxquelles jusqu'alors la navigation et le commerce avaient été exposés, tant sur l'Escaut que sur la Meuse, *étaient directement contraires aux principes du droit naturel*, que tous les Français ont juré de maintenir » ;

« *Que le cours des fleuves est la propriété commune et inaliénable de toutes les contrées arrosées par leurs eaux* » ;

« Qu'une nation ne saurait sans injustice prétendre au droit d'occuper exclusivement le canal d'une rivière et d'empêcher que les peuples voisins qui bordent les rives supérieures, ne jouissent des mêmes avantages » ;

« Qu'un tel droit est un reste des servitudes féodales ou du moins un monopole odieux qui n'a pu être établi que par la force, ni consenti que par l'impuissance, qu'il est conséquemment révocable dans tous les moments et malgré toutes les Conventions, parce que la nature ne reconnaît pas plus de peuples que d'individus privilégiés,

---

ciation politique est la conservation des droits naturels et imprescriptibles de l'homme ».

(1) Lesueur, *op. cit.*, p. 467.

et que les droits de l'homme sont à jamais imprescriptibles, etc. ».

Cette mémorable déclaration, dit M. Engelhardt, « peut être considérée comme la première charte des libertés fluviales contemporaines, comme le premier gage des conquêtes successives, qui, dans le cours du siècle suivant, devaient rendre les voies navigables à leur destination naturelle » (1).

De tels principes n'avaient de précédent que dans le droit romain ; mais la législation romaine ne s'appliquait qu'à un empire unique. La révolution française, en proclamant « que le cours des fleuves est la propriété commune et inaliénable de toutes les contrées arrosées par leur cours », faisait appel à un droit naturel supérieur à la libre volonté des peuples. Ce droit naturel devait en effet régler non seulement les relations d'un Etat riverain avec ses ressortissants ou les relations des ressortissants de cet Etat riverain entre eux, mais encore directement les relations des Etats riverains entre eux.

On ne songeait point encore, il est vrai, à ouvrir les fleuves internationaux aux pavillons de toutes les nations. Les Etats riverains étaient seulement appelés à s'associer entre eux pour se garantir mutuellement le libre usage de la voie d'eau. Cette association, qui substituait à la propriété morcelée et exclusive de chaque riverain sur le fleuve le « *Condominium* » représentant l'intérêt gé-

(1) ENGELHARDT, *op. cit.*, p. 23.

néral, n'en constituait pas moins un important progrès.

Plus tard, en 1798, au Congrès de Rastadt, les plénipotentiaires français ne se contentèrent pas de réclamer pour les deux nations limitrophes du Rhin la liberté de la navigation et de transit, la suppression de tout péage, la dépendance réciproque des deux riverains en ce qui concerne l'exécution des travaux fluviaux, l'égalité des droits à percevoir sur les marchandises lors de leur débarquement, mais *ils posèrent incidemment le principe que les navires étrangers pourraient être admis sur le Rhin au consentement des deux parties contractantes.* Leurs réclamations ne furent toutefois pas admises en ce moment par l'Allemagne ; mais, reproduites à la Conférence de Ratisbonne en 1802, elles y obtinrent son acquiescement, et c'est en les prenant pour base que fut élaborée à Paris la Convention franco-germanique de 1804.

Cette Convention est le premier code moderne de législation internationale des fleuves, auquel se référa plus tard le Congrès de Vienne. Elle eut le mérite de stipuler formellement cet état de communauté encore indéfini qui inaugurait déjà l'arrêté républicain de 1792 et dont les commissaires français au Congrès de Rastadt avaient tenté d'ébaucher le programme (1). Une direction générale permanente, revêtue d'un mandat collectif dans la personne de son unique titulaire, le directeur général, remplaça les différentes autorités locales qui concouraient

(1) E. ENGELHARDT, *op. cit.*, p. 27.

à la réglementation du fleuve. On lui confia la police, l'octroi et le service technique, en lui adjoignant des inspecteurs opérant sous ses ordres et sa responsabilité.

Jusqu'ici, abstraction faite de la déclaration française du 16 novembre 1792, on ne s'était occupé de la navigation sur les fleuves internationaux que d'une façon fragmentaire, à propos de tel ou tel fleuve déterminé ; c'est à une méthode nouvelle que le traité de Paris de 1814 convie les puissances : il leur faut désormais aborder le problème d'un point de vue plus large, d'un point de vue européen, faire *une Convention générale* qui s'applique sans distinction à tous les fleuves internationaux de l'Europe (1).

L'article 5 du traité de Paris stipule en effet que : « La navigation sur le Rhin sera libre du point où le fleuve devient navigable jusqu'à la mer, *de telle sorte qu'elle ne puisse être interdite à personne*, et l'on s'occupera au futur Congrès des principes d'après lesquels on pourra régler les droits à prélever par les Etats riverains de la manière la plus égale et la plus favorable au commerce de toutes les nations ».

« Il sera examiné et décidé de même dans le futur Congrès de quelle manière, pour faciliter les communications entre les peuples et les rendre toujours moins étrangers les uns aux autres, la disposition précédente pourra être également étendue à tous les autres fleuves

(1) P. Fauchille, *op. cit.*, p. 469.

qui, dans leur cours navigable, séparent ou traversent différents Etats ».

En vertu de cet article 5 la navigation sur le Rhin et les autres fleuves internationaux de l'Europe a été ouverte aux navires de toutes les nations. En outre, c'est sur la base de cet article que le Congrès de Vienne élaborera un statut juridique général qui sera le statut type de tous les grands fleuves européens.

Deux projets de règlements, l'un français, l'autre prussien, furent soumis à la commission du Congrès. Le projet français du duc de Dalberg, qui fut accepté comme base des discussions, portait en substance « que le Rhin serait considéré comme un fleuve commun entre Etats riverains et *que la navigation y serait entièrement libre et ne pourrait être interdite à personne* ». Le principe de la communauté y était formellement consacré et la liberté de la navigation devait s'étendre au commerce et à la navigation de toutes les nations. Mais au projet du duc de Dalberg fut ajouté un amendement du baron de Humboldt, stipulant que « la navigation du Rhin sera entièrement libre et ne pourra, *sous le rapport du commerce*, être interdite à personne ». Cette adjonction apportait à la formule française une portée non seulement équivoque, mais restrictive. En faisant une distinction entre le commerce et la navigation, elle tendait à l'exclusion des pavillons étrangers. La liberté de la navigation ne comporte en effet pas seulement la possibilité pour les pavillons étrangers de faire passer leurs marchandises

sur les eaux d'un fleuve sans être sujets à des taxes arbitraires, mais aussi la faculté de faire pénétrer librement leurs propres navires dans les eaux de ce fleuve.

Selon Engelhardt, l'amendement prussien « a donné lieu plus tard à des systèmes divergents et sert encore aujourd'hui d'argument à ceux qui, malgré les conventions explicites de 1814, prétendent, ou ménager aux seuls riverains la navigation fluviale proprement dite, ou n'admettre les étrangers à des conditions d'inégalité telles que toute concurrence leur est impossible » (1). De même pour Fauchille « l'insertion de ces mots : « sous le rapport du commerce », non accompagnés de ceux-ci « et de la navigation », marque une régression sur les tendances libérales du Traité de Paris : en parlant seulement de l'égalité sous le rapport du commerce on a concédé l'égalité de traitement aux marchandises, mais on a exclu les pavillons étrangers, et ainsi, par cette formule, on a nié le principe formulé dans la phrase précédente d'après laquelle la navigation doit être non seulement libre, mais encore entièrement libre » (2).

En fait le protocole (3) qui commente l'article 109 (4)

(1) E. Engelhardt, *op. cit.*, p. 34.

(2) P. Fauchille, *op. cit.*, p. 471. C'est aussi l'opinion que défend Pradier-Fodéré.

(3) Procès-verbal du 3 mars 1815 : « ... la rédaction du baron de Humboldt ne semblait pas s'éloigner des dispositions du Traité de Paris, qui ne visait qu'à débarrasser la navigation des entraves qu'un conflit entre des Etats riverains pouvait faire naître, et non de donner à tout sujet d'Etat non riverain un droit de navigation égal à celui des sujets des Etats riverains pour lesquels il n'y aurait aucune réciprocité ».

(4) Article 109 : « la navigation dans tout le cours des rivières indi-

du Congrès de Vienne n'autorise pas les riverains à monopoliser entre eux la navigation fluviale, *il refuse seulement de donner aux Etats non riverains un droit de navigation égal à celui des riverains.* Il implique donc le concours partiel des premiers.

L'article 108 du Congrès de Vienne définit quelles voies d'eau pourront bénéficier d'un régime de liberté. Cette définition, aux termes de laquelle « les puissances dont les Etats sont séparés ou traversés par une même rivière navigable, s'engagent à régler d'un commun accord tout ce qui a rapport à la navigation de cette rivière », était déjà implicitement contenue dans l'arrêté républicain du Conseil exécutif de 1792. Elle comprend d'abord un élément naturel : la navigabilité de la rivière. Cette navigabilité s'étendra du point où le cours de la rivière devient navigable jusqu'à son embouchure, ou plus exactement de la localité ou de la frontière riveraine à partir de laquelle cette navigation s'exerce régulièrement jusque dans la mer. Elle comprend ensuite un élément juridique : le fait que la dite rivière sépare ou traverse plus d'un Etat. L'ancienne règle de démarcation des frontières empruntée du droit romain selon laquelle le milieu du fleuve indiquait la limite des possessions respectives, fut remplacée, au Congrès de Rastadt, par celle dite du thalweg, suivant laquelle la démarcation des frontières sera indiquée par

---

quées dans l'article précédent, du point où chacune devient navigable jusqu'à son embouchure, sera entièrement libre et ne pourra sous le rapport du commerce être interdite à personne ».

le thalweg, c'est-à-dire par la partie la plus basse du lit, sur laquelle le courant se meut avec la plus grande vitesse. Ces deux éléments, naturel et juridique, serviront à déterminer quelles sortes de voies d'eau pourront jouir d'un régime de liberté.

La définition contenue dans l'article 108 consacre la communauté entre Etats riverains. Le Congrès de Vienne, considérant en effet le fleuve international comme une copropriété des Etats riverains, sur laquelle ceux-ci avaient un condominiun ou une cosouveraineté, assimilait ces Etats à des copropriétaires restés dans l'indivision, devant se concéder certains droits et se soumettre à certaines obligations. Une telle communauté de droits et d'obligations devait nécessairement avoir pour base l'égalité entre puissances riveraines.

Une semblable doctrine présente un sérieux avantage : chaque Etat riverain, étant réputé propriétaire et souverain même des parties du fleuve qui ne sont pas son territoire, a de plein droit le pouvoir d'y faire circuler ses propres navires. Mais, si elle assure à tous les Etats riverains la libre navigation sur l'ensemble des eaux internationales, elle n'ouvre cependant pas celles-ci aux Etats non riverains : l'ouverture du cours d'eau est pour eux subordonnée au consentement de tous les riverains. Si, en effet, dans leurs contrats, ces Etats riverains viennent à proclamer que leurs fleuves sont ouverts à toutes les nations, *c'est entre eux qu'ils prennent cet engagement*, et « si les autres Etats veulent en profiter, c'est en vertu de la faculté que

ce condominium leur a accordé *et non pas en vertu d'un droit qu'ils pourraient eux-mêmes revendiquer* » (1). Il ne saurait donc y avoir, aux termes de cette doctrine, de rapport d'égalité entre Etats riverains et non riverains en ce qui concerne le principe de la liberté de la navigation fluviale.

Nous avons vu que l'administration de la voie navigable jouissait en 1804 de pouvoirs très étendus. Elle était confiée à un directeur unique, réunissant dans ses mains le mandat législatif et le mandat exécutif. Le règlement de 1815 limita, au profit des souverainetés territoriales, le cercle d'action de ce condominium riverain. Ainsi la perception de l'octroi par l'Etat fut préférée à l'ancienne règle de la perception en commun. On décida aussi que le soin de la navigabilité serait abandonné à chaque Etat riverain.

Le Congrès de Vienne ne contestait toutefois pas l'importance d'un organe administratif gérant les intérêts communs riverains sur la voie navigable. A cet effet il institue une commission composée des délégués des différents Etats riverains. Celle-ci a un caractère essentiellement délibératif. Elle se fait rendre compte de l'administration fluviale et arrête les mesures propres à favoriser le développement de la navigation et du commerce. Sous les ordres de cette commission et nommé par elle, fonc-

(1) CHARGUÉRAUD, Discours du délégué français à la Conférence de Barcelone. Comptes rendus et textes relatifs à la convention sur le régime des voies navigables d'intérêt international, Genève, 1921, p. 24.

tionne un inspecteur en chef remplaçant l'ancien directeur, mais dont le cercle d'action est beaucoup plus restreint. Celui-ci, ayant sous ses ordres plusieurs inspecteurs subalternes, veille à l'application du règlement et à la police de la navigation.

Cette commission, dont aucun Etat non riverain ne faisait partie, *n'avait pas de personnalité juridique* distincte des Etats riverains qui la composaient, c'était simplement une assemblée d'Etats copropriétaires et cosouverains. Si la commission ne parvenait pas à imposer sa décision aux Etats riverains, ceux-ci restaient juges de leur propre cause. C'était donc à une conclusion négative qu'au point de vue administratif aboutissait le Congrès de Vienne, lorsqu'il admettait que « la commission fluviale dans son rapport avec les Etats riverains, n'aurait qu'un caractère délibératif » (1).

Les dispositions de 1815, relatives aux relâches forcées, à la réduction du nombre des bureaux d'octroi et au tarif, sont plus libérales que celles du règlement de 1804 ; mais le règlement de 1815 a négligé de trancher plusieurs points importants concernant notamment le contrôle douanier, le cabotage, l'exécution des travaux sur les sections communes.

Suivant Engelhardt, « l'activité trop diplomatique de la Commission de 1815 n'a pas absolument répondu à cet

(1) Congrès de Vienne, commission pour la libre navigation des rivières, procès-verbal 5.

esprit cosmopolite dont les premières instructions portaient l'empreinte manifeste, et l'on ne saurait soutenir que ses résolutions obscures ou restrictives ou incomplètes réalisent fidèlement les prévisions de l'article 5 du traité de Paris » (1).

Deux tendances nettement opposées s'étaient trouvées en présence au Congrès de Vienne : la tendance particulariste représentée par les états allemands, à la tête desquels était le baron de Humboldt, visant à réserver le libre exercice de la navigation aux riverains, et la tendance représentée par la France et l'Angleterre, voulant assurer par une juste interprétation de l'article 5 du Traité de Paris le principe de la liberté de la navigation en faveur de tous les pavillons.

Le protocole qui commenta l'article 109 du Traité de 1815 a sans doute suggéré plus tard l'idée de la réserve du cabotage au profit des seuls riverains. Ce même protocole a permis aussi de refuser au cours du XIX^e^ siècle tout droit de navigation aux non riverains. C'est ainsi qu'en 1819, l'Autriche présentait à la Conférence de Dresde la déclaration suivante : « La pensée des hautes parties contractantes à Vienne paraît avoir été de reconnaître « *aux seuls sujets riverains* » le droit à la libre navigation et non d'étendre aux non riverains cet avantage pour lequel il n'y aurait pas de réciprocité ». La même opinion fut soutenue en 1857 par le baron de Man-

(1) E. ENGELHARDT, *op. cit.*, p. 39.

teuffel, ministre prussien des affaires étrangères : « D'après les négociations du Congrès de Vienne sur l'article 109, *il n'est pas douteux* qu'il n'a pas été dans l'intention de cet acte d'accorder aux non riverains un droit de navigation sur les fleuves conventionnels » (1).

Sous le bénéfice de ces considérations nous pouvons constater que le Congrès de Vienne a pourvu les fleuves internationaux d'un statut juridique susceptible d'une application générale. Sur cette base la législation fluviale pourra se poursuivre graduellement en Europe dans toute une série de conventions particulières appropriées à chaque voie d'eau navigable.

Ces conventions, en reproduisant en général la formule même des stipulations de 1815, ont refusé aux Etats non riverains un droit de navigation égal à celui des Etats riverains. C'est de la sorte qu'ont notamment procédé des conventions signées par les Etats allemands en 1821, 1823, 1843, au sujet de l'Elbe, du Weser, de l'Ems, et par l'Autriche et la Russie, en 1818, en ce qui concerne la Vistule, le Dniester et le Pruth. C'est dans un sens également restrictif que furent rédigés en 1830 et en 1868 des actes de navigation relatifs au Rhin (2). On rencontre cependant une égalité plus grande entre Etats riverains et non riverains dans des relations relatives à l'Escaut en 1839, au Pô en 1849 et en 1851, au Danube en 1856, 1871, 1878, 1883.

(1) Dépêche du baron de Manteuffel du 26 août 1857.
(2) FAUCHILLE, *op. cit.*, p. 473.

Les progrès de la navigation fluviale se poursuivront en Europe sous deux tendances : celle de l'assimilation toujours plus grande des Etats non riverains aux Etats riverains, et celle de la gestion de la voie navigable par un organisme international : la Commission internationale défendant en face des Etats riverains, toujours portés à faire prévaloir leurs intérêts particuliers, les intérêts généraux de la navigation.

A un point de vue plus général le Congrès de Vienne nous permet de faire encore la constatation suivante : le système des réunions pour le règlement en commun des questions d'intérêt général, dont nous avons trouvé le premier exemple en 1648, s'est considérablement développé en 1815, et dans le cours du XIX^e^ siècle, en 1856 et en 1885 par exemple. On a pu même dire qu'il constituait une sorte d'organisation de la communauté internationale. A côté des Congrès, limités au règlement des questions politiques, sont apparues les réunions d'affaires ou conférences. Plus étendues, quant aux Etats qui y prennent part et quant aux objets qui y sont traités, elles ont permis d'introduire une réglementation uniforme dans certaines matières et dans certains services d'intérêt international (1).

En ce qui concerne le principe même de la liberté de la navigation fluviale, le Congrès de Vienne n'a stipulé en définitive que des engagements entre Etats riverains,

(1) LESUEUR, *op. cit.*, p. 94.

engagements qui sont demeurés en outre *sans sanctions*. L'accès des Etats étrangers sur le fleuve international était donc subordonné à l'autorisation des Etats riverains copropriétaires et cosouverains du fleuve.

Le Congrès de Paris de 1856 élargit, pour le Danube, les principes de 1815, en déclarant que « ces principes seront également appliqués au Danube et à ses embouchures » et feront désormais partie du droit public de l'Europe (1). En conséquence il fut décidé que, sauf les règlements de police et de quarantaine à établir pour la sûreté des Etats riverains, « il ne sera apporté aucun obstacle, quel qu'il soit, à la libre navigation » (2) du Danube, et que, sous le rapport des droits à prélever aux embouchures, « *comme sous tous les autres, les pavillons de toutes les nations seront traités sur le pied d'une parfaite égalité* » (3).

« L'article 5 du traité de Paris de 1814 ne pouvait recevoir, selon Engelhardt, un commentaire plus formel et plus précis » (4).

Le Congrès de 1856 élargit en outre le principe selon lequel seuls les Etats riverains « s'engagent à régler d'un

(1) Article 15, al. 1 du traité de Paris : « l'acte du Congrès de Vienne ayant établi les principes destinés à régler la navigation des fleuves qui séparent ou traversent plusieurs Etats, les puissances contractantes stipulent entre elles qu'à l'avenir ces principes seront également appliqués au Danube et à ses embouchures. Elles déclarent que cette disposition fait désormais partie du droit public de l'Europe et la prennent sous leur garantie ».

(2) Art. 15 *in fine* du Congrès de Paris de 1856.

(3) Art. 16 *in fine* du Congrès de Paris de 1856.

(4) ENGELHARDT, *op. cit.*, p. 51.

commun accord tout ce qui a rapport à la navigation », en établissant à côté d'une commission riveraine une commission où sont représentés des Etats non riverains : la Commission européenne.

L'extension de ce principe peut se justifier par les raisons suivantes. Les maximes de 1815 représentent de véritables engagements internationaux pour tous les Etats qui ont participé à des titres quelconques aux négociations du Congrès de Vienne, c'est-à-dire pour toutes les puissances de l'Europe. Si, dès lors, la liberté de la navigation vient à être proclamée sur le Danube dans le cadre de ces maximes, un droit d'approbation et de contrôle est implicitement reconnu en faveur de celles d'entre ces puissances, qui, ne faisant pas partie du syndicat danubien, avaient été cependant parties aux stipulations du Congrès de Vienne.

Cette commission européenne eut d'abord pour une période de deux ans un mandat nettement limité : faire exécuter, dans le but de réaliser les dispositions de l'article 15 du Traité de 1856, les travaux nécessaires pour dégager les embouchures du Danube. Mais plus tard ce mandat fut prolongé et considérablement étendu (1), éliminant la création d'une commission riveraine, prévue par le Traité de Paris pour élaborer les règlements de

(1) Par l'article 55 du Traité de Berlin de 1878 qui modifia dans ses parties essentielles le régime de 1856, la Commission européenne reçoit mandat de légiférer concurremment avec les Etats riverains en matière de règlements de navigation, de police fluviale et de surveillance.

navigation et de police fluviale et succéder à la Commission européenne (1).

Lorsque les délégués danubiens s'assemblèrent pour discuter la Convention spéciale à laquelle les conviaient les clauses du Traité de 1856, on vit cependant surgir les mêmes difficultés dont l'article 109 du Traité de Vienne avait été déjà l'objet. C'est ainsi qu'en vertu de certains articles de la Convention du Danube du 7 septembre 1857, les riverains seuls se concédèrent le droit de pouvoir pratiquer le grand et le petit cabotage (2).

Le principe de la liberté de la navigation fluviale n'a pas suivi en Amérique la même évolution qu'en Europe. Les causes de cette différence résident dans le fait que les conditions géographiques et économiques des deux mondes sont essentiellement différentes.

En Europe, par suite de la forte densité de la population, des nombreux Etats séparés ou traversés par des cours d'eau, du développement de l'industrie et des voies de communications, de l'absence d'obstacles naturels à la navigation, les fleuves internationaux présentent un intérêt universel, s'imposant aux non riverains aussi bien qu'aux riverains. Dans le continent américain, par contre, la plupart des grands fleuves traversent des contrées immenses, sans population, ni industrie, ni

---

(1) Voir art. 17 du Congrès de Paris de 1856.

(2) Sur toute cette question si complexe du Dabube, consulter : *Recueils et documents relatifs à la liberté du Danube* par D. STURZA, Berlin, 1904.

moyens de communication. Ils ne sont ni des voies de communication facile, ni des artères commerciales de première importance et par conséquent n'intéressent réellement que les Etats riverains (1).

Il n'y a donc jamais eu en Amérique, pour les fleuves internationaux, de liberté de navigation d'un caractère universel.

C'est par accords conclus séparément entre les Etats limitrophes de chaque fleuve ou par des décrets particuliers à ces Etats, mais non par une Convention générale applicable à tous les fleuves, que la matière est régie (2) ; et les actes ainsi rendus n'ont accordé ordinairement la libre navigation qu'aux seuls pays riverains, ce ne fut que par exception, et comme une concession gracieuse, que le principe de la libre navigation des fleuves internationaux a été admis en faveur d'autres Etats (3) que les Etats limitrophes.

---

(1) ALVARÈS, Discours du délégué chilien à la Conférence de Barcelone sur le régime des voies navigables d'intérêt international. Comptes rendus, p. 22-46.

(2) De nombreuses conventions ont été conclues au cours du XIX^e^ siècle reconnaissant la liberté de la navigation aux riverains et parfois aussi en cas de fleuves nationaux aux parties contractantes : c'est en 1828 le Brésil et les Provinces Unies du Rio et la Plata ; en 1842 le Vénézuéla et la Nouvelle-Grenade ; en 1848 et 1853 le Mexique et les Etats-Unis ; en 1851 le Brésil et l'Uruguay ; en 1854 et 1871 l'Angleterre et les Etats-Unis ; en 1856 le Brésil et l'Argentine ; en 1858 et 1863 le Brésil et le Pérou ; en 1859 le Brésil et le Vénézuéla ; en 1867, 1887 et 1896 le Brésil et le Vénézuéla ; en 1867, 1887 et 1896 le Brésil et la Bolivie ; en 1908 la Colombie et l'Equateur.

(3) Les traités ayant ouvert la navigation aux pavillons de tous les Etats sont : en 1853 l'Argentine, les Etats-Unis, la France et la Grande-

Cependant un essai de disposition générale en matière de navigation fluviale, mais pour les riverains seulement, fut tenté par la première Conférence panaméricaine de Washington en 1889. Celle-ci vota les recommandations suivantes : « 1° que les fleuves qui séparent divers Etats ou traversent leur territoire restent ouverts à la libre navigation des nations riveraines ; 2° que cette déclaration n'affecte ni le domaine, ni la souveraineté de chacune des nations riveraines, tant en temps de paix qu'en temps de guerre ».

Enfin constatons que le régime des Commissions internationales est complètement inconnu en Amérique et que le cabotage y est toujours réservé au pavillon national.

En Afrique, c'est aussi, comme en Amérique, par voie de dispositions particulières aux divers fleuves, et non pas par voie de dispositions générales, qu'au XIX^e^ siècle on a réglementé la libre navigation sur les fleuves internationaux, mais ici, au moins pour les grands fleuves, les conventions ont un caractère collectif et une portée plus large : c'est à tous que sont ouverts les fleuves tra-

---

Bretagne ; en 1858, la Bolivie et les Etats-Unis ; en 1865 la Bolivie, la Colombie, l'Equateur, le Pérou, le Salvador, le Vénézuéla ; en 1872 le Brésil et le Paraguay ; en 1876 l'Argentine et le Paraguay ; en 1908 le Brésil et la Colombie.

En outre des décrets émanés de certains Etats de l'Amérique du Sud ont poussé le principe de la liberté de la navigation jusqu'à ouvrir leurs fleuves nationaux à tous les pavillons sans exception : c'est en 1852 la Nouvelle-Grenade et l'Argentine ; en 1853 l'Uruguay et l'Equateur ; en 1858 la Bolivie ; en 1866 et 1867 le Brésil ; en 1868 le Pérou.

versant ou séparant plusieurs pays (1). Le Traité de Berlin de 1885, en se proposant en effet d'étendre au Congo et au Niger les principes posés par le Congrès de Vienne, appliqua ces principes d'une manière très extensive. La liberté de la navigation, qui comprend le grand et le petit cabotage, est accordée à toutes les nations ; elle s'étend à tous les affluents navigables, aux canaux naturels et même aux routes et aux chemins de fer établis pour suppléer à l'innavigabilité du fleuve, et est maintenue même en temps de guerre (2).

Cette extension s'explique par le fait que dans le continent noir, c'est moins aux peuplades des plus ou moins barbares qui l'habitent qu'aux étrangers qui s'efforcent d'y pénétrer pour y introduire le commerce et la civilisation, que les voies de communication peuvent offrir vraiment quelque utilité.

Comme en Amérique et en Afrique, il n'existe pas en Asie de traités qui se soient préoccupés d'étendre d'une manière générale le principe de la liberté de la navigation fluviale en faveur des riverains ou des non riverains. Le problème de la liberté de la navigation, ici encore, a été envisagé seulement pour certains fleuves dans des actes particuliers (3).

---

(1) FAUCHILLE, *op. cit.*, p. 479.

(2) Les traités de 1879 et de 1891 entre la Grande-Bretagne et le Portugal ont stipulé également la liberté de la navigation sur le Zambèze pour tous les pavillons.

(3) FAUCHILLE, *op. cit.*, p. 480. Mentionnons en 1843 l'ouverture de l'Indus, fleuve international, aux navires de toutes les nations ; en Chine,

En ce qui concerne le principe de la liberté de la navigation sur les cours d'eau purement nationaux, c'est-à-dire sur ceux qui ne coulent qu'à l'intérieur d'un seul Etat, nous remarquerons qu'il n'a jamais existé pour ces derniers de droit fluvial proprement dit au XIX^e^ siècle.

Pour la première fois dans un Congrès, il avait été question, à la Conférence de Berlin de 1885, d'étendre aux rivières africaines coulant à l'intérieur d'un seul Etat le même régime de liberté qu'on avait appliqué au Niger et au Congo. C'était la proposition qu'avait faite à la séance du 23 février le Comte de Launay, délégué de l'Italie, mais la Conférence estima qu'il n'y avait point lieu de prendre à cet égard une décision (1).

Nous rencontrons cependant en Europe, en Amérique et en Asie, un certain nombre de traités particuliers stipulant pour les Etats contractants la liberté de la navigation sur des cours d'eau nationaux. Mais ce furent seulement des sentiments d'équité et de bienveillance, ou encore et surtout des raisons d'intérêt, dans le but d'accroître leur richesse publique et leur développement commercial, qui amenèrent les Etats territoriaux à rendre leurs voies d'eau accessibles à d'autres qu'à leurs propres

---

le Yangtsékiang, qui est un fleuve essentiellement national, a été ouvert par des accords particuliers à la libre navigation des pavillons étrangers. Par contre, la navigation sur l'Amour, qui sépare la Chine de la Russie, n'est réservée qu'aux deux Etats riverains. Au Japon, la liberté de la navigation a été stipulée dans une foule de traités particuliers de commerce et de navigation.

(1) Livre jaune, p. 236.

sujets. Et, quand ils le firent, ce ne fut jamais que d'une manière isolée, en assimilant à leurs nationaux les indigènes d'un pays déterminé par des conventions dont la portée était strictement limitée et qui, en tout cas, ne considéraient pas comme une obligation corrélative d'un droit la liberté qu'elles accordaient. C'est ordinairement dans des traités de commerce et de navigation que de semblables concessions furent faites (1).

Parmi ces traités on peut mentionner entre autres, en Europe, ceux conclus par la France avec la Belgique en 1861, et l'Autriche-Hongrie en 1884 ; par la Belgique avec l'Autriche-Hongrie en 1891 ; par la Russie avec l'Allemagne en 1894 ; par la Grande-Bretagne et la Grèce en 1886. En dehors de ces traités, les Etats ont, ou bien limité la navigation sur leurs fleuves nationaux aux navires de commerce de leurs ressortissants, ou bien par mesure de courtoisie, comme certains Etats de l'Amérique latine, adopté une politique de libre admission.

Voilà comment se présentait le problème de la libre navigation fluviale à la veille de la grande guerre. Nous montrerons dans les chapitres suivants comment le Traité de Versailles envisagera la question, et comment il donnera mandat à la Société des Nations d'établir un nouveau régime juridique pour les fleuves internationaux sur la base des principes qu'il avait posés.

---

(1) Fauchille, *op. cit.*, p. 474.

CHAPITRE II

Le Traité de Versailles et l'œuvre de la Société des Nations en matière de communications et de transit

—

Depuis la guerre de 1914 une nouvelle période commence en ce qui concerne le problème de la navigation fluviale. Ce problème devait présenter en effet en 1919, à la Conférence de Paris, une importance extrême qu'il n'avait jamais revêtue jusqu'alors, car de sa solution devait dépendre le rétablissement économique et politique de l'Europe.

La Conférence de la Paix avait été chargée d'établir un ensemble de principes, qui, acceptés par tous les Etats signataires des traités de paix, devait constituer la nouvelle charte des communications internationales ; mais la Commission nommée par elle n'a pas eu le temps de remplir sa mission. Elle ne put que rédiger les clauses à appliquer aux fleuves intéressant les Etats ex-ennemis qu'elle a reconnus internationaux : l'Elbe, l'Oder, le Niémen, le Danube et le Rhin. Ces clauses furent insérées dans les traités de paix (1). Quant à la Convention générale relative au régime international des

(1) Ces clauses sont formulées dans les articles 331 à 337, partie XII du Traité de Versailles.

voies navigables, prévue par l'article 338 du Traité de Versailles et qui devait remplacer les clauses ci-dessus, *la Commission fut obligée d'en renvoyer l'élaboration à la Société des Nations* (1).

La compétence de la Société des Nations en matière de navigation fluviale résulte tout naturellement de l'article 23 *e*) du Pacte, qui stipule que les membres de la Société « prendront les dispositions nécessaires pour assurer la garantie et le maintien des communications et du transit ». Ce pouvoir de la Société en matière de communications et de transit a amené cette dernière à instituer une organisation des communications et du transit, organisation qui rentre elle-même dans un domaine plus vaste, le domaine technique ou administratif, de la Société des Nations.

Le Pacte et le Traité de Versailles n'ont en effet pas seulement confié à la Société des Nations un rôle politique, ils lui ont encore donné la tâche d'unifier, d'améliorer et de surveiller l'administration des grands intérêts collectifs de l'humanité, administration jusqu'alors éparpillée entre les gouvernements des Etats et diverses unions ou associations internationales à buts particuliers (2).

De nombreux articles du Pacte se réfèrent à cette tâche. C'est ainsi que l'article 23 du Pacte charge la Société de

(1) Fauchille, *op. cit.*, p. 483.

(2) Rougier, La première assemblée de la Société des Nations (Genève, novembre-décembre 1920), Paris, 1921, p. 106.

veiller à la liberté des communications et du transit, à l'égalité des conditions du commerce international et au maintien des conditions du travail et de l'hygiène ; l'article 24 fait passer sous son autorité tous les bureaux internationaux, etc. « Le Pacte esquisse ainsi une vaste construction appelée à synthétiser par-dessus les frontières les efforts que tentent les législateurs pour prévenir les conflits sociaux, améliorer la situation économique, protéger la santé des peuples » (1).

Tout cela est l'indice que « nous assistons vraisemblablement à la naissance d'une administration internationale et au développement d'une discipline juridique, à peine ébauchée jusqu'alors, qu'on peut appeler le droit administratif international » (2).

Dans ce domaine la première assemblée a réalisé une œuvre importante qui assure l'action efficace de la Société. Ce sont des commissions et des bureaux qu'on désigne sous le terme collectif d'organismes techniques de la Société et *qui constitueront comme le noyau des services administratifs de la vie internationale.*

Ces organismes ont pour premier but d'étudier *d'une manière méthodique et ininterrompue* les mesures les plus propres à remédier aux perturbations financières et économiques engendrées par la guerre, et à rétablir la liberté des communications entre les peuples : c'est une action

(1) Rougier, *op. cit.* p. 106.
(2) Rougier, *op. cit.*, p. 106.

réparatrice par laquelle la Société continue et prolonge la Conférence de la Paix (1).

Les organismes techniques de la Société doivent en outre s'efforcer de prévenir les causes de froissements entre les peuples, en amenant les Etats à concilier leurs intérêts divergents dans des mesures d'utilité générale. On a voulu en effet que des problèmes techniques, avant qu'ils ne deviennent des sources de conflits politiques, *soient traités par des techniciens eux-mêmes.* C'est à ces techniciens, mis en contact directement les uns avec les autres, qu'il appartiendra d'examiner en commun les difficultés, de rechercher les solutions, de préparer les arrangements internationaux, de suivre leur mise à exécution dans la pratique, indépendamment, autant que possible, de toutes préoccupations politiques et de créer peu à peu dans les problèmes qu'ils ont la charge de résoudre une opinion internationale commune.

Pour préciser les caractères de l'organisation des communications et du transit, il est utile de rappeler les travaux antérieurs de la Conférence de la Paix et de la Société des Nations relatifs à cette matière (2).

Dès la Conférence de la Paix, les Puissances alliées et associées confièrent à des spécialistes l'élaboration des clauses concernant les communications et le transit. Leurs délégués, réunis en une « Commission du régime inter-

(1) Rougier, *op. cit.*, p. 107.
(2) Voir l'ouvrage de Rougier, *op. cit.*, p. 122 à 128.

national des ports, voies d'eau et voies ferrées », arrivèrent à établir un ensemble de principes qui pût servir de base aux accords entre Etats ; mais il leur fut impossible, comme nous l'avons vu, de rédiger les textes définitifs. En outre, les articles 338 (1) et 379 (2) du Traité de Versailles, ainsi que les textes analogues des autres Traités, se réfèrent aux futures conventions à conclure dans ce domaine et contiennent l'adhésion anticipée aux dites conventions des Etats qui furent en guerre avec les Puissances alliées et associées. Enfin l'article 23 *e*) du Pacte donne à la Société une large compétence en matière de communications et de transit.

Le Traité de Versailles une fois signé, il parut désirable que la continuation des travaux entrepris par la Commission

---

(1) Article 338 : « Le régime formulé aux articles 332 à 337 ci-dessus sera remplacé par celui qui sera institué par une convention générale à établir par les Puissances alliées et associées et approuvée par la Société des Nations relativement aux voies navigables dont la dite convention reconnaîtrait le caractère international. Cette convention pourra s'appliquer aussi à tout ou partie des réseaux fluviaux de l'Elbe, de l'Oder, du Niémen et du Danube ci-dessus mentionnés ainsi qu'aux autres éléments desdits réseaux fluviaux qui pourraient être compris dans une définition générale.

L'Allemagne s'engage, conformément aux dispositions de l'article 379, à adhérer à ladite convention générale ainsi qu'à tous projets de revision des accords internationaux et règlements en vigueur, établis comme il est dit à l'article 343 ci-après.

(2) Article 379 : « sans préjudice des obligations particulières qui lui sont imposées par le présent Traité au profit des Puissances alliées et associées, l'Allemagne s'engage à adhérer à toute convention générale concernant le régime international du transit, des voies navigables, des ports et des voies ferrées, qui pourrait être conclue entre les Puissances alliées et associées avec l'approbation de la Société des Nations, dans un délai de cinq années à dater de la mise en vigueur du présent Traité ».

des ports s'effectuât sous les auspices de la Société des Nations, avec le concours d'autres Etats que les Puissances alliées et associées. En conséquence, une nouvelle commission fut réunie au mois d'octobre 1919, sur l'invitation du gouvernement français, sous le nom de « Commission pour l'étude de la liberté des commissions et du transit », laquelle comprenait, outre les membres de la « Commission des ports », des délégués de l'Argentine, du Brésil, de l'Espagne, des Pays-Bas, de la Suisse et plus tard du Danemark, de la Norvège et de la Suède.

La Commission d'étude fonctionna d'abord en pleine indépendance, sans autre mandat que celui donné par les Etats participants à leurs délégués ; mais dans la suite le Conseil de la Société l'invita à se charger de certaines études et à lui soumettre un rapport et des avant-projets de conventions (1). En acceptant cette invitation la Commission d'études était rattachée à la Société des Nations. Elle prit alors le nouveau nom de « Comité provisoire des communications et du transit » et remit au Conseil les études et les rapports qui lui étaient demandés. Elle devenait par là un organisme technique de la Société, organisme temporaire auquel la future « Commission consultative » devait se substituer pour continuer son œuvre.

Le travail accompli par le « Comité provisoire des communications et du transit » comprend :

---

(1) Résolution du Conseil du 13 février 1920.

1° Un projet de règlement de la Conférence générale et de la commission consultative ;

2° Un projet de convention sur la liberté du transit ;

3° Un projet de convention sur le régime international des voies navigables ;

4° Un projet de convention sur le droit au pavillon des Etats dépourvus de littoral maritime ;

5° Un projet de convention sur le régime international des voies ferrées ;

6° Une résolution relative au régime international des ports.

Tous ces projets ont été soumis à la Conférence générale des communications et du transit réunie à Barcelone le 10 mars 1921.

La Conférence générale, qui est le second organe de la Société en matière de communications, diffère des Conférences internationales ordinaires par trois traits :

1° Elle réunit tous les Etats membres de la Société et ces Etats seulement ;

2° Elle se réunit périodiquement ;

3° Elle se réunit sur la convocation du Conseil ou sur la demande de la moitié des membres de la Société.

Son rôle propre a été bien défini par le Comité provisoire dans les termes suivants : « Pour assurer l'application de l'article 23 *e*) du Pacte qui oblige tous les membres de la Société des Nations à conclure entre eux des Conventions internationales générales sur diverses matières techniques, il paraît indispensable de prévoir la réunion,

aussi fréquente que la pratique le montrera nécessaire, d'une Conférence générale, comprenant les représentants techniques, spécialement qualifiés, de tous les membres de la Société des Nations. Les procédés usuels de conclusion des Traités internationaux apparaissent désormais, dès qu'il s'agit de donner à ces Traités une aussi grande généralité, surtout en des matières spéciales et techniques, insuffisamment appropriés, tant par leur forme plus solennelle, *leur apparat plus spécialement politique*, que par leur inaptitude à revêtir, si besoin est, le caractère peut-être nécessaire de périodicité et de permanence » (1).

La Conférence générale est composée de représentants des membres de la Société, à raison d'un représentant par membre, responsables envers leurs gouvernements respectifs. Elle détermine son ordre du jour, élabore son règlement intérieur et est assistée par un fonctionnaire du Secrétariat général. Ses délibérations, prises sous réserve du contrôle que le Conseil exerce sur tous les organismes techniques, peuvent revêtir trois formes :

1° Celle d'une recommandation aux membres de la Société, susceptible de porter effet sous la forme d'une loi nationale ;

2° Celle d'un projet de Convention, à ratifier par les membres de la Société ;

3° Celle d'un projet de résolution à soumettre à l'assemblée à fin d'adoption.

---

(1) Doc., 20, 31, 58, p. 18.

La première Conférence des communications et du transit a élaboré deux importantes Conventions : *la Convention sur le régime international des voies navigables d'intérêt international* et celle sur la liberté du transit. Elle a établi en outre un statut type des ports, adopté des recommandations sur le régime international des voies ferrées et une déclaration sur le droit au pavillon des Etats dépourvus de littoral maritime. Enfin la Conférence a dû établir le règlement d'organisation de toute Conférence générale des communications et du transit et de la Commission consultative.

La Commission consultative se compose de deux catégories de membres : *a*) les membres désignés par les Etats représentés de façon permanente au Conseil ; *b*) deux membres désignés par la Conférence, étant entendu que le nombre total des membres de la Commission ne dépassera jamais le tiers des membres de la Société, et qu'il sera tenu compte dans leur désignation des plus grands intérêts économiques et de la représentation continentale.

Les membres de la Commission consultative ne sont pas des représentants des Etats comme les membres de la Conférence. La Commission ne représente en effet que la Conférence elle-même, soit la collectivité des membres de la Société et non pas telles ou telles puissances.

La Commission consultative doit assister le Conseil et l'assemblée dans l'exercice des fonctions conférées à la Société des Nations par l'article 23 du Pacte. Elle doit étudier et proposer les mesures propres à assurer à tout

moment la liberté des communications et du transit. La Commission est en quelque sorte aussi le bureau permanent de la Conférence, suppléant celle-ci dans l'intervalle de ses sessions et travaillant selon les directions qu'elle en reçoit. Elle sera chargée à ce titre de préparer les réunions et l'ordre du jour de la Conférence. En outre, un rôle de juge conciliateur est dévolu à la Commission consultative. Elle peut connaître tous différends entre Etats relatifs à des questions de communications. Si la conciliation échoue, l'affaire pourra être portée devant la Cour permanente de justice internationale.

Depuis la première Conférence générale, la tâche la plus importante de la Commission consultative a été de préparer la deuxième Conférence générale des communications et du transit. Cette dernière s'est réunie à Genève le 15 novembre 1923 et a élaboré, sur la base des travaux préparatoires de la Commission, quatre Conventions internationales :

1° Une Convention sur le régime international des voies ferrées ;

2° Une Convention sur le régime international des ports maritimes ;

3° Une Convention sur le transport en transit de l'énergie électrique ;

4° Une Convention sur l'aménagement des forces hydrauliques.

CHAPITRE III

La définition de la voie navigable d'intérêt international et le protocole additionnel

—

Jusqu'à maintenant nous n'avons abordé le problème de la liberté de la navigation fluviale qu'à un point de vue surtout historique. Par ce chapitre nous allons entrer dans l'examen de la Convention de Barcelone dont l'analyse fera le principal objet de notre étude.

L'article 1er de cette Convention définit la voie navigable d'intérêt international. Or nous remarquons que cette définition présente un aspect très complexe. Elle a suscité au sein de la Commission de grandes difficultés et de longues discussions. En vue donc de préciser les conditions qu'une voie d'eau doit remplir pour être de plein droit d'intérêt international, et sans vouloir discuter pour le moment le principe de la liberté de la navigation fluviale, nous avons pensé que la méthode la plus pratique serait celle du commentaire littéral (1).

Il importe de remarquer d'abord que les termes « voies navigables d'intérêt international » ont été adoptés préférablement à l'expression consacrée de « voie navigable

(1) Voir l'excellent commentaire de Hostie, Notes sur le statut relatif au régime des voies navigables d'intérêt international. R. D. I. L. C., année 1921.

internationale » pour bien marquer que l'application de la définition n'implique aucunement l'existence d'une administration internationale, mais seulement un régime imposant aux riverains deux obligations essentielles : le respect de la liberté de la navigation et l'égalité de traitement.

L'article 1er relatif à la définition de la voie navigable d'intérêt international se divise en deux paragraphes. Le premier énumère les conditions qu'une voie d'eau doit remplir pour être de plein droit une voie d'intérêt international. Le second montre de quelle façon cette voie d'eau pourra devenir en outre d'intérêt international de par la volonté d'un ou de plusieurs Etats.

1° *Voie d'eau.*

« L'expression « voie d'eau » a été choisie de préférence à l'expression « cours d'eau », en vue de comprendre notamment les lacs, ainsi que pour ne pas exclure les cas où, par suite des effets de la marée ou pour tout autre raison, une voie d'eau n'aurait pas, à proprement parler, un cours » (1). Ces termes ont donc une portée tout à fait générale. Ils s'appliquent à une eau quelconque, salée ou non, douée ou non de courant, autre que la pleine mer.

2° *Navigable vers et depuis la mer.*

Pour qu'un point quelconque d'une voie d'eau tombe sous l'application du paragraphe premier, il faut qu'en ce

(1) Rapport sur le projet de convention sur le régime international des voies navigables. Comptes rendus, p. 424.

point la voie d'eau soit navigable vers et depuis la mer. « L'expression « depuis la mer » a été préférée à l'expression « à la mer » pour exclure le cas où la navigation n'aurait pu s'exercer que dans le seul sens de la descente » (1). Il faut donc que la navigation puisse, entre ce point et la mer, s'exercer sans hiatus, à la fois en descendant et en remontant.

Il n'est cependant pas nécessaire que ce soit le même bâtiment qui effectue l'ensemble du voyage. Ainsi un transbordement éventuel ne constitue pas un hiatus dans la navigation (2). Il en est autrement d'un emprunt forcé d'un élément autre que la voie d'eau, comme celui d'une voie ferrée, pour suppléer à l'innavigabilité de cette dernière.

Les mots « vers et depuis la mer » signifient encore que la voie d'eau conserve son caractère d'intérêt international dans la partie de son parcours qui s'étend entre les eaux intérieures et la pleine mer, c'est-à-dire là où la voie d'eau fait partie de la mer territoriale.

3° *Naturellement navigable.*

La voie d'eau doit être encore naturellement navigable. Ici deux hypothèses pourront être envisagées :

Première hypothèse : la voie d'eau est effectivement utilisée par une navigation commerciale ordinaire. En pareil cas le problème se réduit à savoir si la voie d'eau

(1) Rapport sur le projet de convention sur le régime international des voies navigables. Comptes rendus, p. 424.

(2) Article 1, § 1, *littera a* du Statut.

peut ou non être considérée comme une voie d'eau naturelle. La réponse sera négative si cette dernière a été créée de la main de l'homme. « Poser, en effet, le principe qu'une rivière commune à plusieurs pays, rendue navigable du fait de travaux coûteux d'aménagement, devient par ce fait seul internationale, aboutirait à décourager les Etats participants d'entreprendre de tels travaux et irait directement contre les intérêts généraux » (1). Ainsi on ne peut considérer comme rentrant dans la définition les rivières rendues navigables que grâce à des travaux de véritable amélioration. Cette formule de « voie d'eau naturelle » exclut donc les travaux d'amélioration, mais non les travaux d'entretien.

Deuxième hypothèse : la voie d'eau n'est pas effectivement utilisée par une navigation commerciale ordinaire. Dans ce cas le critère adopté sera le suivant : la voie d'eau ne rentrera dans la définition que pour autant que, « par ses conditions naturelles », elle soit susceptible de faire l'objet d'une navigation commerciale ordinaire.

Nous remarquerons que la définition du Congrès de Vienne ne s'appliquait aussi qu'aux voies d'eau naturellement navigables, mais le critérium de cette navigabilité était fort large : était navigable toute voie d'eau susceptible de porter bateau.

Quant aux « canaux latéraux » établis en vue de sup-

---

(1) Rapport de la Commission des voies navigables. Comptes rendus, p. 326.

pléer aux imperfections d'une voie d'eau d'intérêt international, ils seront assimilés à cette dernière (1). Il faut entendre par « canaux latéraux » un canal susceptible d'être économiquement utilisé, de préférence à la voie d'eau, pour un même voyage, c'est-à-dire pour un parcours entre deux mêmes points (2). « La Commission n'a pas jugé possible de soumettre à l'application du régime international les canaux latéraux établis en vue de joindre la partie aval d'un cours d'eau navigable international à la partie amont du même cours d'eau, elle aussi naturellement navigable, mais séparée de la partie aval par une partie non navigable. Il serait moins à craindre, en effet, dans ce cas, que l'Etat, sous la souveraineté duquel est placée cette partie non navigable, ne procédât pas à des travaux dont non seulement il n'aurait pas le bénéfice exclusif, mais qui auraient encore pour résultat de placer immédiatement et automatiquement, en vertu de la définition, toute partie amont du fleuve sous le régime international » (3). Un canal reliant un point situé sur un fleuve à un autre point situé sur un affluent d'intérêt international de ce fleuve peut encore être un canal latéral, si, dans la réalité physique, le fleuve et l'affluent ne font qu'un.

---

(1) Article 1, § 1, *littera d* du Statut.

(2) Rappelons que la définition du Congrès de Vienne n'était pas applicable de plein droit aux canaux latéraux.

(3) Rapport sur le projet de convention sur le régime international des voies navigables. Comptes rendus, p. 424.

4° *Navigation commerciale ordinaire.*

Il faut entendre par là « une navigation qui, étant donné les conditions économiques des pays riverains, est commercialement et couramment praticable » (1).

Il résulte de ce littera *b* qu'une navigation faite au moyen de très petites unités, de simples barques par exemple, pourrait être considérée comme une navigation commerciale ordinaire, dans des régions économiquement peu développées, où ce mode de transport est usuel, alors qu'une navigation analogue ne pourrait pas être considérée comme telle dans des régions plus avancées. Ce que l'on a voulu exclure, c'est la navigation anormale, celle qui se produit parfois en temps de guerre ou celle qui ne constitue qu'un essai sans suite.

« Couramment » ne veut pas dire pendant toute l'année. Une navigation saisonnière, à condition que le phénomène de la navigabilité se reproduise avec une régularité périodique, pourra être considérée comme une navigation courante.

5° *Qui sépare ou traverse différents Etats.*

Un fleuve qui sépare ou traverse au moins deux Etats est d'intérêt international sur tout son parcours. Il en est de même d'un affluent, qui sera considéré comme une voie d'eau séparée (2). Ne seront donc pas soumis au régime international les affluents situés tout entiers sur

(1) Article 1, § 1, *littera b* du Statut.
(2) Article 1, *littera c* du Statut.

le territoire d'un seul Etat. Les actes de 1815 soumettaient, au contraire, les affluents navigables à la même législation que le fleuve international dont ils étaient tributaires ; mais ils limitaient cette règle aux affluents partagés eux-mêmes entre plusieurs territoires.

Il se peut en outre qu'un fleuve soit d'intérêt international sans qu'il sépare ou traverse différents Etats. C'est le cas d'un fleuve ne coulant que sur le territoire d'un seul Etat, mais recevant un affluent d'intérêt international. Dans ce cas l'application du régime international est limitée vers l'amont au confluent du fleuve et de cet affluent (1).

Le paragraphe 2 de l'article 1er fixe les conditions moyennant lesquelles la Convention pourra devenir applicable à des voies d'eau naturelles ou artificielles par des actes unilatéraux d'Etats sous la souveraineté desquels ces voies se trouvent, ou par des accords comportant le consentement des dits Etats.

Suivant l'article 2, les voies d'eau d'intérêt international pour lesquelles il existe une Commission internationale où sont représentés des Etats non riverains, constituent une *catégorie spéciale*. Cette catégorie comprendra les grandes voies d'eau internationales de l'Europe centrale se distinguant des autres voies navigables par leur importance commerciale et les nombreux Etats traversés. La Conférence n'a fait que se conformer en cela à la volonté

(1) La définition du Congrès de Vienne n'était pas applicable à ce cas,

des auteurs de la partie XII des Traités de Paix, qui ont confié l'administration des réseaux de l'Elbe, de l'Oder, du Niémen, du Danube et du Rhin à des commissions internationales où sont représentés des Etats non riverains.

Le littera *b* de l'article 2 permet, parallèlement au deuxième paragraphe de l'article 1er, l'extension de ce régime spécial. La condition nécessaire et suffisante sera là aussi le consentement de l'état territorialement intéressé.

Le protocole additionnel à la Convention élargit encore le principe de la liberté de la navigation fluviale en permettant aux Etats signataires de la Convention, qui ont en outre la faculté de signer le protocole, d'étendre sur des voies nationales, sous réserve de réciprocité, les principes de liberté et d'égalité déjà proclamés dans la Convention, sans qu'il en résulte pour ces Etats aucune des obligations inscrites dans la Convention, comme par exemple les obligations d'entretien et d'amélioration. La Commission d'étude avait « estimé, en effet, que le détail des obligations inscrites dans la Convention pour garantir la liberté de la navigation sur les voies d'eau internationales ne devrait pas s'appliquer aux voies d'eau nationales ; qu'en particulier le régime des voies d'eau nationales ne devrait pas être soumis à la juridiction de la Société des Nations, telle qu'elle est prévue pour les voies d'eau internationales » (1). Pour cette raison le régime des voies

(1) Rapport sur le projet de convention sur le régime internationa des voies navigables. Comptes rendus, p. 421.

d'eau nationales est fixé dans un protocole faisant corps avec la Convention. Ce protocole, dit encore le rapport de la Commission des voies navigables, « marque dans toute son ampleur en quoi consiste l'ensemble du problème soulevé ici ; autrement dit, il fait sentir que nous ne serons pas arrivés au bout de nos efforts *tant que toutes les voies navigables ne se trouveront pas ouvertes à tous les pavillons* » (1).

L'extension de ces principes de liberté et d'égalité pourra être stipulée soit à l'égard de toutes les voies navigables comprenant les canaux et les rivières, soit à l'égard seulement de celles d'entre elles qui sont naturellement navigables.

Les Etats signataires devront notifier s'ils acceptent les obligations découlant de la première catégorie de ces voies navigables ou seulement de la deuxième. Les Etats ayant accepté les obligations découlant de la première catégorie ne seront liés envers les Etats ayant accepté les obligations découlant de la deuxième que sous les conditions résultant de cette dernière (2).

Sur toutes ces voies, accessibles à la navigation commerciale ordinaire vers et depuis la mer, ainsi que dans les ports situés sur celles-ci, le protocole accorde une parfaite égalité de traitement aux pavillons des Etats signataires en ce qui concerne les transports d'importation

(1) Rapport de la Commission des voies navigables. Comptes rendus, p. 324.

(2) Al. 1 et 2 du protocole additionnel.

et d'exportation sans transbordement. Cela exclut non seulement les transports locaux, « mais aussi les transports dont la continuité matérielle aurait été interrompue par un transbordement, une mise à quai, etc., ou par l'impossibilité pour un navire ou bateau de continuer sa route sans remorquage » (1).

(1) Rapport sur le projet de convention sur le régime international des voies navigables. Comptes rendus, p. 421.

CHAPITRE IV

Le principe de la liberté de la navigation fluviale et la Convention de Barcelone

—

§ 1. — Les cours d'eau internationaux

Nous avons montré au chapitre précédent comment la Conférence de Barcelone avait repris et développé la définition du Congrès de Vienne. Comme cette nouvelle définition présentait un aspect très complexe, nous avons pensé préférable d'en donner d'abord un commentaire purement littéral. Nous allons voir maintenant comment la Conférence de Barcelone a dû s'écarter dans une certaine mesure de la définition de 1815.

C'est surtout dans la définition de la voie d'eau naturellement navigable que la divergence entre les deux définitions s'accuse. Dans la définition de Barcelone il a fallu tenir compte des progrès techniques et économiques réalisés depuis cent ans.

Le critérium de la navigabilité en 1815 est fort large : est navigable toute voie d'eau naturelle susceptible de porter bateau. La principale utilisation des voies navigables était alors la navigation. Aujourd'hui les voies navigables peuvent servir à d'autres besoins que ceux de la navigation. Certaines d'entre elles sont devenues « une source précieuse d'énergie électrique, ou sont susceptibles d'uti-

lisation très importante, notamment au point de vue agricole, forestier et piscicole » (1). Faut-il en pareil cas maintenir toujours la priorité de la navigation ?

La définition du Congrès de Vienne comprend deux éléments : un élément naturel et un élément juridique. La définition de Barcelone contient un élément de plus, *d'ordre économique* : « *la navigation commerciale ordinaire* », dont la voie d'eau naturelle doit en outre faire l'objet. Or nous savons qu'il faut entendre par là une navigation qui, étant donné les conditions économiques des pays riverains, est commercialement et couramment praticable.

Deux faits justifient cette interprétation restrictive donnée à la définition du Congrès de Vienne :

1° Le développement extraordinaire des chemins de fer au siècle précédent ;

2° L'utilisation des voies navigables pour d'autres besoins que ceux de la navigation.

En 1815, la voie navigable monopolisait la plus grande partie du commerce, que les chemins de fer au cours du siècle passé ont progressivement accaparé. Pour vaincre cette concurrence, il faut aujourd'hui que la voie navigable puisse donner passage à des bateaux à grande portée. Or « on nie l'utilité pratique d'une voie navigable, si celle-ci ne peut donner passage à des bateaux

(1) Rapport sur le projet de Convention sur le régime international des voies navigables à la Conférence de Barcelone. Comptes rendus, p. 420.

d'au moins 300 tonnes » (1). Une voie navigable ne peut donc être considérée comme d'intérêt international que si elle donne lieu à un courant commercial d'une certaine importance.

En outre la voie navigable peut servir aujourd'hui à des usages industriels. La question se pose alors de savoir dans quels cas le libre exercice de la navigation pourra être restreint ou même supprimé. Si, par exemple, la voie navigable peut être utilisée plus économiquement dans la production de l'énergie électrique, va-t-on interdire cette utilisation au nom de la liberté de la navigation, et, dans cette hypothèse, va-t-on obliger les Etats riverains à entreprendre des travaux coûteux d'amélioration et d'entretien dans des régions économiquement peu développées, où l'opportunité de ces travaux ne se concevrait pas? La priorité absolue de la navigation, comme en 1815, ne peut donc pas être toujours observée.

Les Puissances signataires de l'Acte final de 1815 avaient donné au régime juridique établi par elles le caractère *d'un intérêt majeur et permanent*. Il s'agissait non pas d'une Convention passée par l'ensemble des Etats représentés au Congrès, mais d'un Acte passé par quelques grandes Puissances seulement, non seulement pour leur propre compte, mais aussi pour le compte de tous les Etats chrétiens, selon la notion que l'on avait

(1) BIGNAMI, Discours du délégué de l'Italie à la Conférence de Barcelone sur le régime des voies navigables d'intérêt international. Comptes rendus, p. 16.

alors de l'universalité (1). Le Congrès de Vienne a donc établi sur une base permanente les principes fondamentaux, qui, à travers le XIX^e^ siècle, se sont graduellement développés et ont donné lieu successivement aux accords internationaux du Rhin, de l'Elbe, du Pô, du Danube, du Niger, du Congo, etc. « Ce sont ces principes, qui, dans l'ensemble, ont inspiré et déterminé les stipulations des Traités de Paix ou annexes, régissant les fleuves déclarés internationaux de l'Europe centrale : Elbe, Oder, Niémen, etc. » (2).

Ainsi la Convention de Barcelone, prévue par l'article 338 du Traité de Versailles, s'insère dans une tradition déjà nettement établie. Elle n'abroge expressément ni l'Acte de Vienne, ni aucun acte de navigation. Sur une voie d'eau donnée où, par hypothèse, elle serait applicable, la définition de Vienne continuerait à protéger la navigation au delà même des termes de la Convention générale. Si, par exemple, une voie d'eau n'était pas naturellement navigable au sens de cette dernière, parce que, « par ses conditions naturelles », elle ne serait pas susceptible de faire l'objet d'une navigation commerciale ordinaire, mais qu'elle fût néanmoins capable de « porter bateau », tous les droits assurés sur cette voie d'eau à la

---

(1) VALLOTTON, Discours du délégué de la Suisse à la Conférence de Barcelone sur le régime des voies navigables d'intérêt international. Comptes rendus, p. 80.

(2) Rapport sur le régime international des voies navigables à la Conférence de Barcelone, p. 419.

libre navigation par l'Acte de Vienne demeureraient saufs (1).

Une distinction devra encore être faite entre la forme sous laquelle se présente l'Acte final de 1815 et celle de la Convention de Barcelone. L'Acte final de 1815 se présente sous la forme d'un traité collectif passé entre un nombre plus ou moins étendu mais limité de contractants (2). Ce traité collectif à portée limitée s'expliquait par le cadre encore restreint de la communauté internationale. Aujourd'hui la pratique l'a remplacé par un type de traité qui sert à opérer l'unification de régime dans les services d'intérêt international, celui du traité général à nombre indéfini de contractants. Or c'est sous cette forme que se présente la convention. Ce type de traité lui permet de réaliser le caractère de généralité vers lequel il doit tendre, par la faculté d'accession réservée à tout Etat qui n'avait pas pris part à l'origine à l'élaboration du traité, tout en tenant compte du fait que ses clauses ne sont obligatoires que pour les parties contractantes.

C'est donc dans le cadre de la définition du Congrès de Vienne que la Conférence de Barcelone, au moyen du traité général, a établi un régime de liberté. Il résulte

---

(1) Hostie, Notes sur le régime des voies navigables d'intérêt international. R. D. I. G. C., année 1921, p. 543.

(2) Il ne faut en effet pas se méprendre sur la dénomination de traité général employée par l'article 119 de l'Acte final de Vienne, ni sur la portée de la durée d'accession qu'il renferme. Cette clause d'accession n'a qu'une portée restreinte et ne s'applique qu'aux Puissances qui avaient été représentées au Congrès.

que ce régime de liberté n'est assuré qu'aux navires battant pavillon de l'une quelconque des Puissances contractantes et n'est que la conséquence de l'invitation qui peut être faite à toutes les Nations d'adhérer à ce régime et de bénéficier de ses avantages. Celui-ci pourra être dénoncé, en outre, par l'une quelconque des Parties contractantes, après l'expiration d'un délai de cinq ans à partir de la date de son entrée en vigueur par ladite partie. Par contre, ces dispositions auront une portée universelle et seront applicables à tous les Etats civilisés.

C'est également au Congrès de Vienne que la Conférence de Barcelone se réfère pour justifier ce régime de liberté. Or nous savons que le Congrès de Vienne assimilait les différents Etats riverains d'un fleuve international à des copropriétaires.

Cette théorie, qui tend à faire des Etats riverains une communauté, a toujours été consacrée, depuis le Congrès de Vienne, par le droit public de l'Europe. Elle a été admise aussi par de nombreux auteurs, entre autres par Rivier (1), Heffter (2), Engelhardt (3) et Bonfils (4). Nous avons montré que suivant cette théorie chaque Etat riverain a de plein droit le pouvoir de faire circuler ses

(1) Rivier, *Principes du droit des gens*, t. I, Paris, 1896, p. 226.

(2) Heffter, *Das europäische Völkerrecht der Gegenwart*, Berlin, 1844, § 77.

(3) Engelhardt, *op. cit.*, p. 227.

(4) Bonfils, *Manuel de droit international*, Paris, 1894, art. 524, p. 282.

propres navires sur le fleuve international. Mais pour les Etats non riverains cette théorie présente un grave inconvénient : l'ouverture du cours d'eau reste pour eux subordonnée au consentement de tous les Etats riverains (1). Essayons de trouver une théorie plus satisfaisante.

Selon la théorie de l'usage innocent émise par Grotius et développée ensuite par Vattel, une rivière, quoique appartenant au peuple dans les terres duquel elle coule, doit être considérée, *au point de vue de l'usage des eaux*, comme commune à tous les Etats (2). Une différence cependant sépare Grotius de Vattel dans l'application de ces principes. Tandis que pour Grotius le droit d'usage innocent est un droit absolu, parfait et légalement obligatoire, s'imposant aux Etats maîtres du fleuve, ce même droit n'est pour Vattel qu'un droit imparfait dont l'application dépend des Etats maîtres du cours d'eau ; car

(1) Pradier-Fodéré estime que cette doctrine est établie sur un fondement juridiquement inexact : « En dehors des traités, qui seuls peuvent établir une sorte de communauté conventionnelle, il ne peut être question d'un droit de copropriété naturelle qui appartienne aux Etats dont les territoires différents sont traversés par un même fleuve ». *Traité de droit international public européen et américain*, Paris, 1885, t. II, p. 231.

(2) Grotius, *op. cit.*, liv. II, chap. II, nos 12 et 13, dont voici le passage le plus caractéristique : « Sic et terrae et flumina, et si qua pars maris in proprietatem populi alicujus venit, patere debet his qui transitu opus habent ad causas justas ; puta, quia suis finibus expulsi quaerunt terras vacuas, aut quia commercium expectunt cum gente seposita, aut étiam quia quod suum est justo bello petunt. Ratio hic eadem quae supra, quia dominium introduci potuit cum receptione talis usus qui prodest his illis non nocet : ideoque dominii auctores id potius censendi sunt voluisse ».

« c'est au maître de juger si l'usage que l'on veut faire d'une chose qui lui appartient ne lui causera ni dommage, ni incommodité (1). Vattel admet toutefois que, « lorsque l'innocence est évidente et absolument indubitable, le refus est une injure » (2).

Avec Pillet, nous estimons que « ces idées ne sont point si mauvaises. Elles nous montrent que ces anciens auteurs, derniers fidèles de la liberté romaine, entendaient fort bien que le droit du souverain, pas plus que celui de l'individu propriétaire de son champ, ne saurait être absolu, et que si ce dernier est limité par le législateur dans l'intérêt de la communauté nationale, le premier est borné par la considération des intérêts de la communauté internationale et que dans les cas où, comme dans notre espèce, le sacrifice demandé au souverain est nul, alors que l'intérêt de la communauté à l'établissement d'un certain état de fait est immense, on peut affirmer que cet établissement est un droit pour la communauté. Le puissant génie de Grotius a su du premier coup poser les véritables termes du problème et asseoir sur des bases définitives la solution qu'il doit recevoir » (3).

Ce sont sans doute ces principes qui, dans les temps modernes, ont plus ou moins inspiré, comme nous allons

(1) VATTEL, *Droit des gens ou principes de la loi naturelle appliquée à la conduite et aux affaires des nations et des souverains*, nouvelle édition par Pradier-Fodéré, t. II, Paris, 1863, § 127, p. 113.

(2) VATTEL, *op. cit.*, § 129, p. 115.

(3) PILLET, *La liberté de navigation du Niger*, R. D. I. P., t. III, année 1896.

le voir, certains adeptes des libertés fluviales absolues. Ce sont aussi les idées de Grotius et de Vattel que des auteurs, comme Pradier Fodéré et Fauchille, ont suivies et développées (1). Enfin remarquons qu'avec l'interprétation que lui donnait Vattel, la théorie de l'usage innocent a été adoptée aujourd'hui par un certain nombre d'auteurs, entre autres par Wheaton (2). Mais avec cette interprétation on aboutit au même résultat, à un degré moindre pourtant, auquel nous étions arrivé déjà dans la théorie de la copropriété : le droit de naviguer sur le fleuve sera subordonné à la volonté de chaque riverain. En outre il n'existe pas, à proprement parler, en droit international de droits imparfaits.

Une autre théorie envisage le problème de la liberté de la navigation fluviale comme une servitude de passage en vue de l'accès à la mer des Etats dont les navires sont obligés de passer par le territoire fluvial du ou des Etats d'aval. Tous les riverains du fleuve international seront alors, par suite de la situation des lieux, dans des relations de servitude réciproque. Cette théorie encore ne

(1) PRADIER-FODÉRÉ, *op. cit.*, p. 274 ; FAUCHILLE, *op. cit.*, p. 431 et 444.

(2) WHEATON, *Eléments of international law*, London, 1878, § 193, p. 256 : « Things of which the use is inexhaustible, such as the sea and running water, cannot be so appropriated as to exclude others from using these elements in any manner which does not occasion a loss or inconvenience to the proprietor. This is what is called an innocent use... But this right of innocent passage being what the text-writers call an imperfect right, its exercice is necessarily modified by the safety and convenience of the state affected by it, and can only be effectually secured by mutual convention regulating the mode of its exercise ».

peut pas accorder de plein droit aux Etats non riverains la liberté de naviguer sur le fleuve, puisqu'en ce qui concerne ces derniers il ne saurait s'agir d'une servitude de passage en vue de l'accès à la mer. La liberté de la navigation ne pourra résulter à leur égard qu'implicitement, par l'extension du bénéfice de la servitude dont jouit chaque riverain. Cette extension pourra en outre être faite séparément par chaque riverain en faveur de certains non riverains seulement (1).

A côté de ces grandes théories générales, plusieurs auteurs ont apporté leurs idées particulières à la solution du problème de la liberté de la navigation fluviale.

Parmi ces auteurs, certains, comme Klüber (2), sou-

---

(1) Fauchille, *op. cit.*, p. 443, pense que cette théorie dénature la notion même de servitude : « en droit international, de même qu'en droit privé, il ne peut y avoir que des servitudes conventionnelles, il n'existe pas de servitudes naturelles dérivant de l'état des lieux et des rapports de voisinage ».

Pour Bluntschli les restrictions apportées à la souveraineté territoriale et qui, résultant pour les Etats de la nécessité de vivre en paix les uns à côté des autres, comme par exemple l'obligation d'ouvrir les fleuves à la navigation, ne sont pas non plus des servitudes internationales. Bluntschli, *Le droit international codifié*, traduit de l'allemand, Paris' 1886, art. 353, p. 217.

(2) Klüber, *Le droit des gens modernes de l'Europe*, Paris, 1874, § 76, p. 116 : « l'indépendance des Etats se fait particulièrement remarquer dans l'usage libre et exclusif du droit des eaux dans toute son étendue, tant pour le territoire maritime de l'Etat que dans ses fleuves, rivières, canaux, lacs et étangs ».

Ces idées, en contradiction absolue avec la doctrine moderne, ont été aussi plus ou moins celles de Phillimore, Commentaries upon international law, t. I, London, 1854, et de Oppenheim, International law, t. I, London, 1912, § 177, p. 240 : « The riparian State can regulate navigation on such parts of the these rivers as they own and they can certainly exclude ressels of non riparian States altogether... ».

tiennent que chaque Etat riverain, étant propriétaire et souverain absolu de la partie du fleuve qui traverse son territoire, peut en réglementer la navigation comme il l'entend, sans égard pour les autres riverains. Il faudra donc, pour qu'un fleuve international puisse être dans son cours entier ouvert à tous les riverains, que ceux-ci se reconnaissent réciproquement le droit de naviguer sur les parties du fleuve formant leur territoire. Une entente entre coriverains sera en outre nécessaire pour permettre aux Etats non riverains de naviguer sur le fleuve. Conscients des difficultés qu'entraînerait pour les Etats riverains la stricte application de tels principes, d'autres auteurs, comme de Martens (1), ont proclamé la nécessité absolue pour les Etats riverains de se concerter pour établir sur le fleuve un régime ayant pour base la liberté de la navigation. Il y a, selon ces auteurs, de la part des Etats riverains, une raison de courtoisie qui doit les porter à ne pas user strictement de leurs droits de propriété et de souveraineté.

Selon Carathéodory (2), au lieu de la question de propriété, la question pratique à poser doit être celle-ci : Quels sont les droits d'un Etat en tant que riverain ? Ces droits sont ceux qui dérivent des obligations imposées à cet Etat par le voisinage du fleuve. Soit entre eux, soit à l'égard des tiers, les Etats riverains ne peuvent avoir

(1) DE MARTENS, Rapport à l'Institut de droit international, annuaire de l'Institut, t. XXIV, p. 276, 277, 283.

(2) CARATHÉODORY, *op. cit.*, p. 32, 34, 38.

d'autres droits que ceux qui découlent pour eux des obligations qui leur sont imposées par le voisinage du fleuve « à l'entretien duquel ils sont naturellement préposés ». Pour déterminer les droits d'un Etat riverain, il faudra donc déterminer ses obligations, et cette détermination dépendra des circonstances, de la nature des lieux, etc. Une semblable théorie ne peut évidemment pas encore accorder de plein droit la liberté de la navigation aux Etats non riverains, elle ne sert qu'à déterminer les seuls droits des riverains.

Enfin certains auteurs, estimant que des théories fondées sur un concept de propriété peuvent toujours donner à ceux qui en bénéficient une puissance absolue, ont refusé expressément aux Etats riverains le droit de fermer leurs cours d'eau à la navigation étrangère, en émettant des théories inspirées en partie du *droit naturel*. Il est, en effet, incontestable qu'il faut une règle qui s'impose aux Etats et discipline leurs relations. Or en l'absence d'un droit positif, c'est dans le droit naturel qu'il faut l'aller chercher. Les personnes du droit des gens ont, par cela seul qu'elles existent, des droits et des devoirs, dont on peut dire, pour les distinguer de ceux qui naissent des traités, qu'ils sont des droits et des devoirs naturels (1). En ce qui concerne ces auteurs, il

(1) LESUEUR, *op. cit.*, p. 129 : « Les Etats sont, en effet, des individualités morales auxquelles il faut transporter les règles du droit naturel qui régit les rapports des particuliers. C'est dans ce sens, dans cette adaptation, qu'il peut être question d'un droit des gens. Le droit des

faudra donc distinguer avec soin ce qui correspond à l'élément positif du droit des gens et ce qui correspond à son élément naturel ou théorique.

Au premier rang, parmi ces auteurs, figure Bluntschli. Selon celui-ci, la liberté de la navigation n'a pas pour base le fait que les rives du fleuve sont possédées par des Etats différents, *mais que les fleuves s'unissent à la mer ouverte à tous* (1). A ce point de vue, les fleuves, soit qu'ils séparent ou traversent différents Etats, soit qu'ils coulent entièrement sur le territoire d'un seul Etat, *présentent pour toutes les nations la même utilité* (2). En effet, « von dem freien und offenen Meere her fahren die Schiffe der verschiedenen Nationen in die Seehäfen und in die Flüsse der Staaten ein. Die Freiheit des internationalen Verkehrs wäre gehemmt und die Gemeinschaft in der Benutzung öffentlicher Gewässer wäre gestört, wenn jeder Staat willkürlich alle seine Häfen und Flüsse für fremde Schiffe unzugänglich machen dürfte » (3).

De même pour Fiore « les fleuves navigables traversant

---

gens ne doit pas être envisagé et étudié comme un droit distinct. Il n'est qu'un fragment de la loi naturelle, qu'une application des prescriptions du droit naturel à un ordre déterminé de relations ».

(1) Bluntschli, *Das moderne Völkerrecht der civilisierten Staaten als Rechtsbuch dargestellt*, art. 314, p. 184 : « Die Freiheit der Weltschiffahrt auf diesen Flüssen gründet sich nicht auf der Beteiligung mehrerer bestimmter Staaten an dem Flussufer und der Flusshoheit, sondern auf dem Zusammenhang des Flusses mit dem freien Meer und auf der Verbindung der Gewässer, welche den Verkehr der Menschen vermitteln ».

(2) Bluntschli, *op. cit.*, art. 314, p. 183 : « Wenn die schiffbaren Ströme oder Flüsse mit dem offenen Meer in Verbindung stehen, so sind dieselben den Schiffen aller Nationen in Frieden offen zu halten ».

(3) Bluntschli, *op. cit.*, p. 27.

ou limitant les territoires de différents Etats et se trouvant en communication avec l'Océan seront réputés fleuves internationaux et seront soumis, en tout ce qui concerne la liberté de la navigation, aux règles applicables à la haute mer » (1). Mais tandis que Bluntschli semble repousser toute idée de liberté basée uniquement sur le fait qu'un fleuve sépare ou traverse plusieurs Etats, Fiore, par contre, admet cette dernière idée et la combine avec celle de l'assimilation du cours d'eau à la mer. Cette divergence aura évidemment pour conséquence, dans la théorie de Fiore, de ne pas pouvoir étendre de plein droit le bénéfice de cette liberté aux fleuves qui ne coulent que sur le territoire d'un seul Etat ; mais sur les fleuves réputés internationaux la navigation « sera ouverte à toutes les nations, aux mêmes conditions que la navigation de la haute mer » (2).

Carnazza-Amari veut que la navigation fluviale soit déclarée libre comme la navigation maritime, « parce que l'eau courante, étant une propriété commune à tous les hommes, sert, comme la mer, à faciliter les communications des divers peuples » (3). En effet, ajoute ce même

---

(1) Fiore, *Le droit international et sa sanction juridique*, traduit de l'italien par Chrétien, Paris, 1890, art. 501, p. 195.

(2) Fiore, *op. cit.*, art. 502, p. 195.

(3) Carnazza-Amari, *Traité de droit international public en temps de paix*, traduit de l'italien par Montanari-Revest, t. II, Paris, 1882, p. 88. Cf. aussi p. 89 : « Le droit des gens exige donc à juste titre que le principe de la liberté proclamé pour les mers, en tant qu'il n'est pas dangereux pour la sûreté et l'ordre intérieur des riverains, soit aussi étendu aux grands cours d'eau ».

auteur, « personne ne peut s'approprier exclusivement le droit de navigation sur les grands cours d'eau, parce que la propriété et la souveraineté n'existent que par rapport aux choses d'une utilité épuisable » (1). Un Etat ne peut par conséquent avoir un droit de propriété sur l'eau courante ; mais il a toutefois « l'obligation d'étendre les actes de sa souveraineté sur l'aquafluens dans la mesure exigée par sa sûreté et ses droits territoriaux » (2).

Engelhardt, en discutant au point de vue théorique le principe de l'affranchissement des fleuves possédés en commun par plusieurs Etats, conclut que « le droit des gens ne s'arrêtera pas dans cette voie de perfectionnement en quelque sorte méthodique ; il disposera un jour des courants nationaux, car, si les libertés fluviales, telles qu'on les pratique aujourd'hui, sont essentiellement conventionnelles, il n'en est pas moins évident qu'au fond elles proviennent du fait qu'un fleuve s'unit à la mer ouverte à tous et que le monopoliser, en accaparer l'exploitation, serait le détourner de sa destination normale. A ce point de vue, les fleuves ne diffèrent pas entre eux, qu'ils appartiennent à un ou plusieurs Etats ; *tous, ils ont le même caractère et offrent au trafic universel la même utilité* » (3).

Ces dernières théories présentent un très grand avantage : elles enlèvent aux Etats riverains tout droit de fer-

(1) CARNAZZA-AMARI, *op. cit.*, p. 88.
(2) CARNAZZA-AMARI, *op. cit.*, p. 88.
(3) ENGELHARDT, *op. cit.*, p. 92.

mer leurs cours d'eau à la navigation étrangère. Or nous savons que la doctrine du Congrès de Vienne accordait ou tout au moins permettait d'accorder aux Etats riverains ce droit. La Conférence de Barcelone, en reprenant l'œuvre de 1815, allait-elle y apporter la même tendance restrictive? Nous allons voir qu'au contraire plusieurs clauses de la Convention générale, en particulier celle relative au principe de la liberté de la navigation fluviale, ne répondent plus à la doctrine trop étroite du Congrès de Vienne. Quelles sont les causes de cette divergence?

Il nous faudra les chercher d'abord dans la transformation profonde qu'a subie durant le XIX^e^ siècle la conception traditionnelle de la souveraineté des Etats. En effet, sous la pression des rapports internationaux toujours plus intenses entre Etats, une conception nouvelle de la souveraineté apparaît. Si cette conception ne fait pas encore partie du droit positif, elle n'en est pas moins la conséquence d'une transformation dans les esprits et dans les faits. D'autre part, l'évolution extrêmement rapide du droit international pendant ces dernières années a eu pour résultat que les anciens cadres, sur lesquels il se base encore, ne répondent plus à ses besoins.

Les origines de la conception traditionnelle de la souveraineté sont d'ordre historique. Elles datent du temps où l'Etat et la personne du roi se confondaient, et où le sol du royaume appartenait à ce dernier, qui n'en concédait à ses sujets que la jouissance, le « domaine utile », et conservait le « domaine éminent ». Sous ce régime les

cours d'eau appartenaient, comme nous l'avons vu, au souverain maître de ses rives.

Depuis la Révolution française cette conception d'une souveraineté patrimoniale s'est perpétuée, mais au profit de l'Etat moderne. Celui-ci est devenu maître de son territoire, comme un propriétaire l'est de son champ, et ce pouvoir était forcément absolu et illimité, puisque l'Etat est à lui-même sa propre fin, ne reconnaissant aucune autorité supérieure à la sienne (1).

Cette confusion de la souveraineté et de la propriété a été critiquée par de nombreux auteurs, en particulier par Carnazza-Amari. La plupart des jurisconsultes, observe celui-ci, empruntant cette dernière expression au droit privé, ont admis en effet un droit de propriété en faveur de l'Etat. Or les Etats ont, en meubles et en immeubles, des biens qui sont leur propriété exclusive et qui constituent leur patrimoine ; mais ils jouissent de ces biens à titre privé. Les Etats ont, en outre, des biens destinés à l'usage public, comme les routes, les fleuves, les lacs, etc. Ces biens sont aussi dans une certaine mesure la propriété privée de l'Etat. Cette propriété diffère toutefois de la précédente en ce qu'elle est combinée avec des prescriptions particulières de droit public. On l'appelle propriété de l'Etat, parce que tous les citoyens ont le droit d'en user, mais en fait elle n'est la propriété de personne (2).

---

(1) SCELLE, *Le Pacte des Nations et sa liaison avec le traité de Paix*, Paris, 1919, p. 96.

(2) CARNAZZA-AMARI, *op. cit.*, p. 3.

Il n'existe donc pas au profit de l'Etat de souveraineté patrimoniale ; *celui-ci n'a qu'une souveraineté territoriale*, qui peut être définie ainsi : « *Le droit d'édicter, d'appliquer et d'exécuter les lois sur le territoire de l'Etat* » (1). Le droit de jouir des diverses fractions du sol appartient exclusivement à l'individu ; on dit que le territoire appartient à l'Etat, *en ce sens seulement qu'il y exerce seul la souveraineté*. La propriété et la souveraineté sont donc deux choses nettement distinctes, qui sont acquises par des personnes différentes : la propriété par les particuliers, la souveraineté par l'Etat.

Pillet et Scelle ont critiqué aussi cette conception traditionnelle de la souveraineté. Selon Pillet, la souveraineté n'a pas d'autre raison d'être que la centralisation des intérêts communs aux membres de l'Etat ; elle n'a pas d'autres pouvoirs que ceux nécessaires à l'accomplissement de la fonction dont elle est investie. « Le souverain n'est plus un maître absolu, *mais un magistrat*, son droit ne ressemble en rien à une propriété, *c'est une juridiction* limitée, à l'intérieur, par la constitution et le respect dû aux droits de l'individu, à l'extérieur, par le fait du commerce international » (2). Pour Scelle, l'Etat n'est pas non plus propriétaire du territoire, mais seulement les individus dans l'Etat. « Le territoire n'a qu'une utilité, c'est de délimiter une certaine étendue à l'inté-

(1) Carnazza-Amari, *op. cit.*, p. 11.

(2) Pillet, *Le régime juridique des fleuves africains*, R. D. I. P., t. VI, année 1899.

rieur de laquelle il est pratique, nécessaire même, qu'aucune autre autorité ne s'exerce que celle d'un Etat déterminé » (1).

D'autres auteurs ont critiqué la valeur absolue de la souveraineté, en faisant appel à une *notion de rapports sociaux* entre Etats, venant restreindre cette souveraineté. Nous avons vu que Grotius donnait déjà comme base du droit international l'existence entre les Etats d'un rapport de société et la nécessité de réaliser dans cette société un ordre juridique. Chaque Etat est en effet membre de la communauté internationale, et, comme tel, il a des droits et des devoirs envers cette communauté. Or un Etat ne peut être à la fois souverain absolu et sujet de droit.

Lesueur fait également de cette notion de rapports sociaux entre Etats le fondement du droit international. « Ce qui est vrai des sociétés dont les individus sont les sujets, l'est également de cette société dont les Etats sont les personnes. Le développement de la notion qu'il existe une société entre les Etats a eu comme corollaire le développement de la notion qu'il existe un droit destiné à la régir, le droit international. Je le définis : l'ensemble des préceptes qui gouvernent la société des Etats. Son objet : c'est de réaliser un ordre juridique dans cette société, en conciliant les droits et la liberté de chacun de

(1) Scelle, *op. cit.*, p. 96. — V. aussi Roguin, *La science juridique pure*, t. I, p. 148 à 153, qui a judicieusement critiqué la souveraineté de l'Etat.

ses membres avec les droits et la liberté des autres. Son fondement : c'est l'existence d'une société internationale, société d'une nature particulière qui réunit les Etats dans une égale réciprocité de droits et de devoirs, sans cependant leur rien faire perdre de leur indépendance » (1).

Pour Jitta, la souveraineté des Etats cesse d'être un droit absolu pour subir, dans l'intérêt de la communauté internationale, toute une série de limitations juridiques, dont l'importance augmentera avec le développement de la solidarité internationale (2). Or, comme cette solidarité devient de jour en jour plus étroite, les concessions réciproques, dans l'exercice de la souveraineté des Etats, deviendront aussi toujours plus grandes (3).

Enfin un certain nombre d'auteurs confondent encore aujourd'hui les deux notions de la propriété et de la souveraineté, mais sans leur attribuer une valeur absolue. Parmi ces auteurs, Fauchille (4) remarque que le droit de propriété et le droit de souveraineté « ne sont pas, comme beaucoup le pensent, des droits absolus et sans limites permettant à leur titulaire de faire tout ce qu'ils veulent sur la chose qui en est l'objet. Il n'existe pas à proprement parler de souveraineté absolue, toute souveraineté

(1) Lesueur, *op. cit.*, p. 10.

(2) Jitta, *La rénovation du droit international sur la base d'une communauté juridique du genre humain*, La Haye, 1919, p. 9, 10, 11, 12, 13.

(3) Lesueur, *op. cit.*, p. 94 : « Les Etats ont compris que le fait de faire partie d'une communauté impliquait de la part de ses membres des concessions réciproques dans l'exercice de leur souveraineté ».

(4) Citons encore Pradier-Fodéré, *op. cit.*, p. 232 et 274 et Fiore, *Nouveau droit international public*, t. I, p. 355, 356.

est forcément relative (1). Ce sont là des conséquences de l'idée d'interdépendance et de solidarité des Etats qui tend de plus en plus à former la base du droit international moderne » (2). On voit, en effet, s'affirmer de plus en plus chez les Etats le sentiment qu'ils ont besoin les uns des autres non seulement pour la satisfaction de leurs intérêts purement personnels, mais encore pour la gestion en commun des nombreux services internationaux qu'ils ont créés.

Tout cela est l'indice que nous assistons vraisemblablement à une transformation profonde de l'ancienne conception de la souveraineté absolue. Certains auteurs, comme Duguit et Bonnard, sont allés même jusqu'à rejeter des principes fondamentaux, comme ceux de la souveraineté et de la personnalité de l'Etat, sur lesquels repose tout le droit public moderne (3). Cependant, si le principe d'une souveraineté limitée est presque unanimement admis maintenant, le droit positif est encore loin de l'admettre (4). C'est toujours l'ancienne conception de la souveraineté patrimoniale absolue qui domine dans celui-ci.

Cette conception fut aussi celle du Congrès de Vienne. Le Congrès de Vienne, en assimilant les différents Etats riverains à des copropriétaires, eut en effet le tort grave

(1) Cf. Roguin, *op. cit.*, p. 153 : « *La souveraineté extérieure de l'Etat est constamment limitée* ».

(2) Fauchille, *op. cit.*, p. 430.

(3) Duguit, *L'Etat* ; Bonnard, *La conception juridique de l'Etat*, Paris, 1922.

(4) Jitta, *op. cit.* : « Le droit positif est loin d'admettre que la souveraineté de l'Etat soit une souveraineté dérivée, relative et limitée ».

de confondre la propriété, concept du droit privé, avec la souveraineté, concept du droit public, et de considérer cette dernière comme aussi absolue que la première (1). Or comment concilier deux principes aussi diamétralement opposés que *la liberté de la navigation et la conception absolue de la souveraineté ;* car, il est bien évident, comme le remarque judicieusement Pillet, que « le succès difficile, incomplet aujourd'hui encore, du principe de liberté *tient aux imperfections de la conception classique de la souveraineté* » (2).

Il faudrait donc d'abord dissocier ces deux notions de la propriété et de la souveraineté qui restent confondues dans la doctrine, et rendre à chacune de ces deux notions sa vraie valeur. Mais, en matière de navigation fluviale, il faut aussi distinguer avec soin la question de la propriété ou de la souveraineté des eaux de celle de leur usage. C'est à ce dernier point de vue qu'il peut être concédé à chaque Etat non pas seulement une possibilité, mais un droit à l'accès de tous les cours d'eau, sans distinction ; l'ouverture de ceux-ci constitue à la charge du pays maître du cours d'eau une obligation juridique qui

(1) Ce fut, selon Pillet, « l'erreur génératrice de toutes les hésitations de la doctrine ».

Cette tendance à civiliser le droit public fut dénoncée à la Conférence de Barcelone par le délégué du Brésil : « la souveraineté de l'Etat sur un territoire ne saurait être assimilée à la propriété sur un territoire, sans que l'on fasse une étrange confusion entre le droit constitutionnel et le droit civil ». MONTARROGOS, Discours du délégué brésilien. Comptes rendus, p. 30.

(2) PILLET, *op. cit.*

s'impose à lui indépendamment de tout traité, en dehors de sa volonté même (1). On peut donc attribuer à un Etat la propriété ou la souveraineté des eaux qui coulent sur son territoire, sans lui reconnaître pour cela le droit de refuser arbitrairement aux autres Etats l'usage de ces eaux ; car, en ce faisant, cet Etat méconnaîtrait en outre le droit au commerce international dont les Etats sont titulaires (2). Ce droit à l'accès des cours d'eau ne rencontrera de limite que dans le droit qu'aura toujours l'Etat territorial d'assurer sa conservation personnelle (3). Tout Etat aurait ainsi, en dépit du droit de propriété ou de souveraineté de l'Etat maître du cours d'eau, un véritable droit naturel à l'accès pacifique de ce cours d'eau pour les besoins de la navigation et du commerce.

En définitive, c'est seulement en tenant compte à la fois du droit de propriété (4), *de souveraineté et de conservation des Etats maîtres du cours d'eau*, d'une part, *et du droit au commerce international*, qui est l'un des droits fondamentaux des Etats, d'autre part, qu'il nous sera possible d'établir un ensemble de principes en harmonie

(1) Fauchille, *op. cit.*, p. 431.

(2) Cf. Vattel, *op. cit.*, p. 120 : « la propriété n'a pu ôter aux nations le droit général de parcourir la terre pour communiquer ensemble, pour commercer entre elles et pour d'autres justes raisons ».

(3) Cf. Carnazza-Amari, *op. cit.*, p. 89 : « La souveraineté maritime ou fluviale d'une nation ne se fonde, en effet, que sur les nécessités de sa défense territoriale et disparaît par conséquent dans tous les cas où la sûreté du territoire n'est pas menacée ».

(4) Le mieux serait d'éliminer ce concept de la propriété, qui devient *inutile* et n'apporte au principe de la liberté de la navigation fluviale *qu'une valeur équivoque et restrictive.*

avec la tradition antérieure et constituant en même temps une théorie plus équitable et plus large que celle du Congrès de Vienne. Ceci constaté, il est permis de se demander si la définition du Congrès de Vienne, reprise par la Convention, rend bien l'idée de liberté qui trouve son origine dans l'article 23, lit. e, du Pacte et les articles 331 à 338 du Traité de Versailles.

A la Conférence de Barcelone, les délégués étaient divisés en deux groupes opposés :

1° Les partisans d'une *clause générale* voulant réunir dans une définition les traits généraux d'une voie d'eau internationale.

2° Les partisans d'une *clause énumérative* voulant faire une liste nominative des principaux fleuves à internationaliser.

Le principe de la définition générale se justifiait en 1815, où tous les fleuves importants de l'Europe centrale séparaient ou traversaient plus d'un Etat. Aujourd'hui que la Convention doit s'appliquer aux fleuves du monde entier, une définition générale pouvait l'amener à s'occuper de fleuves sans importance pour la navigation, mais internationaux quand même, simplement du fait que ces derniers séparent ou traversent différents Etats.

D'autre part, ce que veut l'article 23, lit. e du Pacte est d'assurer la garantie et le maintien des communications et du transit. Or, en matière de navigation fluviale, cette garantie et ce maintien ne sont pas seulement limités aux Etats riverains, mais s'étendent bien au delà et

visent l'intérêt de la navigation pour le commerce mondial, intérêt qui est uniquement lié *à la nature* de la voie d'eau navigable et non à la question de savoir si cette voie d'eau sépare ou traverse plusieurs Etats. En d'autres termes, cet intérêt dépend d'un certain nombre de circonstances qui sont purement de fait et qui ne sauraient rentrer dans une définition générale (1).

Enfin l'article 331 (2) du Traité de Versailles, en faisant une liste nominative des principaux fleuves à internationaliser, posait implicitement le principe de l'énumération.

La délégation française en particulier était d'avis de faire une liste des principaux fleuves à internationaliser : « aucune définition théorique ne peut être donnée de ces fleuves : ils sont ce qu'ils sont, parce qu'ils ont été faits tels par les actes qui les ont déterminés. Par conséquent ce sera sur une liste nominative que l'on devra trouver ces fleuves d'un rang supérieur pour répondre à cette pensée que ce ne seront pas les riverains seuls qui auront des droits sur ces fleuves, mais d'autres nations non riveraines » (3). Toutefois, selon la délégation française deux catégories de fleuves devaient être envisagées.

(1) LELY, Discours du délégué hollandais à la Conférence de Barcelone. Comptes rendus, p. 8.

(2) Article 331 : Sont déclarés internationaux : l'Elbe depuis le confluent de la Vltava et la Vltava depuis Prague ; l'Oder depuis le confluent de l'Oppa ; le Niémen depuis Grodno ; le Danube depuis Ulm, et toute partie de ces réseaux fluviaux...

(3) CHARGUÉRAUD, Discours du délégué français à la Conférence de Barcelone. Comptes rendus, p. 25.

1° « Les fleuves nommément énumérés, en vue desquels la Convention générale est principalement faite et que nous dénommerons d'intérêt général ».

2° « Les fleuves d'intérêt commun restant sous la souveraineté exclusive des riverains, en revenant à la définition même du Congrès de Vienne, riverains qui prendront l'engagement de conclure entre eux des accords qui s'inspireront dans la mesure du possible des clauses qu'ils auront mises dans la Convention générale pour les autres fleuves » (1).

Les deux thèses en présence à la Conférence de Barcelone avaient des avantages et des inconvénients. En partant de celle de la définition générale, on pouvait en tirer des principes également généraux qui risquaient, dans la pratique, de ne pas être applicables à toutes les voies d'eau d'intérêt international. En s'en tenant à celle de l'énumération, on multipliait tellement les cas particuliers, qu'il était difficile d'établir, comme il convient à une Convention, des clauses générales (2). Pour ces dernières raisons les délégués de la Conférence n'ont pas cru pouvoir se rallier au système de l'énumération. En reprenant l'idée d'une définition générale, *ils ont été cependant obligés d'y déroger en ce qui concerne certains fleuves*, précisément ceux qui, aux termes de l'article 2,

(1) CHARGUÉRAUD, Discours du délégué français à la Conférence de Barcelone. Comptes rendus, p. 25.

(2) Rapport de la commission des voies navigables. Comptes rendus, p. 326.

présentaient un intérêt général, pour lesquels la définition du Congrès de Vienne ne pouvait plus suffire. « On voit par là qu'il y a eu un certain rapprochement entre les deux thèses, bien que celle de la définition ait été intégralement acceptée, tandis que celle de la nomenclature s'est transformée, l'énumération ayant été réduite à deux seules catégories, comme le montre l'article 2 » (1).

Cette catégorie spéciale, bien que formant une exception, n'apporte rien de dérogatoire aux stipulations du Congrès de Vienne. Le principe de l'internationalisation y est formellement consacré. En outre, si cette catégorie spéciale peut être étendue sur des voies navigables, soit unilatéralement de la part d'un Etat, soit par convention entre Etats, elle est en fait strictement limitée aux cinq fleuves énumérés par le Traité de Versailles : le Rhin, le Danube, l'Elbe, l'Oder et le Niémen, qui sont administrés par une Commission internationale. En définitive, c'est donc seulement dans cette Commission internationale ou plus exactement dans la *composition* de cette Commission, que résidera la spécialité de cette catégorie.

Nous savons, en effet, qu'une des caractéristiques de cette Commission internationale est de réunir dans son sein, à côté de délégués d'Etats riverains, des délégués d'Etats non riverains, représentant les intérêts généraux de la communauté non seulement riveraine, *mais encore*

(1) Rapport de la Commission des voies navigables. Comptes rendus, p. 326.

universelle. Ici, la Convention ne répond plus à la doctrine trop étroite du Congrès de Vienne.

D'autre part, quatre stipulations de la Convention : les articles 5, § 1, al. 2, 10, al. 5, littera *a*, 12, al. 4 et 14, al. 2, littera *a*, mentionnent les principales particularités de cette catégorie spéciale et se réfèrent au régime de ces cinq fleuves, en stipulant que :

1° Sur les voies navigables pour lesquelles il existe une Commission internationale, « l'Acte de navigation ne pourra laisser aux Etats riverains que le droit de réserver les transports locaux de voyageurs et de marchandises indigènes ou indigénées » ;

2° Les décisions concernant les travaux à exécuter sur le fleuve international appartiendront à la Commission internationale ;

3° Des services monopolisés de remorquage ou d'autres moyens de traction ne pourront être organisés qu'avec l'assentiment des Etats représentés à la Commission internationale ;

4° Les Commissions internationales seront compétentes pour élaborer des règlements de navigation à la place de chaque Etat riverain.

De ces quatre stipulations, la seconde et la quatrième correspondent aux désirs de certains riverains d'être protégés contre les agissements d'autres riverains par une Commission au sein de laquelle siègent des non riverains. La première et la troisième de ces stipulations visent deux cas où des non riverains, siégeant avec des riverains

dans une Commission internationale, pourraient s'opposer au désir commun des riverains de se réserver certains avantages sur les non riverains (1).

Enfin, au terme des articles 3 et 4, le libre exercice de la navigation et l'égalité de traitement sont accordés à chacun des Etats contractants, sans restrictions et sans distinctions entre riverains et non riverains.

Il est certain qu'encore ici la Convention dépasse les cadres trop étroits de la doctrine du Congrès de Vienne. Ce n'est pas, en effet, l'idée d'une copropriété ou d'une communauté riveraine d'intérêts qui a pu inspirer de telles stipulations. Ce n'est peut-être que celle *d'une communauté universelle d'intérêts.*

La Révolution française, en s'inspirant du droit naturel, a posé les bases juridiques de la doctrine du Congrès de Vienne. Or nous savons que la Conférence de Barcelone reprend quelques-uns des principes fondamentaux posés par ce Congrès, entre autres celui d'après lequel la liberté de la navigation fluviale résulterait d'une idée de copropriété naturelle ou d'une communauté conventionnelle entre Etats riverains.

Au Traité de Paris de 1814, il n'est plus question de droit naturel, mais seulement de « faciliter les communications entre les peuples et de les rendre moins étrangers les uns aux autres » (2). L'article 23 lit. *e* du Pacte de

(1) HAELLING, *Les bases morales du droit fluvial international. La navigation du Rhin*, année 1923, p. 36.

(2) Article 5 du traité de Paris de 1814.

la Société des Nations reprend cette idée et parle de « la garantie et du maintien des communications et du transit », mais, envisageant la question sous un autre angle, au lieu de considérer des voies navigables, pour faciliter les communications entre les peuples, il vise avant tout des opérations commerciales à effectuer sur des voies de communications, sans spécifier la terre ou l'eau, c'est-à-dire *le droit au commerce international dans son acceptation la plus large*. Or c'est surtout en se basant sur l'article 23 lit. *e* que la Conférence de Barcelone a cherché à justifier, en faveur de tous les Etats, le principe de la liberté de la navigation fluviale. Pour cela elle s'est inspirée des intérêts généraux de la communauté universelle (1) ; mais, comme ces intérêts sont essentiellement variables et difficiles à déterminer, elle a dû les garantir en outre *par des moyens politiques*.

Tenant compte de ces diverses considérations, nous constatons que la Convention générale présente un double aspect :

1° Un aspect strictement juridique, en tant qu'elle se base sur les principes de 1792 établissant une copropriété naturelle ou une communauté conventionnelle entre Etats riverains, principes fixés par le Congrès de Vienne et leur développement ultérieur.

(1) La Conférence de Barcelone fait, en effet, constamment appel à des notions d'utilité générale, d'intérêt universel, de communauté universelle d'intérêts, pour justifier en faveur de tous les Etats le principe de la liberté de la navigation fluviale.

2° Un aspect politique, en tant qu'elle dépasse ce cadre trop étroit pour s'inspirer des intérêts généraux de la communauté universelle.

Le premier de ces aspects répond à la *tendance restrictive*, que la Convention a héritée de la doctrine du Congrès de Vienne et qu'elle a consacrée en plusieurs de ses clauses.

C'est ainsi que le grand cabotage n'est réservé qu'aux pavillons des Etats riverains qui s'y livrent (1). Rentrent également sous ce second aspect certaines limitations unilatérales en faveur des Etats riverains, comme la réserve du petit cabotage (2). Enfin l'administration de la voie navigable d'intérêt international ordinaire est réservée aussi à l'Etat riverain ; mais la Convention a dû tenir compte ici de la possibilité d'une réglementation continentale ou même régionale, intervenant entre des pays ayant entre eux des liens plus étroits qu'avec les autres Etats (3).

Le second de ces aspects répond à la *tendance extensive*, telle qu'elle devait résulter de la juste application de l'article 23, lit. *e* du Pacte de la Société des Nations. Sous ce second aspect la Convention doit s'inspirer des intérêts généraux de la Communauté universelle, intérêts dont le commerce mondial ne peut manquer d'être un facteur essentiel. Nous avons vu que les Commissions

(1) Article 5, § 2 du statut.
(2) Article 5, § 1 du statut.
(3) Article 12, al. 3 du statut.

internationales que le Traité de Versailles a instituées sur certaines voies navigables d'un intérêt international extraordinaire sont précisément les garantes de ces intérêts généraux.

Selon van Eysinga, « il semble que le fait d'instituer ces Commissions internationales ne s'explique que par un désir de *prépondérance politique* sur ces fleuves. A l'exception de la Commission de l'Oder, les éléments non riverains dans les Commissions internationales font tous en effet partie de l'Entente » (1). C'est aussi l'opinion de M. Haelling, délégué français à la Commission centrale du Rhin, qui pense que « si la Convention générale avait été seulement la rédaction des principes de 1792 et de leur développement, si elle était restée dans *le domaine juridique*, elle n'aurait pas eu besoin de créer une catégorie spéciale de fleuves soumis à des règles spéciales (2). Le second de ces aspects résulte aussi du fait que le principe de la liberté de la navigation fluviale ne s'étend pas *de plein droit* à tous les Etats, comme l'avait voulu la Révolution française pour les Etats riverains, et plus tard le Congrès de Vienne pour tous les Etats chrétiens de l'Europe, mais seulement aux Etats bénéficiaires de la Convention, de sorte que l'on arrive à cette conclusion, vraiment illogique, que tous les Etats qui n'auraient pas ratifié la Convention pourraient continuer à appliquer

(1) Eysinga, *Evolution du droit fluvial international du Congrès de Vienne au Traité de Versailles*, Leyde, 1919, p. 21.

(2) Haelling, *op. cit.*

sur leurs cours d'eau les règles restrictives du Congrès de Vienne.

En fait, les Etats alliés, lors de la rédaction du Traité de Versailles, avaient considéré comme indispensable le rôle de ces Commissions, destinées surtout à garantir les Etats riverains contre l'inobservation de la Convention par certaines puissances. Mais ces stipulations politiques du Traité de Versailles, reproduites dans la Convention, ne comportent rien de dérogatoire aux principes de 1815. Elles instituent simplement, par des moyens politiques, un régime de garantie dont non seulement tout riverain, mais tout Etat quelconque, pourrait requérir l'application.

Ce double aspect de la Convention peut être encore suivi beaucoup plus loin. C'est ainsi que la Convention consacre le principe de la communauté riveraine en ce qui concerne les travaux (1) ; mais cette communauté riveraine ne suffit plus pour les travaux exécutés sur des voies navigables d'un intérêt international extraordinaire. Ici ce n'est plus seulement une communauté d'intérêts riverains qu'il faut envisager ; le contrat s'élargit et s'étend à toutes les hautes parties contractantes, sans distinction entre riverains et non riverains. Il en est de même relativement aux principes du libre exercice de la navigation et de l'égalité de traitement stipulés aux articles 3 et 4 de la Convention. Le contrat, ainsi élargi,

(1) Sauf § 1 et 5 de l'article 10 du statut.

lie entre eux tous les membres de la communauté internationale non seulement riveraine, mais universelle. Ce double aspect de la Convention introduit dans le corps même de celle-ci *une dualité* dont était évidemment exempt le règlement de 1815.

Il faudra tenir compte aussi de ce double aspect en ce qui concerne les restrictions apportées à la souveraineté des Etats riverains par l'ensemble des devoirs auxquels les soumettent les différentes clauses de la Convention.

Sur les voies navigables d'intérêt international extraordinaire, la souveraineté policière et administrative des Etats riverains subira nécessairement, du fait de la Commission internationale, outre les restrictions résultant des articles 3 et 4 avec tous les corollaires en matière de redevances, de douane, de ports, de travaux, pouvant faire l'objet d'un différend devant la Cour permanente de justice internationale, des restrictions plus étendues que sur les voies navigables d'intérêt international ordinaire. La Commission internationale aura pour effet, sur ces sortes de voies d'eau, de fondre en quelque sorte les territoires des divers Etats riverains en un territoire unique soumis à un même régime administratif. La Commission sera elle-même astreinte à certains devoirs (1), dont la violation pourra faire aussi l'objet d'un différend devant la Cour permanente de justice internationale.

---

(1) Devoir, par exemple, de s'inspirer exclusivement des intérêts de la navigation.

Sur les voies navigables d'intérêt international ordinaire, la souveraineté des Etats riverains ne subira en principe d'autres restrictions que celle résultant d'un double devoir : le respect du libre exercice de la navigation et de l'égalité de traitement (1), avec tous les corollaires en matière de redevance, de formalités douanières, de ports, de travaux, qui découlent de ces deux devoirs. La violation de l'un de ces deux devoirs pourra aussi faire l'objet d'un différend devant la Cour permanente de justice internationale.

§ 2. — Les fleuves nationaux

Par la suite logique de ses discussions, la Commission d'étude chargée de la rédaction du projet de Convention avait été progressivement amenée à la reconnaissance d'un principe de liberté, non seulement pour les fleuves qui séparent ou traversent plusieurs Etats, mais aussi pour ceux qui coulent exclusivement sur le territoire d'un seul Etat. La Commission d'étude s'était, en effet, rendu compte qu'un fleuve national peut présenter souvent plus d'intérêt pour la navigation qu'un fleuve international. Pour achever son œuvre, elle devait donc s'occuper aussi des premiers. A ce propos la délégation française pensait qu'il était illogique « de faire dépendre

(1) Ce double devoir comme dans le cas des voies navigables d'intérêt international extraordinaire résulte des articles 3 et 4.

le régime d'une voie d'eau du fait qu'elle intéresse plusieurs Etats, c'est-à-dire du tracé des frontières » (1).

Ces idées présentaient un intérêt tout particulier et cela à un double point de vue. Elles permettaient d'abord de mesurer les proprès réalisés dans les esprits depuis la Conférence de Berlin de 1885, où la même proposition, présentée par l'Italie, avait été repoussée. Elle laissait ensuite à la Commission d'étude chargée de la rédaction du projet de Convention le soin de poser les premiers fondements d'une doctrine, aucune tradition antérieure ne venant restreindre sa liberté d'action dans cette matière.

Nous savons qu'il n'a jamais existé au XIX^e^ siècle de droit fluvial proprement dit pour les cours d'eau ne coulant que sur le territoire d'un seul Etat. Toutefois, sur ces cours d'eau un certain nombre de traités particuliers de commerce et de navigation avaient déjà stipulé la liberté de la navigation entre parties contractantes. Ces traités se ramènent en général à deux types différents : les uns adoptent le principe de l'assimilation des étrangers contractants aux nationaux ; les autres concèdent à l'étranger contractant les droits de la nation la plus favorisée. En dehors de ces traités les Etats ont, dans la pratique, par application de leur droit de souveraineté, ou bien limité la navigation sur leurs fleuves aux navires de leurs

(1) Rapport sur le projet de convention sur le régime international des voies navigables. Comptes rendus, p. 421.

propres sujets, ou bien, par mesure de courtoisie, adopté une politique de libre admission (1).

Quant aux auteurs qui se sont occupés de cette question, nous pouvons les ranger en deux groupes. Dans le premier, nous ferons rentrer ceux qui estiment que du moment qu'on reconnaît à un Etat un droit de propriété ou de souveraineté sur les cours d'eau, on doit dénier aux Etats étrangers tout droit de s'en servir. Propriétaire et souverain de la voie navigable, cet Etat en est le maître exclusif et il peut à son égard agir comme il l'entend. En dehors de cette base juridique, les partisans de ce système font encore valoir une autre considération. Ils observent qu'accorder obligatoirement l'égalité de traitement aux ressortissants de tous les Etats présenterait de graves inconvénients pour le développement économique de l'Etat maître des cours d'eau, et que ce serait favoriser les Etats dont le commerce est prospère au détriment de ceux qui ne peuvent atteindre le même résultat qu'en appliquant un régime restrictif de la navigation (2).

En tête de ces auteurs, Oppenheim est en contradiction, non seulement avec la tendance générale de la doctrine moderne, mais encore avec les faits : « there is no rule of the law of Nations in existence which grants foreign States the right of admittance of their public or private vessels to navigation on national rivers. In the absence of

(1) FAUCHILLE, *op. cit.*, p. 475.
(2) FAUCHILLE, *op. cit.*, p. 428, p. 240.

commercial or other treaties granting such a right, every State can exclude foreign vessels from it national rivers » (1). Or nous savons qu'il existe non seulement des traités de commerce et de navigation reconnaissant la liberté de la navigation fluviale nationale aux parties contractantes, mais encore des décrets émanés de certains Etats de l'Amérique du Sud poussant le principe de la liberté de la navigation jusqu'à ouvrir leurs fleuves nationaux à tous les Etats sans exception.

Selon Rivier également les fleuves nationaux « appartiennent entièrement et exclusivement à l'Etat qui peut en disposer à sa guise et interdire la navigation au commerce étranger. Mais ce droit absolu est mitigé par le principe de l'usage inoffensif et susceptible naturellement de restrictions conventionnelles » (2).

Pour les auteurs du deuxième groupe, *le droit naturel et l'utilité générale* imposent au contraire l'entière ouverture des fleuves nationaux, malgré le droit de propriété ou de souveraineté de l'Etat sur ces cours d'eau. Nous avons vu que déjà Grotius et Vattel se prononçaient dans ce sens. Voici comment ces auteurs argumentent en faveur de leur thèse : la navigation des divers Etats sur le fleuve national n'est nullement préjudiciable à l'Etat territorial à un double point de vue : au point de vue de la naviga-

(1) OPPENHEIM, *op. cit.*, § 177, p. 240.

(2) RIVIER, *op. cit.*, § 32, p. 142.

On peut encore compter parmi les auteurs de ce premier groupe : BONFILS, *op. cit.*, p. 521 ; HEFFTER, *op. cit.*, § 77 ; KLUBER, *op. cit.*, § 76 ; MARTENS, *op. cit.*, § 84 ; PHILLIMORE, *op. cit.*, p. 167.

tion, parce que le fleuve est vraiment une chose inépuisable et commune à l'usage de tous ; au point de vue économique, parce que le fleuve augmente la facilité des communications et par conséquent du commerce. Or le commerce d'un pays est la source principale de sa richesse (1).

Parmi les auteurs de ce deuxième groupe, rangeons tout d'abord Bluntschli. Selon lui : Ein Staat, dessen Gebiet der Fluss allein durchfliesst, kann nicht mehr Rechte und keine grössere Herrschaft haben, als die mehreren Uferstaaten am Gemeinflusse zusammen » (2), car tous les fleuves, sans distinction, se jetant dans la mer, « *gehören, soweit der Weltverkehr sich darauf bewegt, zum Meer und es wirkt dessen Freiheit auf ihre Freiheit zurück* » (3).

C'est vers cette même théorie que semble aussi tendre Engelhardt. Cet auteur a émis l'opinion que « les fleuves dépendant d'une seule et même souveraineté devraient également s'ouvrir à la marine universelle et partager la liberté des mers auxquelles ils s'associent par leur embou-

---

(1) Fauchille, *op. cit.*, p. 429. Voir aussi Pradier-Fodéré, *op. cit.*, § 750, p. 340 : « ... s'agit-il même d'un cours qui ne sert point d'issue à d'autres peuples, l'intérêt bien entendu des Etats leur conseille de ne pas fermer à la navigation des autres nations les fleuves sur le cours desquels ils dominent sans partage, les artères navigables contribuant plus efficacement que les réseaux terrestres au développement de la richesse et de la puissance publique. — Cf. aussi, Lawrance, *The principles of international law*, London, 1895, p. 189.

(2) Bluntschli, *op. cit.*, art. 314, p. 184.

(3) *Id.*, art. 314, p. 184.

chure. La logique, le droit naturel, l'utilité publique, les tendances générales justifieraient sans doute cette assimilation » (1).

Selon Fauchille, cette assimilation des fleuves à la mer n'est pas exacte. « Le caractère de leurs eaux est d'abord différent : celles des fleuves ne sont pas salées comme celles de la mer. On ne peut pas dire, d'autre part, que les fleuves soient la continuation de l'Océan, car, bien loin que la mer se déverse dans les fleuves, ce sont au contraire les fleuves qui se dirigent vers la mer et s'y jettent. Enfin si, par son immensité, la mer doit être reconnue rebelle à toute appropriation, il en est, on le sait, tout autrement pour les fleuves qui, si larges soient-ils, n'ont jamais une étendue telle qu'un Etat ne puisse exercer sur eux sa mainmise » (2).

Voici ce que l'on peut répondre aux deux premières objections. Les eaux fluviales comprennent toutes eaux quelconques, salées ou non, douées ou non de courant, autres que la pleine mer. Ensuite nous avons vu que chaque Etat est titulaire d'un véritable droit au commerce international. Or ce droit se réduirait à un mot vide de sens, si les navires des différentes nations qui naviguent sur la mer, ne pouvaient pas aussi entrer dans les ports et les fleuves des autres Etats pour y transporter leurs marchandises. A ce point de vue, *c'est-à-dire au point de vue*

(1) ENGELHARDT, *op. cit.*, p. 219, voir aussi p. 92.
(2) FAUCHILLE, *op. cit.*, p. 427.

du trafic mondial, une assimilation des fleuves à la mer peut très bien se justifier (1).

Quant à la troisième objection, elle peut n'être pas toujours exacte. Des fleuves aussi volumineux que le Congo et l'Amazone, qui atteignent jusqu'à 40 et 25 km. de large, peuvent très bien être considérés comme une sorte de prolongement de la haute mer. A ce propos, Fiore fait une distinction, qui servira à nous montrer que nous n'avons pas complètement tort. « On ne peut soutenir, dit-il, que l'Etat, à qui appartiennent les rives du fleuve, soit considéré comme ayant la possession juridique des eaux qui s'étendent en dehors de ses frontières, c'est-à-dire à plus de trois milles de la côte. Par suite, on ne saurait admettre qu'il puisse interdire aux navires venant de la mer de pénétrer dans cette partie du cours du fleuve » (2). Ainsi un fleuve navigable coulant sur le territoire d'un seul Etat, sera soumis, selon Fiore, aux règles applicables aux fleuves internationaux et à la mer libre, pour toute la partie de son cours qui se trouve hors des eaux territoriales de cet Etat.

Voilà comment, à l'issue de la Conférence de Barcelone, se présentait, dans le droit positif et les écrits des auteurs, le problème de la navigation fluviale nationale. La tâche dont le Conseil de la Société des Nations avait chargé la

(1) C'est d'ailleurs à ce point de vue que semble se placer Bluntschli, quand il dit que les fleuves « gehören, soweit der Weltverkehr sich darauf bewegt, zum Meer... ».

(2) FIORE, *op. cit.*, art. 524, p. 200.

Conférence de Barcelone était double : d'une part, il lui fallait déterminer les mesures pour l'exécution de l'article 23 du Pacte touchant seulement les communications, et d'autre part, les mesures pour l'exécution de la Convention générale prévue à l'article 338 du Traité de Versailles, relative au régime international des voies d'eau. Or, de ces deux points, le premier, la liberté des communications, n'est nullement limité par le Pacte ; il est envisagé au contraire sous son aspect le plus large. Une entière liberté a été laissée de prendre en cette matière les mesures voulues, aucune tradition antérieure ne venant restreindre cette liberté. Quant au second point, l'internationalisation des voies d'eau, le traité de Versailles exige, à l'article 338, que celle-ci soit établie par une Convention. En outre, cette idée d'internationalisation a derrière elle toute une tradition nettement établie dans laquelle elle s'insère.

La liberté des communications et l'internationalisation des voies d'eau sont donc deux idées qui demandent chacune leur réglementation propre et ne doivent pas nécessairement être comprises dans un seul et même instrument. En effet, « dans tous les pays, les routes ordinaires sont ouvertes à la libre circulation, soit à pieds, soit en voiture ou en automobile, sans qu'il soit venu à la pensée de quelqu'un d'internationaliser ces routes à cet effet. C'est pourquoi l'idée de liberté des communications conduit, tant pour les voies d'eau que pour les routes ordinaires, à l'acceptation de cette liberté comme un principe

général, au lieu de ne le reconnaître que comme un droit attributif à certaines voies d'eau » (1). Ces diverses considérations ont progressivement amené les délégués de Barcelone à la reconnaissance d'un principe de liberté sur les voies navigables nationales, sous la forme d'un protocole additionnel à la Convention. Il est intéressant de remarquer aussi que l'idée de ce protocole fut surtout le résultat d'un amendement de la délégation hollandaise tendant à étendre la liberté fluviale *à toutes les voies navigables sans exception* et de la *doctrine américaine*.

Selon la doctrine américaine les fleuves internationaux sont divisés en deux catégories :

1° Les fleuves contigus, qui servent de frontières ;

2° Les fleuves successifs, qui traversent plusieurs Etats sans servir de frontière.

Dans chacune de ces deux catégories, le fleuve international est considéré comme un fleuve intérieur et par conséquent national pour la partie de l'Etat qu'il sépare ou traverse. L'assimilation du fleuve international au fleuve national est donc complète (2). La doctrine américaine s'est placée, en effet, à un autre point de vue que celle du Congrès de Vienne pour justifier, en faveur de

(1) LELY, Discours du délégué hollandais à la Conférence de Barcelone. Comptes rendus, p. 10.

(2) Nous savons, en effet, que dans l'Amérique latine des Etats ont déjà passé plusieurs conventions dans lesquelles la liberté de la navigation fluviale a été stipulée sur des fleuves nationaux et internationaux, dans la partie qui sépare ou traverse les territoires des Etats contractants, pour les pavillons de tous les Etats, même non riverains et non américains.

tous les Etats, le principe de la liberté de la navigation fluviale. Ainsi, quand le Brésil a ouvert l'Amazone, fleuve international, au commerce de tous les Etats, il a agi suivant la même inspiration que lorsqu'il a ouvert le Sao-Francisco, fleuve national, à la navigation étrangère. Il s'est basé pour cela sur une considération déterminante, selon lui, dans cette matière : *l'utilité universelle du fleuve pour le commerce mondial.* A ce propos le délégué du Brésil à la Conférence de Barcelone s'exprimait dans les termes suivants : « l'aspiration suprême dans le sujet qui nous occupe, serait donc d'ouvrir toutes les voies navigables à tous les pavillons. La base logique de cette aspiration consiste dans la conception proclamée en droit international par tous les grands esprits, notamment par Bluntschli, *d'après laquelle un fleuve navigable aboutissant à la mer n'est en réalité que le prolongement naturel du libre chemin maritime.* C'est même, au point de vue pratique, l'intérêt universel et l'utilisation des fleuves qui justifient une telle conception. Mais elle ne prend aucunement son origime dans l'idée arbitraire de considérer certaines voies d'eau navigables comme des voies internationales suivant la définition qui nous est proposée » (1). Cette assimilation du fleuve à la mer sera-t-elle une assimilation juridique pure et simple, ce qui présenterait un danger pour l'Etat territorial, puisque cette assimilation

(1) Montarroyos, Discours du délégué brésilien à la Conférence de Barcelone. Comptes rendus, p. 28.

aurait pour conséquence de faire bénéficier le fleuve du même régime de liberté absolue dont jouit la mer ? (1).

Partant de l'article 23, littera *e* du Pacte, les délégués de la Conférence de Barcelone n'ont pas seulement voulu assurer la liberté des communications fluviales telle qu'elle doit résulter des articles 331 à 338 du Traité de Versailles ; poussant le principe dans ses dernières conséquences, ils ont encore voulu étendre cette liberté dans un domaine jamais réglementé jusqu'alors, c'est-à-dire partout où l'exigeait l'intérêt des communications fluviales pour le commerce mondial. Il est dès lors fort naturel qu'au point de vue de l'intérêt que représente et que représentera toujours plus pour le commerce mondial la navigation fluviale nationale, les délégués de Barcelone aient voulu assimiler les cours d'eau nationaux à la mer et étendre à ces cours d'eau le principe de la liberté déjà stipulé dans la Convention.

Ce qu'il est intéressant de remarquer, c'est que cette liberté ne résulte plus ici d'une copropriété naturelle ou d'une communauté conventionnelle entre Etats riverains, mais du fait que le cours d'eau offre, pour les besoins de la navigation et du commerce, un usage ou une utilité générale à tous les Etats sans distinction. Ceux-ci ont pour la réalisation de leurs intérêts commerciaux un véritable « *droit naturel* » à l'accès de ce cours d'eau, et cela,

(1) La mer est une chose qui n'appartient et ne peut appartenir à personne, et dont l'usage reste éternellement ouvert et commun à toutes les nations.

indépendamment du droit de propriété ou de souveraineté de l'Etat maître du cours d'eau (1).

Le Protocole additionnel marque le triomphe des partisans de la thèse de l'énumération, qui voulaient faire dériver la liberté fluviale non seulement d'une idée d'internationalisation, mais d'un principe beaucoup plus général : la liberté des communications telle qu'elle est envisagée dans l'article 23, littera *e* du Pacte. Or nous avons vu que cette liberté doit s'étendre partout où l'exige l'intérêt des communications fluviales pour le commerce mondial. En étendant considérablement le principe de la liberté de la navigation fluviale, le Protocole additionnel dépasse de beaucoup la doctrine du Congrès de Vienne. Il rend en outre à l'œuvre des délégués de Barcelone son caractère d'unité en élargissant encore le second aspect de la Convention. A ce point de vue, il peut être considéré comme le point de départ d'une évolution progressive tendant à assurer un même régime juridique à tous les cours d'eau navigables, qu'ils séparent ou traversent deux ou plusieurs Etats, ou qu'ils coulent sur le territoire d'un seul Etat.

---

(1) Les mêmes règles que nous avons exposées au sujet de la liberté de la navigation sur les cours d'eau internationaux seront applicables aux cours d'eau nationaux.

CHAPITRE V

Les restrictions au libre exercice de la navigation

—

La navigation fluviale proprement dite se divise en grande et en petite navigation ou en grand et petit cabotage, selon qu'elle s'exerce entre les ports des différents Etats riverains ou entre les ports d'un seul de ces Etats. Cette question donna lieu, au sein de la Conférence, à deux thèses opposées et à de longues discussions.

Suivant les uns, partisans de la réserve de la grande et de la petite navigation, une différence devait être faite entre le commerce et la navigation. Partant du principe que la petite navigation est une question commerciale et que la liberté du commerce n'est pas la liberté de la navigation, ils soutenaient que la petite navigation ne devait relever que de l'Etat riverain et par conséquent rester en dehors du champ d'application de la Convention. Quant à la grande navigation, ils soutenaient, par l'extension de ce même principe, que deux Etats riverains avaient aussi le droit de s'entendre pour réserver à leur propre pavillon les transports entre les ports de leurs deux Etats (1).

Le domaine des communications, où le Pacte veut que

---

(1) Citons parmi les partisans de cette première thèse : les délégations chinoise, polonaise, serbe-croate-slovène, tchécoslovaque et roumaine.

règne la liberté, est, en effet, distinct du domaine du commerce, qui a pour base l'équité. Ainsi un Etat doit pouvoir se protéger contre la concurrence des autres Etats, empêcher, par exemple, qu'une Compagnie de navigation étrangère vienne porter préjudice aux entreprises locales. Toutefois, cette faculté, selon les objections des partisans de l'autre thèse, ne devrait pas être entendue comme impliquant le droit de monopoliser le commerce intérieur des fleuves internationaux au profit des riverains seuls.

Les adhérents à cette seconde thèse, partisans de la liberté absolue de navigation, proposaient de supprimer purement et simplement l'article 5. Ils considéraient cette réserve de la grande et de la petite navigation en contradiction non seulement avec les traités antérieurs, mais aussi avec le Traité de Versailles (1).

En fait, le Congrès de Vienne est muet sur la question de la grande et de la petite navigation. Le protocole qui commente l'article 9 de ce Traité, n'octroie point cependant une complète égalité entre Etats étrangers et riverains. Cette inégalité de traitement a permis à plusieurs Conventions de faire une distinction entre la navigation directe de la pleine mer vers les ports intérieurs et la navigation fluviale proprement dite. Seule la navigation directe de la pleine mer vers les ports intérieurs était permise à la batellerie étrangère ; la navigation flu-

(1) Les adhérents à cette seconde thèse étaient les délégations française, belge, britannique, hollandaise, japonaise, néerlandaise, et suisse.

viale proprement dite restait réservée aux riverains. C'est ainsi que sur le Danube les bâtiments étrangers ne pouvaient fréquenter ce fleuve qu'autant que le voyage fluvial était pour eux le complément de leur traversée maritime (1) ; mais les riverains se traitaient, en ce qui concerne la grande et la petite navigation, sur le pied d'une égalité mutuelle absolue (2). Certaines Conventions, comme celle de l'Elbe (3), sont allées même jusqu'à faire abstraction de la navigation étrangère, ne reconnaissant qu'un droit à la grande navigation au profit des riverains, la petite navigation restant réservée aux sujets de chaque riverain. Par contre des traités, comme celui de Berlin de 1885, ont proclamé la grande et la petite navigation ouverte au commerce de toutes nations. De même le Traité de Versailles a appliqué au Rhin, à l'Elbe, à l'Oder et au Danube un régime de liberté absolue. Somme toute, il est incontestable que la doctrine est plutôt *dans le sens d'une liberté absolue de la navigation fluviale*

---

(1) Article V de la Convention du Danube du 7 novembre 1857 : « L'exercice de la navigation de la pleine mer vers chacun des ports du fleuve et de chacun de ces ports vers la pleine mer sera libre pour les bâtiments de toutes les nations ».

(2) Article VIII de la Convention du Danube de 1857 : « L'exercice de la navigation fluviale proprement dite entre les ports du fleuve, sans entrer en pleine mer, sera réservé aux sujets riverains qui jouiront aussi entre eux d'une complète égalité et pourront par conséquent transporter des marchandises et des voyageurs entre tous les ports des pays riverains sans aucune exception ».

Sur le Rhin, les riverains avaient aussi adopté le régime d'une égalité mutuelle absolue.

(3) Article I de l'Acte de l'Elbe du 23 juin 1821.

proprement dite (1) ; celle-ci s'est affirmée d'abord au Traité de Paris de 1814, elle s'est développée ensuite au Congrès de Paris de 1856, pour aboutir à l'Acte de Berlin de 1885.

D'autre part, nous avons montré au chapitre précédent que *la liberté de la navigation fluviale se présente toujours sous l'angle de la liberté du commerce.* Une distinction entre la navigation et le commerce ne pourra donc *pratiquement* pas être faite.

A la Conférence de Barcelone les deux thèses opposées finirent cependant par trouver un terrain d'entente en adoptant le texte transactionnel qui constitue l'article 5 ; mais, en adoptant ce texte, la Conférence apportait une *grave exception* aux principes du libre exercice de la navigation et de l'égalité de traitement stipulés aux articles 3 et 4 de la Convention. Elle consacrait par là, non seulement une *régression* sur la tendance de la doctrine, mais elle se mettait encore en contradiction avec l'article 332 du Traité de Versailles (2). Cette liberté de navigation

---

(1) C'est dans ce sens que se prononcent aussi plusieurs auteurs, en particulier ENGELHARDT, *op. cit.*, p. 108 : « Tout bateau à voiles ou à vapeur, quelle que soit sa nationalité pourra, soit accidentellement, soit régulièrement, transporter des passagers et des marchandises ou pratiquer le remorquage entre tous les ports situés le long de ces fleuves, sans qu'il soit fait de distinction au préjudice de qui que ce soit entre la navigation directe de la pleine mer vers ces ports, et vice versa, non plus qu'entre le grand et le petit cabotage fluvial proprement dit ».

(2) La délégation hellénique en particulier a estimé que la réserve du droit de transports locaux était « en flagrante contradiction avec les clauses des articles 332 à 337 du Traité de Versailles et des articles ana-

riveraine n'est toutefois pas absolue ; elle subit certaines restrictions, dont l'étendue augmente avec l'importance de la voie d'eau navigable.

Ainsi sur les voies navigables d'intérêt international ordinaire, l'Etat riverain n'a le droit de réserver à son propre pavillon « que le transport des voyageurs et des marchandises chargés à un port se trouvant sous sa souveraineté ou autorité et déchargés à un autre port se trouvant également sous sa souveraineté ou autorité (1) ». Cet Etat a la faculté de passer successivement dans différents ports pour y déposer sa marchandise. Il ne peut pas par contre en reprendre de nouvelles, excepté celles destinées à d'autres pays. L'hypothèse d'un voyage comportant à la fois un parcours maritime et un parcours fluvial peut être visée par ce texte. Dès l'instant, en effet, qu'il s'agit de deux ports placés sous la souveraineté d'un même Etat, que ces deux ports soient l'un sur la mer, l'autre sur le réseau fluvial, l'Etat pourra se réserver de prendre des marchandises dans un port pour les transporter dans un autre. Sur les voies navigables d'intérêt international extraordinaire la restriction sera plus étendue, l'Acte de navigation ne pourra laisser ici aux Etats riverains « que le droit de réserver les transports

---

logues des autres traités qui ont été rédigés par les auteurs même du Pacte de la Société des Nations, et qui, par conséquent, expriment leur pensée sur la manière dont, suivant l'article 23 e, la Conférence doit assurer la garantie et le maintien de la liberté de navigation ». Rapport de la Commission des voies navigables. Comptes rendus, p. 331.

(1) Article 5, § 1 du statut.

locaux de voyageurs et de marchandises indigènes ou indigénées » (1).

Les mots *transports locaux* « signifient les transports autres que les transports à l'importation, les transports à l'exportation, les transports en transit, avec ou sans transbordement d'un navire ou bateau dans un autre, avec ou sans mise à quai, avec ou sans mise en entrepôt intermédiaire. Dans ce dernier cas on estime que la continuité du transport n'est pas interrompue ; au contraire, un transport intermédiaire par voie ferrée interromprait la continuité. On peut citer, en vue de préciser le sens, les trois explications suivantes » :

1° « Des marchandises libres de droit sont transbordées dans un port, déclarées en consommation et réexpédiées dans un port du même Etat ; ce dernier transport sera un transport local » ;

2° « Des marchandises tarifiées ont été dédouanées dans un port, mais non transbordées. La suite de leur transport à un port du même Etat n'est pas un transport local » ;

3° « Des marchandises tarifiées ont été dédouanées et transbordées, mais sont couvertes par un connaissement direct ; la suite de leur transport à un port de destination n'est pas un transport local » (2).

Il faudra encore que dans ces « transports locaux » les

(1) Article § 1, al. 1 du statut.

(2) Rapport de la Commission des voies navigables. Comptes rendus, p. 331.

marchandises soient indigènes ou indigénées, c'est-à-dire introduites dans le pays. Le transport entre les ports d'un Etat de marchandises qui ne seraient pas indigènes ou indigénées pourra donc être permis à un bateau étranger. Cette marchandise ne sera pas indigène ou indigénée par le seul fait qu'elle aura été chargée dans un port franc, il faudra encore qu'elle ait été introduite dans l'intérieur du pays. La fin de l'alinéa restreint encore le droit de réserver ces transports locaux « dans tous les cas où une liberté plus complète de la navigation aurait été proclamée dans un Acte de navigation antérieur » (1).

Le second paragraphe de l'article 5 se rapporte à la grande navigation entre Etats riverains ; mais cette navigation n'est limitée que sur un « réseau navigable naturel d'intérêt international, ne comprenant pas de voies visées à l'article 2 et ne séparant ou ne traversant que deux Etats ». Il faut comprendre par « réseau navigable naturel » le fleuve et ses affluents à l'exclusion des canaux. Ce terme « naturel » a donc une acception différente de celle qu'il a dans l'article 1^er^. Cette réserve de la grande navigation ne peut se concevoir « que dans des cas absolument exceptionnels, ceux où un ensemble, qui doit être considéré comme indivisible, de considérations économiques, topographiques et techniques, le justifierait » (2). Ainsi sur le fleuve Amour formant frontière

(1) Cette réserve vise notamment l'Acte de navigation de Mannheim.
(2) Rapport sur le projet de convention sur le régime international des voies navigables. Comptes rendus, p. 426.

entre la Russie et la Chine, la navigation entre ports russes et chinois n'est réservée qu'aux riverains de ces deux Etats.

L'alinéa 4 de l'article 12, aux termes duquel « des services monopolisés de remorquage ou d'autres moyens de traction pourront être établis, moyennant l'accord unanime des Etats riverains ou des Etats représentés à la Commission internationale dans le cas des voies navigables visées à l'article 2 », formule également une exception au principe de la liberté de la navigation. Toutefois ce service devra être strictement subordonné au but auquel il est destiné, qui est une facilité plus grande de la navigation. Il devra répondre, en outre, à un intérêt général, dont la nécessité sera reconnue par l'unanimité soit des Etats riverains, soit des Etats représentés à la Commission internationale.

Conformément à la plupart des précédents historiques, la Convention exclut encore de son application, aux termes de son article 17, sauf accords contraires, les « navires et bâtiments de guerre, de police, de contrôle » ainsi que « tous les bâtiments exerçant à un titre quelconque la puissance publique ». La navigation de tous ces navires sera réglée par des accords ou traités particuliers.

CHAPITRE VI

L'Administration de la voie d'eau navigable

—

L'administration de la voie d'eau navigable peut s'effectuer suivant trois systèmes différents :

1° Par les riverains administrant chacun pour leur propre compte la partie de la voie navigable qui sépare ou traverse leur territoire ;

2° Par les riverains administrant en commun la voie navigable qui sépare ou traverse leur territoire ;

3° Par les riverains administrant en concours avec des non riverains la voie navigable qui sépare ou traverse leur territoire.

Ces trois systèmes ont été tour à tour appliqués sur les deux principaux fleuves européens : le Rhin et le Danube. Le Congrès de Vienne avait consacré en principe la communauté administrative riveraine (1) ; mais certains services, comme celui des travaux et de l'octroi, sortaient du cadre de cette communauté et étaient abandonnés aux soins de chaque riverain. Le troisième système fut appliqué plus tard par le Traité de Paris de 1856 (2), qui élargit la communauté administrative riveraine du Congrès de Vienne en créant un nouvel organisme international : la

(1) Article 108 du Congrès de Vienne.
(2) Article 16 du Traité de Paris de 1856.

Commission européenne comprenant des Etats non riverains. L'existence de cette Commission, qui devait d'abord avoir un caractère purement exceptionnel et transitoire, fut sanctionnée dans la suite et sa compétence considérablement étendue (1). Cette Commission apparaît alors comme complètement indépendante vis-à-vis des autorités territoriales. Elle a même le droit de battre pavillon.

La Convention de Barcelone applique le premier et le troisième système ; mais une place a dû être réservée aussi au principe de la communauté riveraine en ce qui concerne l'importante question des travaux.

Le premier système est appliqué sur les voies navigables d'intérêt international ordinaire. Sur ces voies navigables l'administration est exercée par chaque Etat riverain. Chacun de ces Etats a notamment le pouvoir d'édicter la réglementation de la voie navigable et de veiller à son application ; mais « cette réglementation devra être établie et appliquée de telle manière que soit facilité le libre exercice de la navigation » dans les conditions prévues par la Convention (2). « Vu le caractère général de la Convention, la Commission n'a pas cru devoir en effet préconiser une entente entre tous les Etats riverains d'une voie d'eau internationale en vue d'une administration commune à cette voie » (3). Deux causes surtout ont

(1) Article 55 du Traité de Berlin de 1878.
(2) Article 12, al. 1 du statut.
(3) Rapport sur le projet de convention sur le régime international des voies navigables. Comptes rendus, p. 430.

amené la Commission à ne pas vouloir reconnaître le principe d'une entente entre riverains : la première, c'est que les besoins des Etats variant constamment, il eût été difficile d'établir *a priori* une réglementation détaillée ; la seconde, c'est que la Convention étant soumise à la Société des Nations, une telle réglementation eût pu faire l'objet de différends portés devant la Commission consultative et la Cour permanente de justice, qui auraient été amenées ainsi à réglementer l'administration de la plupart des voies d'eau internationales (1). Ce n'est finalement que sous la forme du vœu du troisième alinéa de l'article 12 que la Convention a reconnu l'utilité d'une entente commune entre riverains.

Par contre, la Convention se rattache au troisième système pour tout ce qui se rapporte aux voies navigables d'une catégorie spéciale, celles présentant un intérêt général extraordinaire, répondant à l'article 2. Pour celles-ci une réglementation différente s'imposait : la gestion en commun avec le concours d'Etats non riverains. A l'administration par chaque Etat riverain se substitue ici l'administration par une personne morale, distincte des Etats représentés : la Commission internationale.

Les attributions de cette Commission varieront suivant l'Acte de navigation de chaque voie navigable. Toutefois ces diverses attributions devront être conformes aux

(1) Rapport sur le projet de convention sur le régime international des voies navigables. Comptes rendus, p. 430.

règles posées par la Convention et comporter au moins les attributions suivantes :

a) « La Commission aura qualité pour élaborer les règlements de navigation qu'elle jugerait nécessaire d'élaborer elle-même et recevra communication de tous autres règlements de navigation » ;

b) « Elle signalera aux Etats riverains les travaux utiles pour l'entretien des ouvrages et le maintien de la navigabilité » ;

c) « Elle recevra de chacun des Etats riverains communication officielle de tous projets d'amélioration de la voie navigable » ;

d « Elle aura qualité, au cas où l'Acte de navigation ne comprendrait pas une réglementation spéciale quant à la perception des redevances, pour approuver la perception de celles-ci, en appliquant les dispositions de l'article 7 du présent Statut » (1).

Ces stipulations sont de deux catégories, selon que la Commission agit par voie de dispositions générales ou par voie de dispositions particulières.

Au nombre des dispositions générales, nous rangerons le pouvoir qu'a la Commission d'élaborer les règlements de navigation (littera *a*), dont la mise en vigueur s'effectuera par les soins de l'Etat territorial sous le contrôle de la Commission. Subsidiairement, le pouvoir réglementaire appartient à l'Etat territorial, qui peut édicter des règle-

(1) Alinéa II de l'article 14 du statut.

ments nationaux pour autant que ceux-ci portent sur des points non réglés internationalement. Ainsi les Etats riverains sont normalement compétents en matière de police générale (1). La Commission ne peut s'opposer à une telle réglementation que si elle estime que l'intérêt légitime de la navigation se trouve lésé. La ligne séparative entre la compétence de la Commission et la compétence des Etats territorialement intéressés est tracée selon le critère suivant : y a-t-il ou non un intérêt de navigation ? La distinction ainsi énoncée implique que la compétence internationale est la règle, et la compétence nationale l'exception, *chaque fois qu'il y a un intérêt de navigation.*

Parmi les dispositions particulières, nous compterons, outre celles qui se rapportent aux travaux et aux redevances (littera *b*, *c*, *d.*), celles qui sont relatives aux services publics monopolisés de remorquage ou d'autres moyens de transport. Ceux-ci ne peuvent être établis que moyennant l'accord unanime des Etats représentés à la Commission internationale (2).

Certaines difficultés d'application pourront s'élever, lorsqu'il y aura partage du pouvoir réglementaire entre les Etats riverains et la Commission internationale. Pour résoudre ces difficultés, nous devons nous demander d'abord quelle est la source des pouvoirs d'une adminis-

(1) Article 6 du statut.
(2) Article 12, al. IV du statut.

tration internationale (pouvoir réglementaire, de police, etc.). Est-ce une délégation des pouvoirs souverains des Etats contractants ou est-ce une autorité propre ?

Les Etats, dans leurs relations réciproques, comme dans leur vie interne, cherchent à protéger non seulement leurs intérêts purement politiques, mais encore *les intérêts économiques et sociaux* de leur population. Or ces intérêts deviennent de jour en jour plus importants et dépassent infiniment les frontières politiques des Etats, qui, à ce point de vue, sont étroitement solidaires. Cette solidarité résulte, comme nous l'avons déjà montré, des échanges individuels de produits, de services, d'idées, c'est-à-dire du *commerce international* au sens large, qui forme la base matérielle de la société juridique des Etats. Les relations entre les peuples étant ainsi aujourd'hui universelles, chaque individu prend forcément part, d'une manière ou d'une autre, à la vie sociale universelle. Les progrès des moyens de transport sont d'autre part le facteur le plus important pour étendre encore le cercle de cette solidarité internationale.

Dans ses relations extérieures, l'Etat a donc *un rôle social*. Ce rôle consiste à permettre aux individus qui composent la communauté étatique d'entretenir des rapports toujours plus libres et variés avec les membres des autres communautés étatiques (1). Mais les Etats ne sauraient donner,

(1) Scelle, *Essai de systématique du droit international*, R. G. D. I. P., année 1923, p. 120 : « Juridiquement le rôle de l'Etat dans la société internationale peut être méconnu, mais il reste celui que nous avons dit,

par leurs propres efforts, *une protection suffisante* à ces rapports. Il arrive le plus souvent, en effet, que l'action étatique, au lieu de se traduire par une internationalisation constante et progressive des rapports juridiques, aboutisse au contraire, à des phénomènes de rétractibilité ayant leur origine dans des conceptions économiques ou politiques « *nationalistes* ». Le seul moyen d'assurer la protection de ces rapports sera l'adoption par les Etats intéressés de *mesures générales*, comme la création d'organismes administratifs communs chargés de coordonner des services publics nationaux ou de les suppléer. Ces organismes administratifs, sous des dénominations diverses : commissions, unions, bureaux, organismes techniques, joueront dans leur domaine un rôle analogue à celui que jouent les Etats sur le terrain de leur compétence générale et complexe. Le rôle de ces organismes sera donc de protéger, mieux que ne saurait le faire un Etat, *les intérêts sociaux internationaux* (1).

Les Commissions internationales instituées par le Traité de Versailles sur les principaux fleuves européens sont précisément un de ces nombreux organismes créés

---

c'est-à-dire le rôle d'un organisme administratif destiné à permettre, faciliter et étendre progressivement les relations internationales individuelles : rapports de famille, rapports intellectuels, civils, commerciaux, etc... L'Etat ainsi conçu atteint la plénitude d'une action sociale exclusivement bienfaisante, et devient l'agent capital pour la propagation de l'internationalisme, puisqu'il monopolise en fait la gestion de la plupart des intérêts internationaux de ses ressortissants ».

(1) SCELLE, *op. cit.*, p. 120-121 ; KAZANSKY, *Théorie de l'administration internationale*, R. G. D. I. P., année 1902,

par les Etats, dont le but est de gérer et de protéger les intérêts sociaux de la collectivité internationale. Les progrès réalisés dans ce domaine depuis le Congrès de Vienne sont très réels. Nous avons vu qu'en 1815 la Commission n'avait qu'un caractère délibératif et aucune personnalité juridique. Les autorités territoriales lui devaient obéissance, à moins d'objections majeures, ce qui revenait à dire qu'en dernier ressort celles-ci restaient seules juges de leur propre cause. En outre, les décisions de la Commission étaient prises à la majorité absolue des voix ; mais ici encore elles n'étaient pas obligatoires pour les Etats qui n'y avaient point expressément adhéré (1).

Les Commissions créées par le Traité de Versailles ont, au contraire, une personnalité juridique. Les délégués qui font partie de cette Commission ne sont plus uniquement les mandataires de l'Etat dont ils sont ressortissants, comme au Congrès de Vienne, mais les mandataires de la collectivité internationale. Il se peut, en effet, que des délégués aient voté contre une décision de la Commission ; les Etats dont ils sont mandataires n'en sont pas moins liés par cette décision, si la majorité de la Commission l'approuve, et cela est si vrai, que rien n'oblige les délégués d'un même Etat à se prononcer dans le même sens. Pour faire respecter ses décisions, la Commission dispose, en outre, d'un pouvoir de contrainte

(1) Cette conception ressort du projet arrêté dans la Conférence du 24 mars 1815 et adopté par le Congrès.

indirecte. Si ses décisions ne sont pas respectées, elle peut en effet signaler cette violation aux Etats représentés à la Commission, lesquels devront en faire l'objet d'un différend à la Cour permanente de justice internationale.

La Commission internationale apparaît donc de plus en plus comme étant *seule souveraine* dans son domaine, c'est-à-dire chaque fois qu'il s'agit exclusivement des intérêts de la navigation. Cette autorité propre de la Commission est particulièrement visible dans la Commission européenne du Danube, maintenue par le Traité de Versailles dans ses anciennes attributions (1).

---

(1) En vertu du règlement de 1865 on peut conclure que la Commission européenne a un pouvoir législatif, puisqu'elle fait des règlements, un pouvoir exécutif, puisqu'elle décide des travaux et les fait exécuter, un pouvoir administratif, puisqu'elle a des fonctionnaires dépendant d'elle, et un pouvoir judiciaire, puisqu'elle connaît en appel des sentences de ses agents.

CHAPITRE VII

Les travaux d'entretien et d'amélioration de la voie d'eau navigable

—

En matière de travaux, le Congrès de Vienne stipulait que « chaque Etat riverain se chargera de l'entretien des chemins de halage qui passent par son territoire et des travaux nécessaires pour la même étendue dans le lit de la rivière pour ne faire éprouver aucun obstacle à la navigation. Le règlement futur fixera la manière dont les Etats riverains devront concourir à ces derniers travaux, dans le cas où les deux rives appartiennent à différents Gouvernements » (1).

La pratique en vigueur sur les principaux cours d'eau navigables était à peu près la suivante : chaque Etat riverain restait maître de faire ou de ne pas faire les travaux qu'il lui plaisait, à condition de ne pas laisser se créer d'obstacles évidents à la navigation et de conserver la voie d'eau dans son état naturel. Les frais de cette conservation étaient à sa charge exclusive (2). Aujourd'hui les progrès de la technique moderne donnent à cette question des travaux une importance extrême.

L'article 10 de la Convention générale rompt définiti-

(1) Article 113 du Traité de Vienne.

(2) Voir le commentaire de Hostie, *Notes sur le statut relatif au régime des voies navigables d'intérêt international*, R. D I. L. C., année 1921.

vement avec le passé et présente un aspect très complexe. Il règle l'ensemble des omissions et des interventions des riverains capables de modifier l'état matériel de la voie d'eau par rapport à la navigation. Echappent par conséquent à l'article 10 les omissions et les interventions qui n'ont ou n'auront aucune action sur la navigation. Tombent, par contre, sous son application toute omission et toute intervention ayant ou pouvant avoir une telle action, qu'elle se produise dans le lit de la voie d'eau ou en dehors de celui-ci.

Ces omissions et ces interventions peuvent se diviser en trois groupes :

1° Le premier groupe comprend toutes les omissions, tout ce dont les riverains sont tenus de s'abstenir. Il comprend en outre certaines interventions peu importantes, celles qui ont pour effet de remettre la voie d'eau en état en cas d'accident (§ 1).

2° Le deuxième groupe comprend les travaux d'entretien (§ 2).

3° Le troisième groupe comprend les travaux d'amélioration (§ 3).

D'un autre point de vue, les principales dispositions de l'article 10 répondent à trois ordres d'idées. La première partie de l'article, fixant l'étendue des obligations de faire ou de ne pas faire imposées aux riverains, dans l'intérêt de la navigation, *est tout entière d'ordre public* (§ 1, § 2, al. 1[er], § 3). Ceux-ci seront donc tenus au minimum stipulé, nonobstant toute convention contraire. L'article

règle ensuite les rapports qui peuvent naître entre riverains relativement à ces obligations (§ 2, al. 2 et § 4). Enfin un régime spécial est prévu pour les voies navigables de l'article 2 (§ 5).

Au point de vue de la liberté de la navigation et de l'égalité de traitement, toute distinction entre riverains et non riverains est expressément exclue de la Convention. Au point de vue des travaux, l'article 10 consacre, au contraire, en principe, *le système de la communauté des riverains*. Seuls les riverains peuvent exiger les uns des autres l'entretien de la voie d'eau et une équitable participation aux frais de cet entretien. C'est un riverain seul qui peut exiger les travaux d'amélioration, et c'est de l'accord des riverains qu'une voie d'eau pourra être désaffectée. Il n'en sera autrement que pour les obligations qui résultent du paragraphe premier, dont le respect pourra être exigé de tout Etat contractant.

Le premier paragraphe de l'article 10 garantit le respect et le maintien de ce que l'on pourrait appeler l'état normal de la navigation :

« Tout Etat riverain est tenu, d'une part, de s'abstenir de toutes mesures susceptibles de porter atteinte à la navigabilité ou de diminuer les facilités de la navigation, et, d'autre part, de prendre le plus rapidement possible toutes dispositions utiles, afin d'écarter tous obstacles et dangers accidentels pour la navigation » (1).

---

(1) Article 10, § 1 du statut.

Ces mesures peuvent être des plus diverses : constructions de ponts, prises d'eau, endiguements, etc. Toutefois cette priorité absolue donnée aux intérêts de la navigation doit être entendue d'une manière raisonnable. Une gêne minime, comme le passage d'un pont, doit être supportée par la navigation là où il s'agit d'un intérêt essentiel des populations riveraines.

Les mots « *porter atteinte à la navigabilité ou diminuer les facilités de la navigation* » expriment deux aspects de la même idée : nuire à la navigation. L'atteinte à la navigabilité peut résulter d'une modification défavorable à la section de la voie d'eau en un point donné. La diminution des facilités de la navigation résulte, cette section demeurant inchangée, de gênes ou d'entraves matérielles apportées à la circulation des bâtiments.

Il résulte de l'emploi du mot « *susceptible* », que le préjudice ne doit pas être nécessairement actuel. Là où il s'agit de mesures irréparables ou pouvant être telles, une crainte raisonnable d'un préjudice futur suffit. D'autre part, il ne faut pas seulement tenir compte des intérêts de la navigation existante, mais encore du développement possible du trafic.

Les « *obstacles et dangers accidentels* » sont les gênes et entraves résultant d'un accident, c'est-à-dire d'un événement soudain et imprévu de quelque nature qu'il soit, comme un échouement ou l'effondrement d'un pont.

Le deuxième paragraphe a pour but d'assurer l'entretien

de la voie d'eau, c'est-à-dire l'exécution des mesures nécessaires à son maintien comme instrument efficace de transport :

« Si cette navigation exige un entretien régulier, chacun des Etats riverains a, à cet effet, l'obligation envers les autres de prendre les mesures et d'exécuter les travaux nécessaires sur son territoire le plus rapidement possible, compte tenu, à toute époque, de l'état de la navigation, ainsi que de l'état économique des régions desservies par la voie navigable » (1).

Cette obligation est conditionnée par deux facteurs variables : *l'état de la navigation et l'état économique des régions desservies par cette navigation.* Ces deux facteurs serviront à mesurer l'étendue de l'obligation d'entretien.

Les « *mesures* » visent toutes les dispositions matérielles que demandent les facilités de la navigation en dehors des travaux d'entretien proprement dits, tels que, par exemple, le balisage, l'éclairage, le pilotage, etc. L'ensemble de ces mesures sera assimilé aux travaux d'entretien.

Le troisième paragraphe consacre l'obligation d'effectuer des travaux d'amélioration, par opposition aux travaux d'entretien du paragraphe précédent.

La distinction entre l'entretien et l'amélioration est essentiellement technique, le critérium étant de savoir si tel ou tel travail donné dépasse ou non ce qu'il est légi-

(1) Article 10, § 2 du statut.

time d'exiger des riverains, compte tenu du temps et du lieu, en vue du maintien de la voie d'eau naturelle comme instrument de transport. Ainsi l'approfondissement graduel des seuils d'une voie d'eau, rendu nécessaire par l'accroissement du tirant d'eau des bâtiments, sera considéré comme un travail d'entretien, tant qu'il s'agira de mettre en valeur la potentialité naturelle de la voie d'eau, *tant que l'apport de la nature restera la règle et l'intervention humaine l'exception ;* il deviendra un travail d'amélioration, lorsque le caractère naturel s'effacera devant la main de l'homme.

Lorsque l'obligation du riverain se limitait à la conservation de la voie d'eau, comme en 1815, il était naturel de maintenir, sans exception, la priorité des intérêts de la navigation. Du moment, au contraire, où l'Etat riverain peut être tenu, non seulement de conserver la voie d'eau, mais de l'améliorer, il est juste qu'il puisse aussi mettre en regard des intérêts que d'autres ont à ces améliorations, l'intérêt légitime qu'il peut avoir à s'y opposer (1). En faisant coïncider la priorité maintenue au profit de la navigation (2) avec la notion extensive de l'entretien (3), la Convention a établi l'un des termes d'une transaction dont l'autre se trouve dans le paragraphe 6, en vertu duquel une voie d'eau pourra être désaffectée. Dans ce paragraphe, il n'est plus question, en effet, de concilier les

(1) Article 10, § 3 du statut.
(2) Article 10, § 1 du statut.
(3) Article 10, § 3 du statut.

intérêts de la navigation avec « l'état économique des régions desservies par la voie navigable » (1) ou avec les intérêts des riverains à un meilleur usage des eaux (2), la navigation y est elle-même délibérément sacrifiée, si elle ne répond plus *à un besoin d'utilité générale*, ou si un intérêt économique manifestement supérieur à celui de la navigation se justifie (3).

Les motifs légitimes d'opposition contenus dans le paragraphe 3 se fondent soit sur les conditions mêmes de la navigabilité, soit sur d'autres intérêts, tels que « le maintien du régime normal des eaux, les besoins de l'irrigation, l'utilisation de la force hydraulique, la nécessité de la construction d'autres voies de communications plus avantageuses » (4). Sauf ces motifs d'opposition d'un des Etats riverains, y compris l'Etat territorialement intéressé, « un Etat riverain ne pourra se refuser à exécuter, à la demande d'un autre Etat riverain, les travaux nécessaires d'amélioration de la navigabilité, si celui-ci offre d'en payer les frais ainsi qu'une part équitable des frais d'entretien » (5).

Le troisième paragraphe formule encore une importante réserve aux termes de laquelle les travaux d'amélioration « ne pourront être entrepris tant que l'Etat sur le terri-

---

(1) Article 10, § 2 du statut.
(2) Article 10, § 3 du statut.
(3) Article 10, § 6, al. 2 du statut ; voir aussi al. 1 du même paragraphe.
(4) Article 10, § 3 du statut.
(5) Article 10, § 3 du statut, *in fine*.

toire duquel ils doivent être exécutés s'y oppose du chef d'intérêts vitaux ». Il faut entendre par là des intérêts supérieurs aux intérêts techniques et économiques, c'est-à-dire des intérêts de sécurité politique. Les seuls cas envisagés par cette réserve semblent être ceux où se trouveraient engagés des intérêts stratégiques et ceux qui sont relatifs à la sauvegarde des populations contre l'envahissement des eaux.

Le cinquième paragraphe règle la question des travaux en ce qu'elle a de spécial sur les voies navigables où il existe une Commission internationale (1).

Le premier alinéa résulte d'un amendement de la délégation anglaise en vue de sauvegarder la situation spéciale de la Commission européenne du Danube (2).

« Sous réserve des dispositions spéciales des dits traités, Conventions ou actes de navigation, existants ou à conclure », visés dans le premier alinéa :

a) « Les décisions concernant les travaux appartiennent à la Commission » ;

b) « Le règlement, dans les conditions prévues à l'article 22 ci-après, de tout différend qui surgirait du chef de ces décisions, pourra, dans tous les cas, être demandé pour motif d'incompétence ou de violation des Conventions internationales régissant les voies navigables. Pour

(1) Article 2 du statut.

(2) C'est ainsi que la Commission européenne non seulement prend les décisions, mais les exécute. Il semble aussi que ces décisions ne peuvent pas faire l'objet d'un différend.

tout autre motif, la requête en vue d'un règlement dans les dites conditions ne pourra être formée que par l'Etat territorialement intéressé » (1).

Suivant le système qui s'applique aux voies d'intérêt international ordinaire, nous avons vu qu'en principe, seul *l'Etat territorialement intéressé* restait maître des décisions à prendre, et que seuls les coriverains pouvaient faire de ces décisions l'objet d'un différend, décisions qui, sauf le cas des intérêts vitaux, pouvaient être incriminées pour tout motif. Ici, au contraire, c'est à une personne morale, *la Commission internationale*, qu'appartient en principe la décision, décision qui peut faire l'objet d'un différend soulevé par tout Etat riverain ou non riverain, représenté ou non à la Commission. Mais ce différend, sauf si c'est l'Etat territorialement intéressé qui s'estime lésé, ne peut porter que sur la question de savoir si la Commission n'est pas sortie de ses attributions ou n'a pas violé les Conventions internationales en vigueur.

Le terme « décision » implique qu'en principe l'exécution reste confiée aux services des Etats riverains, qui agissent comme les organes ou les mandataires légaux de la Commission, à laquelle un droit de contrôle est réservé sur cette exécution. La distinction entre la décision et l'exécution est une distinction de fait. La Commission peut fixer les délais d'exécution, prescrire la manière dont les travaux seront exécutés, etc. Mais une décision qui aurait

(1) Article 10, § 5 du statut.

pour but de fixer le nombre de dragues à employer ou le nombre de travailleurs, ne constituerait pas une « décision ».

« Les décisions de la Commission devront être conformes aux règles du présent article » (1). Cela revient à dire que pour la voie d'eau qui se trouve sous sa juridiction, la Commission a les mêmes devoirs que l'Etat territorialement intéressé auquel elle se trouve substituée quant à la décision. Si, par exemple, un Etat A riverain ou non riverain réclame un travail d'amélioration à un Etat B, la Commission, tout comme l'Etat B aurait eu le droit de le faire, doit décider que ce travail sera exécuté, si les conditions du paragraphe 3 se trouvent réalisées.

Les dispositions du cinquième paragraphe, sauf celle qui fait l'objet du dernier alinéa, sont énonciatives en ce sens qu'il est toujours loisible, de l'accord unanime des Etats intéressés, d'accroître ou de réduire les pouvoirs de la Commission, d'étendre encore ou de restreindre le champ des décisions non susceptibles de faire l'objet d'un différend.

(1) Article 10, § 5 *in fine* du statut.

CHAPITRE VIII

Les droits de navigation

—

Au moyen âge, jusqu'à la Révolution française, les droits auxquels la navigation était assujettie avaient un caractère *essentiellement fiscal*. On distinguait sous ce régime deux catégories d'impositions : les unes étaient basées sur le fait de la navigation et étaient appliquées comme droit de passage ; les autres, d'origine féodale, comme le droit d'étape, d'échelle ou de relâche forcée, reposaient sur un abus flagrant. Ce sont ces dernières que le Congrès de Vienne a abolies ; quant aux premières, il a déterminé, dans son article 111, les conditions sous lesquelles elles pourraient être maintenues :

« Les droits sur la navigation seront fixés d'une manière uniforme, invariable et assez indépendante de la qualité différente des marchandises pour ne pas rendre nécessaire un examen détaillé de la cargaison, autrement que pour cause de fraude et de contravention. La quotité de ces droits, qui en aucun cas, ne pourront excéder ceux existants actuellement sera déterminée d'après les circonstances locales, qui ne permettent guère d'établir une règle générale à cet égard. On partira néanmoins, en dressant le tarif, du point de vue d'encourager le com-

merce en facilitant la navigation, et l'octroi établi sur le Rhin pourra servir de norme approximative ».

Le Congrès de Vienne, en partant « du point de vue d'encourager le commerce, en facilitant la navigation », entendait que celle-ci fût définitivement affranchie de l'arbitraire financier des Etats riverains, et que les taxes qu'ils auraient à acquitter ne fussent plus, selon les propos de Lord Chanclarty à la séance du 3 mars 1815, considérées comme une source de revenus directs. En d'autres termes, l'octroi devait avoir uniquement pour but *le remboursement des dépenses faites dans l'intérêt de la navigation.*

Le Congrès de Paris de 1856 a formellement consacré cette connexité en autorisant, par son article 16 (1), la perception de droits fixes destinés à couvrir les frais des travaux ayant pour objet d'assurer la navigation sur le bas Danube, ajoutant que, sous cette réserve, les navires de toutes les nations seraient traités sur le pied d'une parfaite égalité.

Ce sont ces mêmes principes qui ont inspiré la Convention générale. Aux termes de son article 7 : « Il ne pourra être perçu de redevances d'aucune espèce, autres que des

(1) Art. 16, al. 2 du traité de Paris : « Pour couvrir les frais de ces travaux, ainsi que des établissements ayant pour objet d'assurer et de faciliter la navigation aux bouches du Danube, des droits fixes d'un taux convenable, arrêtés par la Commission à la majorité des voix, pourront être prélevés à la condition expresse que sous ce rapport comme sous tous les autres, les pavillons de toutes les nations seront traités sur e pied d'une parfaite égalité ».

redevances ayant le caractère de rétributions et destinées exclusivement à couvrir d'une manière équitable les frais d'entretien de la navigabilité ou d'amélioration de la voie navigable et de ses accès et à subvenir à des dépenses faites dans l'intérêt de la navigation ».

L'article 7 définit le caractère des redevances qui pourront être perçues. Celles-ci devront avoir uniquement pour but de couvrir les dépenses faites dans l'intérêt de la navigation et leur tarif sera calculé sur ces dépenses. Elles ne seront donc pas une taxe de passage, mais simplement une rémunération pour des services rendus. C'est ce caractère exclusivement « *rétributif* » des redevances qui avait été déjà souligné en 1815 par Lord Chanclarty.

Les redevances seront indépendantes des droits de douane, le traitement des marchandises déchargées dans un port sortant alors du cadre de la navigation pour entrer dans le régime fiscal du pays dans lequel elles vont être importées. Seront également considérées comme étrangères aux redevances les taxes prélevées en vertu de contre-prestations pour les établissements des ports, tels que grues, balances, quais et magasins que les navires auront effectivement utilisés (1). Feront partie, par contre, des dépenses faites dans l'intérêt de la navigation les frais de pilotage, de balisage, de phare, etc.

La Convention n'a pas spécifié le mode de perception

(1) Les mesures imposées du fait du transit seront aussi indépendantes de celles imposées du fait de la navigation. Les bateaux en transit ne seront donc pas soustraits à l'application de l'article 7.

des redevances. Le système de la bourse commune entre Etats riverains n'a pas été prescrit : « la Commission a estimé que s'engager dans cette voie ferait perdre à la Convention son caractère de Convention générale, et qu'une telle disposition variable suivant les voies d'eau ne serait à sa place que dans les actes de navigation de ces voies » (1).

La Convention n'a pas non plus prescrit l'abolition de toute redevance, estimant que les conditions techniques de l'exploitation des voies navigables par des bateaux ayant un tirant d'eau de plus en plus fort, rendraient difficilement applicable aujourd'hui le principe de la gratuité, admis autrefois sur certaines voies d'eau. Cette gratuité « risquerait d'empêcher certains Etats de procéder aux travaux coûteux d'entretien et d'amélioration de la voie d'eau, travaux dont les frais tomberaient entièrement à la charge du budget de ces Etats » (2). Toutefois la Convention ne comporte « aucunement le retrait de facilités plus grandes en vigueur, accordées au libre exercice de la navigation sur une voie navigable d'intérêt international quelconque » (3), ce qui n'exclut pas le principe de la gratuité, si celui-ci avait été stipulé dans un acte de navigation quelconque.

Au sujet de cette gratuité, les annales des Commis-

(1) Rapport sur le projet de convention sur le régime international des voies navigables. Comptes rendus, p. 427.

(2) Rapport sur le projet de Convention sur le régime international des voies d'eau navigables. Comptes rendus, p. 427.

(3) Article 20 du statut.

sions fluviales sur les principaux fleuves européens nous permettent de faire deux constatations :

1° Le mouvement de telles marchandises a été d'autant plus actif que le tarif commun les a le plus épargnées ;

2° Une réduction générale de l'octroi, loin de porter atteinte aux intérêts des trésors riverains, a contribué au contraire à en augmenter les revenus.

L'étude des diverses transformations qu'a subies le régime fiscal des grands cours d'eau nous conduit à une conclusion d'une portée plus large encore, c'est-à-dire à l'abolition des octrois fluviaux uniquement basés sur le fait de la navigation. C'est ainsi que cette abolition a été adoptée, par voie conventionnelle, sur le Weser, le Danube et le Rhin, et, depuis de longues années déjà, sur d'autres fleuves, plusieurs Etats ont spontanément renoncé à toutes perceptions.

Les octrois fluviaux disparaîtront peut-être un jour, et les fleuves internationaux jouiront des mêmes franchises que les routes ordinaires. Une seule réserve paraîtrait justifiée, c'est celle qui aurait pour objet le remboursement des capitaux employés à l'exécution de travaux d'art d'une importance exceptionnelle et de longue durée. Qui n'admettrait, en effet, la légitimité des taxes prélevées pour couvrir les frais d'entreprises comme l'ouverture permanente de la passe de Soulina ou celle des Portes de Fer ? (1).

(1) ENGELHARDT, *op. cit.*, p. 215 et 216.

CHAPITRE IX

Le transit, les formalités douanières et l'utilisation des ports

—

On appelle « *transports en transit* » des transports qui traversent un territoire national, mais dont le point de départ et le point d'arrivée sont en dehors de ce territoire (1).

De tels transports ont particulièrement besoin de garanties internationales. Les transports internationaux à l'importation ou à l'exportation n'intéressent directement que le pays producteur et le pays consommateur de la marchandise importée. Les transports en transit, au contraire, ne peuvent être entravés par un Etat sans qu'il en résulte pour des Etats tiers un dommage et une gêne inadmissibles.

L'article 23 du Pacte de la Société des Nations a

(1) Cf. la définition de l'article 1er de la Convention du transit : « Seront considérés comme en transit, à travers les territoires placés sous la souveraineté ou l'autorité de l'un quelconque des Etats contractants, les personnes, bagages, marchandises, ainsi que les navires, bateaux, voitures, wagons ou autres instruments de transport, dont le trajet par lesdits territoires, accompli avec ou sans transbordement, avec ou sans mise en entrepôts, avec ou sans rupture de charge, avec ou sans changement de mode de transport, n'est que la fraction d'un trajet total, commencé et devant être terminé en dehors des frontières de l'Etat à travers le territoire duquel le transit s'effectue. Les transports de cette nature seront désignés dans le présent Statut sous le nom de « transports en transit ».

marqué en termes définitifs l'importance du transit. « L'idéal serait de réaliser l'assimilation des conditions du transit à celle du commerce intérieur des Etats. S'il était acquis que l'existence de frontières politiques ne peut être invoquée par un Etat pour exiger de ses voisins un tribut économique ou pour détourner arbitrairement le courant normal du commerce, nous aurions supprimé une source importante de conflits » (1). Les Etats importateurs et les Etats exportateurs ont en effet toujours intérêt à recevoir et à expédier leurs produits par la route économiquement la meilleure, sans considérations politiques des Etats traversés.

En ce qui concerne les transports en transit, les transports à l'importation et à l'exportation sur les voies d'eau internationales, nous verrons qu'ils jouissent d'un régime de liberté tout spécial.

Déjà le Congrès de Vienne n'avait fait aucune distinction entre l'importation, l'exportation et le transit. Cependant certaines restrictions avaient dû être apportées dans la suite au profit de la police douanière (2).

La procédure qui réglait les rapports de la navigation avec les douanes riveraines sur les principaux fleuves

(1) Rapport de la Commission plénière du transit. Comptes rendus, p. 202.

(2) Article 115 du traité de Vienne : « Les douanes n'auront rien de commun avec les droits de navigation. On empêchera par des dispositions réglementaires que l'exercice des fonctions de douanier ne mette pas d'entraves à la navigation ; mais on surveillera par une police exacte sur la rive toute tentative des habitants de faire la contrebande à l'aide des bateliers ».

européens peut se résumer comme suit : tout capitaine doit être muni d'un manifeste indiquant la nature, la provenance et la destination de ses marchandises : celles-ci pourront être visitées à chaque bureau d'octroi. Lorsque le capitaine se présente à la frontière où sa cargaison doit être déchargée, c'est au premier bureau de douane qu'il accomplit les formalités prévues par la législation locale. Lorsqu'il arrive à la frontière de l'Etat où il a pris sa cargaison, il fait sa déclaration d'exportation à la douane limitrophe.

Quant au transit, on distingue entre les sections fluviales dont les rives appartiennent à différents territoires et celles qui ne dépendent que d'une seule souveraineté. Sur les premières, et lorsque les riverains de droite et de gauche n'ont point confondu leur système douanier, les capitaines ne subissent d'autre contrôle que celui qui résulte de l'examen facultatif du manifeste et de la cargaison aux bureaux d'octroi. Sur les secondes, on plombe les écoutilles des bâtiments et l'on place un gardien à bord. A part ces mesures, le transit direct est absolument libre, c'est-à-dire que toute marchandise peut traverser le territoire fluvial d'un Etat, quelle que soit la législation de cet Etat relativement à l'importation, à l'exportation et au transit.

Suivant cette pratique les eaux fluviales étaient considérées comme *en dehors de tout système douanier*. Les marchandises qui y étaient transportées ne payaient aucun droit d'entrée, de sortie et de transit, tant qu'elles

ne touchaient pas les rives. A ce point de vue la voie d'eau internationale était considérée comme un domaine neutre sur lequel le commerce devait jouir d'immunités analogues à celles que lui assure tout port franc (1).

La Convention générale reprend et développe ces mêmes principes, mais elle renvoie à la Convention sur la liberté du transit pour tout ce qui a rapport au transit et aux formalités douanières sur les voies navigables d'intérêt international (2).

Quand le transit aura lieu sans transbordement, les dispositions complémentaires ci-après seront applicables :

« Lorsque les deux rives d'une voie navigable d'intérêt international font partie d'un même Etat, les formalités douanières imposées aux marchandises en transit, après la déclaration et une visite sommaire, se borneront à la mise sous scellés, sous cadenas ou sous la garde d'agents des douanes » ;

« Lorsqu'une voie navigable d'intérêt international forme frontière entre deux Etats, les navires et bateaux, les voyageurs et les marchandises en transit devront être, en cours de route, exempts de toute formalité douanière, sauf le cas où, pour des raisons valables d'ordre pratique et sans porter atteinte à la facilité de la navigation, l'accomplissement des formalités douanières se fera en

(1) ENGELHARDT, *op. cit.*, p. 158.

(2) Article 8, al. 1 du statut. Toutefois en cas de conflit entre l'article 5 de la Convention du transit relatif au transit des marchandises dont l'importation est interdite et l'article 8 de la Convention générale, ce dernier article devra prévaloir.

un point de la partie de la voie navigable formant frontière » (1).

Les seules formalités douanières permises lorsque les deux rives d'une voie navigable font partie d'un même Etat, seront donc, après la déclaration et une visite sommaire, la mise sous scellés, sous cadenas ou l'établissement à bord d'agents de surveillance.

La déclaration pourra se faire sous la forme d'un document quelconque établissant la vraie nature de la cargaison et garantissant que le bateau est en règle. La visite sommaire sera nécessaire pour mettre les scellés ou les cadenas et vérifier l'exactitude de la déclaration.

Les cadenas, usage courant sur certains fleuves, pourront être substitués aux scellés. Les bateaux qui ne permettent pas l'emploi des scellés ou des cadenas pourront être gardés par des agents de douane.

La fin de l'alinéa 1^er^, littera *b*, formule une restriction au principe de l'exemption de toute formalité douanière sur les voies navigables formant frontière entre deux Etats. Cette exception vise des cas spéciaux permettant l'accomplissement de formalités douanières, « sur la Meuse, à Eysden, sur le Rhin à Lobith et sur la Drave, là où cette rivière est traversée un grand nombre de fois par la frontière commune à l'Etat Serbe-Croate-Slovène et à la Hongrie » (2). Une telle exception se justifie par le

(1) Article 8, al. 1, lit. *a* et *b* du statut.

(2) Rapport de la Commission des voies navigables. Comptes rendus, p. 332.

fait que sur certains fleuves, comme sur le fleuve Amour, qui mesure 1.200 kilomètres de longueur, il est pratiquement impossible d'établir un cordon douanier d'une telle longueur. Il faut un point commun de contrôle.

Le second alinéa de l'article 8, aux termes duquel « le transit des bateaux et des voyageurs, ainsi que le transit des marchandises sans transbordement, ne pourront donner lieu à la perception d'aucun des droits qui sont, soit prohibés par le Statut de Barcelone sur la liberté de transit, soit autorisés par l'article 3 du dit Statut », résulte d'une transaction.

Deux thèses étaient en présence à la Conférence. Suivant l'une, toute perception « destinée à couvrir les frais d'une surveillance effectuée en réalité dans l'intérêt du pays traversé et non du trafic en transit » (1), était contraire au principe de la liberté du transit. Suivant l'autre thèse, les frais de surveillance imposés aux Etats riverains par le fait du transit sur les voies navigables devraient donner lieu à la perception de droits semblables à ceux prévus à l'article 3 de la Convention du Transit (2). Cette seconde

(1) Commission des voies navigables. Comptes rendus, p. 116.

(2) Article 3 : « Les transports en transit ne seront soumis à aucuns droits ou taxes spéciaux à raison de leur transit (entrée et sortie comprises). Toutefois, pourront être perçus sur ces transports en transit, des droits ou taxes exclusivement affectés à couvrir les dépenses de surveillance et d'administration qu'imposerait le transit. Le taux de tous droits ou taxes de cette nature devra correspondre, autant que possible, à la dépense qu'ils ont pour objet de couvrir, et les dits droits ou taxes seront appliqués dans les conditions d'égalité définies à l'article précédent, sauf que, sur certaines voies, ces droits ou taxes pourront être

thèse fut finalement abandonnée, « étant entendu, toutefois, que pourront être mis à la charge des navires et bateaux en transit, le logement et la nourriture des agents des douanes strictement requis pour la surveillance » (1). Cette restriction au principe de la gratuité des frais de surveillance du pays transitaire fut adoptée à la suite d'usages existant sur certaines voies d'eau, qui mettent à la charge des navires en transit le logement et la nourriture des agents de douane.

Il ne suffit pas que le transit soit libre, il faut encore que les bateaux puissent utiliser les ports situés le long du fleuve pour transborder (2) et transporter leurs marchandises.

L'égalité de traitement qui résulte de l'article 9 relativement à l'utilisation des ports n'est que l'application pure et simple de l'égalité générale de la navigation. Cette utilisation doit être envisagée sous un aspect strictement commercial (3). Elle comprend le droit de faire usage du port, de son outillage et de ses dépendances, mais ne donne par contre « ni le droit d'excercer une profession

---

réduits, ou même supprimés, à raison de différences dans le coût de la surveillance ».

(1) Article 8, al. 2 du statut.

(2) Au Congrès de Vienne, le baron de Humboldt avait été déjà d'avis que « sans désigner de places auxquelles le droit de transborder serait restreint, on devrait laisser aux bateliers une entière liberté de rompre charge partout où ils jugeraient à propos, abandonnant à chaque Etat riverain le soin de prendre les mesures contre les abus qui pourraient en résulter ». Congrès de Vienne, procès-verbal 5.

(3) Article 9, al. 1 du statut.

dans le port, ni le droit d'établissement, ni le droit de participer à l'exploitation du port » (1).

L'Etat riverain, sous la souveraineté duquel un port se trouve, ne sera autorisé à percevoir que des taxes et redevances représentant la contre-partie de son exploitation et de son entretien. Il ne pourra soustraire les installations de ces ports et les facilités (2) offertes dans ceux-ci à la navigation que dans une mesure raisonnable et pleinement compatible avec le libre exercice de la navigation (3).

Pour l'application des droits de douane ou assimilés, des droits d'octroi local et de consommation, perçus à l'occasion de l'importation ou de l'exportation des marchandises par lesdits ports, une parfaite égalité de traitement sera accordée aussi aux Etats contractants (4). Toutefois l'Etat, sous l'autorité duquel un port se trouve, pourra retirer le bénéfice de cette égalité à tout navire, « s'il est prouvé que son armateur défavorise systématiquement les ressortissants de cet Etat » (5).

« A moins de motif exceptionnel justifiant, pour des nécessités économiques, une dérogation, les droits de douane ne pourront être supérieurs à ceux qui sont perçus

(1) Rapport sur le projet de Convention sur le régime international des voies navigables. Comptes rendus, p. 428.

(2) Parmi ces facilités figurent au premier rang les entrepôts ou ports francs, dans lesquels les marchandises peuvent être déchargées sans payer de droits de douane.

(3) Article 9, al. 2 du statut.

(4) Article 9, al. 3 du statut.

(5) Article 9, al. 4 du statut

aux autres frontières douanières de l'Etat intéressé sur les marchandises de même nature, de même provenance et de même destination. Toutes les facilités qui seraient accordées par les Etats contractants, sur d'autres voies de terre ou d'eau, ou dans d'autres ports, pour l'importation et l'exportation, seront également concédées à l'importation et à l'exportation effectuées dans les mêmes conditions par la voie navigable et les ports visés ci-dessus » (1). Le principe d'une règle de maximum a été préféré, à la Conférence, comme plus conforme au principe de l'article 20 concernant les facilités les plus grandes.

Les transports à l'importation, à l'exportation et en transit, seront souvent entravés par *des considérations politiques* causant de graves préjudices à la navigation fluviale. Ainsi sur le Rhin, l'Allemagne, en vue d'attirer le commerce vers les ports maritimes du Nord, c'est-à-dire vers Hambourg et Brême, a réduit de plus en plus les tarifs ferroviaires au profit de ces ports. Or ces tarifs non seulement portent préjudice à la navigation rhénane, mais ne sont pas en eux-mêmes rémunérateurs. Tant au point de vue national qu'au point de vue international, l'intérêt général bien compris exige en effet qu'on puisse effectuer sur le Rhin tous les transports pour lesquels cette voie peut normalement servir dans les conditions économiques les plus favorables.

(1) Article 9, al. 5 du statut.

Cette politique semble s'être développée sous l'action de deux facteurs :

1° Le désir de toute administration de chemins de fer d'établir des tarifs susceptibles de lui assurer un accroissement de son trafic, sans étudier la question de savoir si ce trafic sera rémunérateur, et s'il ne fera pas perdre à la compagnie des transports plus rémunérateurs ;

2° Le désir de l'Etat de développer ses ports maritimes sans tenir compte des intérêts des ports fluviaux que le pays possède (1).

De même la surtaxe française imposée aux marchandises qui passent par un port étranger entrave sérieusement le trafic rhénan pour les importations et les exportations à destination et en provenance de l'Alsace. On fait observer, en effet, que des marchandises importées en Alsace via Nantes bénéficient d'une réduction des taxes françaises, tandis que les mêmes avantages ne sont pas accordés par la France, lorsque les marchandises sont importées via Rotterdam et transportées sur le Rhin.

Cette question de la surtaxe française semble être un problème de politique générale, exactement comme celle de la fixation arbitraire des tarifs des chemins de fer allemands, destinés à détourner le trafic sur Hambourg et Brême. Il ne semble exister aucune différence essentielle

(1) Il serait plus avantageux pour les compagnies de chemins de fer de consentir pour les marchandises transportées par elles à destination ou en provenance des ports fluviaux rhénans, des tarifs qui permettraient le transport combiné par chemin de fer et par voie d'eau.

entre un Etat qui protège ses ports maritimes en frappant d'une taxe additionnelle les transports qui passent par les ports maritimes étrangers, et un Etat qui protège ses ports maritimes en accordant une véritable prime, sous forme d'une réduction sensible des tarifs ferroviaires pour les transports qui passent par les ports en question (1).

Ce traitement préférentiel des ports maritimes vis-à-vis des ports fluviaux et des transports par voie ferrée vis-à-vis des transports fluviaux, ne répond pas au but visé par l'alinéa 5 de l'article 9 et est en contradiction absolue avec ce texte.

Au point de vue des tarifs douaniers, les Etats garderont, bien entendu, leur complète liberté d'action. Ainsi rien ne pourra empêcher les Etats de traiter différemment des marchandises d'origine différente. Dans l'hypothèse d'une marchandise anglaise arrivant en Suisse par une voie d'eau internationale, la Suisse gardera toujours le droit de traiter la marchandise anglaise plus favorablement ou moins favorablement que la marchandise d'un autre pays (2).

---

(1) Rapport relatif à la navigation sur le Rhin présenté à la Commission des communications et du transit. Société des Nations, 1925.

(2) La Société des Nations a joué et jouera toujours plus un rôle de premier plan pour tout ce qui a rapport au problème du transit. Sa Commission du transit est un organe de liaison et de coordination entre les divers autres organismes internationaux s'occupant de questions de transports. C'est ainsi qu'elle a admis dans son sein, à titre consultatif, des représentants des Commissions internationales de l'Elbe, de l'Oder, du Rhin et du Danube. Elle a été aussi représentée aux délibérations de la plupart de ces Commissions. En liaison encore avec les Commissions internationales, la Commission du transit a commencé l'examen des questions de l'unification du jaugeage et de l'unification du droit privé.

CHAPITRE X

La liberté de la navigation fluviale en temps de guerre

—

Jusqu'à maintenant nous avons étudié les mesures propres à assurer le libre exercice de la navigation fluviale en temps de paix, mais qu'en sera-t-il en temps de guerre ? Plusieurs Traités ont eu des dispositions spéciales à ce sujet. Ces dispositions, sans avoir consacré formellement — en Europe tout au moins — le principe de la liberté de la navigation fluviale en temps de guerre, ont néanmoins essayé de garantir la batellerie contre les entraves qu'elle aurait à subir par suite d'hostilités entre Etats riverains.

Déjà en 1804, la France et l'Empire germanique étaient convenus que si la paix venait à être rompue, « le prélèvement de l'octroi n'en continuerait pas moins régulièrement ; que les personnes et les embarcations attachées à l'administration de cet octroi seraient traitées comme neutres, et que l'on donnerait des sauvegardes aux caisses publiques ».

Au Congrès de Vienne, le baron de Humboldt fut d'avis de renouveler ces engagements en y ajoutant la déclaration « que les belligérants auraient à respecter la liberté de la navigation, autant que cela serait compatible avec

les opérations militaires ». Rien cependant dans le Traité de 1815 ne fait mention de cet accord (1).

Le cas de guerre a été encore expressément prévu par l'article 21 de l'Acte Public de 1865 relatif au Danube, qui stipule que : « les ouvrages et établissements de toute nature créés par la Commission européenne ou par l'autorité qui lui succédera en exécution de l'article 16 du Traité de Paris du 31 mars 1856, notamment la caisse de Soulina, jouiront de la neutralité stipulée dans l'article 11 du dit Traité et seront, en cas de guerre, également respectés par les belligérants. Le bénéfice de cette neutralité s'étendra, avec les obligations qui en dérivent, à l'inspecteur général de la navigation, à l'administration du port de Soulina, au personnel de la caisse de navigation et de l'hôpital de la marine, enfin au personnel technique chargé de la surveillance des travaux ».

Telles sont les principales dispositions qu'offre la législation fluviale en Europe pour assurer la liberté de la navigation en temps de guerre. Nous remarquerons que cette liberté résulte surtout du fait que ces différents Actes publics ont neutralisé les établissements et le personnel préposés au service de la navigation, et que l'octroi continue à être perçu.

Sur les fleuves américains, le principe de la liberté de

---

(1) ENGELHARDT, *op. cit.*, p. 174.

Dans l'article 108 de la Convention de Mayence de 1831, tiré tout entier de l'acte franco-germanique de 1804, le droit de naviguer en temps de guerre ne résulte que du fait que l'octroi continuera à être perçu.

la navigation a été reconnu en termes moins restrictifs. Ainsi le Traité conclu en 1853 entre l'Argentine et les Etats-Unis, l'Angleterre et la France, dispose que dans le cas où la guerre éclaterait entre quelques-uns des Etats limitrophes du Rio de la Plata, la navigation du Parana et de l'Uruguay resterait libre pour tous les pavillons (1).

C'est l'Afrique qui a inauguré la pratique la plus libérale en cette matière. En vertu des articles 25 et 33 de l'Acte de Berlin de 1885, le Niger et le Congo devront être accessibles à tous les navires, même aux navires ennemis, dans la double éventualité d'un conflit local et d'hostilités déclarées et poursuivies sur un théâtre étranger. La marchandise ennemie sera libre, même sous pavillon ennemi, à l'exception de la contrebande de guerre. Pour maintenir cette liberté, le Traité de Berlin a proclamé la neutralité des eaux du Niger et du Congo et de la mer territoriale faisant face à leurs embouchures. Or cette neutralité vise la navigation seule, ses établissements et ses agents publics, sans modifier le caractère de la voie d'eau elle-même en tant que partie intégrante du sol national lui-même.

Aujourd'hui, l'opportunité d'une entente commune, en vertu de laquelle la liberté de la navigation fluviale en temps de guerre serait garantie suivant les exigences légitimes du commerce international, apparaît de plus en plus nécessaire. La Conférence de Barcelone n'a cepen-

(1) ENGELHARDT, *op. cit.*, p. 176.

dant pas formellement reconnu cette opportunité. Pour les mêmes motifs qui furent exposés à l'occasion de la Convention du transit, la Commission des voies navigables n'a pas cru devoir se prononcer autrement que sous la forme négative et générale de l'article 15, qui stipule que la Convention « ne fixe pas les droits et les devoirs des belligérants et des neutres en temps de guerre » ; mais que néanmoins « elle subsistera en temps de guerre dans la mesure compatible avec ces droits et ces devoirs ». Or ce texte ne fut adopté que sous la condition du vœu que « la Société des Nations inviterait le plus tôt possible ses membres à se réunir en vue de l'élaboration de nouvelles conventions destinées à régler les droits des belligérants et des neutres en temps de guerre » (1). L'article 15 de la Convention générale, comme l'article 8 de la Convention du transit, tels qu'ils sont rédigés actuellement, seront immédiatement applicables à ces nouveaux textes. Le maintien de ces deux Conventions en temps de guerre dépendra donc en grande partie de la conception que la Société des Nations se fera de ces droits et de ces devoirs.

Sans vouloir préjuger ces droits et ces devoirs, nous pouvons cependant poser déjà quelques principes.

Autrefois, quand une guerre éclatait, une faible partie de la nation était sous les drapeaux et le champ de bataille avait une étendue très limitée. La vie commer-

(1) Rapport de la Commission plénière du transit. Comptes rendus,

ciale pouvait alors en général continuer, même chez les belligérants, et les transports étaient effectués comme en temps de paix. Aujourd'hui les conséquences de la guerre sont autres : toute la nation se trouve sous les drapeaux ; le champ des hostilités a une étendue considérable ; tous les moyens de transport sont réquisitionnés pour le transport des troupes, etc. Le résultat sera une cessation plus ou moins complète de la vie commerciale des Etats belligérants, et des perturbations économiques plus ou moins profondes dans celle des Etats non belligérants. Ces Etats auront d'autant plus à souffrir qu'ils seront situés plus près du théâtre des hostilités. Or la cause de ces perturbations réside très souvent dans le fait que les communications sont arrêtées ou que les moyens de transport sont devenus insuffisants. Dans ces conditions, les Etats belligérants auront envers les Etats non belligérants un véritable devoir de respecter dans la mesure du possible la liberté des communications et du transit. Ce devoir se justifie d'autant plus qu'en matière de navigation fluviale les transports ne sont pas effectués avec le matériel et par les soins de l'Etat territorial (1).

Un régime de liberté de la navigation fluviale résultant d'une neutralité des eaux, comme pour le Congo et le Niger, même si le bénéfice de cette neutralité pouvait être étendu à une surface riveraine plus ou moins vaste,

(1) Cette question présente pour les Etats dépourvus de littoral maritime, comme la Suisse, un caractère vital.

serait inapplicable en Europe. Cette liberté subirait, en effet, de graves atteintes au cours des opérations militaires, et cette neutralité ne serait par conséquent pas respectée.

Sous le bénéfice de ces considérations, nous pouvons poser les principes suivants. Quand aucune nécessité impérieuse ne le justifierait (1), la navigation fluviale restera libre en temps de guerre, *au moins pour les pavillons des puissances non belligérantes*. Les bâtiments de ces puissances auront accès dans tous les ports du fleuve, sauf dans les ports réellement bloqués. Les marchandises transportées sous pavillon neutre seront insaisissables dans les eaux et ports de ces fleuves, sans distinction entre la propriété neutre et la propriété ennemie, à l'exception de la contrebande de guerre. Enfin tous les ouvrages et établissements fluviaux, de quelque nature qu'ils soient, comme les bureaux de perception, le personnel administratif, technique et judiciaire, dépendant d'une manière permanente du service de la navigation, jouiront des bénéfices de la neutralité et seront également respectés et protégés par les belligérants (2).

(1) Comme par exemple sur un point donné la proximité du théâtre des hostilités.

(2) Engelhardt, *op. cit.*, p. 182.

CHAPITRE XI

Le règlement des différends

—

Dans ce chapitre nous nous occuperons non seulement de litiges entre Etats, mais aussi de litiges intéressant des particuliers, relativement à des infractions aux règlements de navigation et à des contestations civiles ayant rapport à des faits de navigation, comme la réparation d'un dommage causé par un batelier en abordant. En ce qui concerne ces derniers litiges, la Conventien stipule dans son article 12, al. 2 que : « les règles de procédure touchant notamment la constatation, la poursuite et la répression des délits de navigation devront tendre à des solutions aussi expéditives que possibles », ce qui donne le droit à chaque Etat riverain de s'organiser à cet égard comme il l'entend. Ainsi sur le Rhin, les tribunaux pour la navigation du Rhin connaîtront des litiges engendrés par la batellerie rhénane. Ces tribunaux seront compétents en matière civile et pénale (1) et devront être « situés sur le Rhin ou à proximité du fleuve » (2). Cette dernière disposition a pour but d'éviter au batelier la perte de temps, les frais et les retards résultant de l'obligation de rechercher des juges un peu plus loin. Sous cette seule

(1) Article 34 de la Convention de Mannheim de 1868.
(2) Article 33 de la Convention de 1868.

réserve, chaque Etat riverain restera libre de désigner ces tribunaux comme il l'entend (1). Toutes les fois que l'intérêt du litige dépassera 50 francs, l'appel sera possible et pourra être porté au choix de l'une ou l'autre des parties, soit devant le tribunal d'appel du territoire où le tribunal de première instance a déjà jugé, soit devant la Commission centrale (2).

Au sujet de cette juridiction internationale de la Commission centrale du Rhin dans des litiges d'ordre purement privé, nous pouvons faire la remarque suivante : il y a eu depuis longtemps des juridictions internationales, mais celles-ci étaient réservées *aux litiges entre Etats*, et leur compétence supposait un accord des pays intéressés. C'est ce qui se passe en cas d'arbitrage international, et lorsque la Cour permanente de justice internationale est saisie. On ne connaissait guère de juridiction internationale saisie *directement par des particuliers* (3). Certains auteurs se sont nettement prononcés contre cette compétence juridictionnelle de la Commission centrale du Rhin (4). Nous estimons, au contraire, que cette juridic-

(1) L'origine de ces tribunaux se trouve dans les art. 8 et 9 du règlement de Vienne de 1815.

(2) Article 37, al. 1 de la Convention de 1868.

(3) A l'heure actuelle, l'institution tend à prendre un grand développement, car d'autres Commissions fluviales possèdent ou possèderont les mêmes attributions. Voir NIBOYET, *Les tribunaux pour la navigation du Rhin et le pouvoir judiciaire de la Commission centrale du Rhin*, R. G. D. I. P., année 1923.

(4) En particulier GODEFROI, *Les tribunaux pour la navigation du Rhin*, R. G. D. I. P., année 1869.

tion internationale en matière civile et même pénale de la Commission centrale du Rhin peut être une source de garanties pour les Etats signataires de la Convention de Mannheim. Ainsi dans l'hypothèse d'un litige entre un batelier allemand et un batelier français, pour cause de collision par exemple, le batelier français condamné à réparer le dommage, et qui s'estimerait non fautif, aura toujours la faculté de recourir en seconde instance devant la Commission centrale, où siègent des délégués français, ce qui lui offre une bien meilleure garantie que s'il était obligé de recourir en seconde instance devant un tribunal allemand. Pour les mêmes raisons, il est permis de se demander pourquoi une décision de la Commission centrale exécutoire en France, offrirait moins de garanties qu'une décision d'un tribunal allemand ou néerlandais, puisque des délégués français ont coopéré à son établissement.

Quant aux litiges entre Etats relativement à l'interprétation ou à l'application de la Convention, nous remarquerons d'abord que la Commission internationale n'est pas, en principe, un tribunal qui tranche un différend. Ainsi la Convention de Mannheim de 1868 n'a pas donné à la Commission centrale le pouvoir de régler des litiges entre Etats pour lesquels il n'existe à l'heure actuelle que la voie diplomatique. Cependant, ici encore, comme pour les litiges d'ordre purement privé, tout dépendra de l'acte de navigation, qui pourrait très bien donner à la Commission internationale un tel pouvoir. Celle-ci réunit,

en effet, tous les éléments d'un tribunal arbitral, puisqu'à côté de juges nommés par les parties, les délégués des Etats recourant à l'arbitrage, siègent des juges tiers, les délégués des autres Etats. La Convention de Barcelone prévoit une autre juridiction : la Cour permanente de justice internationale, pour régler les différends qui surgiraient entre Etats relativement à l'interprétation ou à l'application de la Convention, ce qui nous amène à l'étude de cette institution. Mais auparavant il est utile de rappeler brièvement quelle a été l'évolution des institutions arbitrales en général.

La justice internationale commence par être essentiellement facultative et privée, et se présente généralement sous la forme de l'arbitrage. La base fondamentale de cette institution repose sur la libre volonté des parties, se manifestant par l'accord de celles-ci dans le compromis. Celui-ci doit déterminer l'objet du litige et indiquer comment les arbitres seront choisis. Une fois conclu, le compromis lie les parties l'une à l'égard de l'autre. Les arbitres tranchent alors le litige défini par le compromis sur les bases de droit et de fait déterminées par les parties. La sentence rendue par les arbitres est obligatoire pour les parties et définitive, mais ne comporte pas d'exécution forcée et reste confiée à la bonne foi de l'Etat condamné.

La célèbre affaire de l'Alabama, en 1872, entre les Etats-Unis et l'Angleterre, consacra ces usages du droit coutumier arbitral international, avec une majorité de

juges tiers et une procédure nettement judiciaire. Une double tendance se dessine ensuite en vue de codifier ces usages du droit coutumier arbitral et d'instituer un tribunal permanent d'arbitrage. Le résultat fut, en 1899, la création de la Cour permanente d'arbitrage.

La juridiction de cette Cour était facultative et accessible à tous les Etats ; mais, en dépit de son nom, et c'était là le défaut fondamental, cette Cour était privée de tout caractère permanent. En 1907, la seconde Conférence de la Paix, tenta, mais sans succès, d'instituer une Cour de justice vraiment permanente et composée de juges internationaux. Quant au principe même de l'arbitrage obligatoire, les Conférences de la Paix de 1899 et de 1907, n'étant pas parvenues à l'instaurer, se contentèrent seulement de rendre à ce principe un hommage théorique. C'est surtout par des traités particuliers entre Etats que l'arbitrage obligatoire allait se développer (1).

Ce ne sera qu'après la guerre mondiale, au sein de la Société des Nations, qu'une juridiction réellement permanente prévue par l'article 14 du Pacte : « La Cour permanente de justice internationale », sera vraiment possible (2).

---

(1) Politis, *La justice internationale*, Paris, 1922.

(2) Article 14 du Pacte : « Le Conseil est chargé de préparer un projet de Cour permanente de justice internationale et de le soumettre aux membres de la Société. Cette Cour connaîtra de tous différends d'un caractère international que les Parties lui soumettront. Elle donnera aussi des avis consultatifs sur tout différend ou tout point dont la saisira le Conseil ou l'Assemblée ».

La compétence de la Cour permanente *est en principe facultative*. Elle « s'étend à toutes les affaires que les parties lui soumettront, ainsi qu'à tous les cas spécialement prévus dans les Traités et Conventions en vigueur » (1). Cependant le statut de la Cour laisse aux Etats la faculté d'admettre *le principe de l'obligation*, moyennant une simple déclaration par laquelle ils reconnaissent comme obligatoire, de plein droit et sans Convention spéciale, la juridiction de la Cour sur certaines catégories de différends (2).

La question de la compétence facultative ou obligatoire de la Cour ne se confond pas avec celle de l'arbitrage obli-

---

(1) Article 36, al. 1 du statut de la Cour.

(2) Article 36, al. 2 et s. du statut de la Cour : « Les membres de la Société et les Etats mentionnés à l'annexe du Pacte pourront, soit lors de la signature ou de la ratification du Protocole, auquel le présent acte est joint, soit ultérieurement, déclarer reconnaître dès à présent comme obligatoire, de plein droit et sans convention spéciale, vis-à-vis de tout autre membre ou Etat, acceptant la même obligation, la juridiction de la Cour sur toutes ou quelques-unes des catégories de différends d'ordre juridique ayant pour objet » :

a) « L'interprétation d'un traité » ;

b) « La réalité de tout fait qui, s'il était établi, constituerait la violation d'un engagement international » ;

c) « La nature ou l'étendue de la réparation due pour la rupture d'un engagement international ».

« La déclaration ci-dessus visée pourra être faite purement et simplement ou sous condition de réciprocité de la part de plusieurs ou de certains membres ou Etats, ou pour un délai déterminé ».

« En cas de contestation sur le point de savoir si la Cour est compétente, la Cour décide ».

Il existe en outre un certain nombre de conventions internationales qui prévoient déjà l'arbitrage obligatoire. Des dispositions en ce sens ont été également introduites dans les Traités de Paix.

gatoire. En effet « plusieurs Etats peuvent se lier par un système d'arbitrage obligatoire sans qu'il existe de juridiction compétente de plein droit pour connaître de leurs différends ; tout en étant convenus d'aller devant un juge, ils doivent encore se mettre d'accord sur le choix du juge. Inversement, l'institution d'une Cour à compétence obligatoire suppose nécessairement un régime d'arbitrage obligatoire, puisque du moment où l'un des plaideurs saisit la Cour, son adversaire doit se présenter devant elle. On peut seulement hésiter sur le point de savoir si l'expression « d'arbitrage obligatoire » est encore propre à cette hypothèse, puisque l'arbitrage est précisément une forme de juridiction où le juge est désigné par l'accord des parties, ce qui n'est plus le cas, ou s'il ne convient pas de préférer le terme plus général de « juridiction obligatoire » (1).

La Cour de justice est, en définitive, compétente aux termes de l'article 36 de son statut :

1° Toutes les fois que deux Etats, auxquels la Cour est ouverte, conviennent de porter devant elle un litige (arbitrage facultatif).

2° Lorsqu'un Etat A, lié à un Etat B par un Traité d'arbitrage obligatoire, cite son adversaire devant la Cour au sujet d'un différend prévu par le dit Traité. Il en va de même lorsque les deux Etats sont liés par un Traité quelconque contenant une clause d'arbitrage obligatoire.

(1) ROUGIER, *op. cit.*, p. 98.

3° En vertu de l'accord spécial réalisé par les déclarations d'un certain nombre de membres de la Société qui s'engagent à reconnaître, dans leurs relations réciproques, la compétence de la Cour comme obligatoire.

Cette déclaration est elle-même susceptible de modalités :

a) Elle peut être faite pour un temps donné ou sans limitation de durée.

b) Elle peut être pure et simple ou sous conditions de réciprocité, c'est-à-dire sous la condition que certains membres de la Société feront une déclaration analogue.

c) Elle peut viser une ou plusieurs des catégories de différends juridiques que l'article 36 énumère et qui sont relatives à l'interprétation des traités, à la violation des traités, à la responsabilité née de la rupture d'un engagement international, et généralement à tout point de droit international (1).

En ce qui concerne les moyens de sanction dont la Cour dispose, le statut ne touche pas à la question de savoir si des sanctions pourront être appliquées à un Etat qui refuserait d'exécuter un arrêt de la Cour, ni quelles seront ces sanctions. Cette omission ne signifie cependant pas que la Cour soit privée de tout moyen de contrainte. Aux termes de l'article 13, al. 4 du Pacte : « les membres de la Société s'engagent à exécuter de bonne foi les sentences rendues et à ne pas recourir à la guerre contre tout

(1) Rougier, *op. cit.*, p. 101.

membre de la Société qui s'y conformera. Faute d'exécution de la sentence, le Conseil propose les mesures qui doivent en assurer l'effet ». Or cet article vise spécialement l'exécution des sentences arbitrales. Le Conseil est donc chargé de veiller, en général, à l'exécution des sentences arbitrales concernant les membres de la Société, aussi bien sans doute celles qui émanent de la Cour permanente que celles qui sont rendues par toute autre juridiction. « Le choix et l'opportunité des mesures sont laissés à sa discrétion, parce qu'en cette question si grave de décider des mesures de contrainte contre un Etat souverain, les possibilités politiques l'emportent nécessairement sur la rigidité des formules juridiques ; il aurait été plus dangereux qu'utile de permettre à la Cour d'indiquer des moyens de sanction et de prendre des décisions exécutoires, à moins de mettre à sa disposition l'autorité d'une force publique internationale » (1).

La Cour permanente ne remplace pas l'ancienne Cour d'arbitrage de La Haye. Les Etats demeurent toujours libres de confier la solution de leurs litiges à cette dernière. Les deux Cours coexistent donc l'une à côté de l'autre. Toutefois elles présentent deux types de juridiction bien distincts : l'un continue l'ancienne tradition de la justice arbitrale et privée, alors que l'autre se rattache à la tendance moderne de la justice judiciaire et publique. Cette distinction est très réelle : « l'arbitrage peut

(1) ROUGIER, *op. cit.*, p. 105.

tenir compte de mille éléments de fait, de mille contingences, souvent de certaines nécessités d'ordre politique. L'arrêt de justice ne tient compte que de la règle définie et fixée par la loi » (1). Chacune de ces deux Cours sera donc appelée à avoir une sphère d'action propre. Les litiges proprement juridiques seront préférablement réservés à la nouvelle Cour, tandis que les conflits d'ordre politique ou de caractère mixte resteront de la compétence de l'ancienne Cour.

Qu'arrivera-t-il maintenant, quand surgira un différend entre deux Etats sur une voie navigable d'intérêt international ? L'article 22 de la Convention stipule : « qu'à défaut d'entente directe entre les Etats, tous différends qui surgiraient entre eux relativement à l'interprétation ou à l'application du présent statut, seront portés devant la Cour permanente de justice internationale, à moins que, par application d'une Convention spéciale ou d'une clause générale d'arbitrage, il ne soit procédé à un règlement du différend, soit par arbitrage, soit de toute autre manière. » Il résulte de ce texte que les litiges entre Etats pourront être réglés de *différentes manières*, et pourront être portés en dernier ressort devant la Cour permanente. Cette dernière juridiction jouera chaque fois qu'un autre mode de règlement des différends n'aura pas été prévu par les parties.

---

(1) Rapport présenté par M. de Lapradelle au nom des juristes de La Haye.

Les termes de « convention spéciale » et de « clause générale d'arbitrage » ont une portée très générale. L'hypothèse visée est celle-ci : les parties au différend se sont engagées à déférer au jugement d'un arbitre de leur choix tous leurs litiges d'une certaine espèce. On peut fort bien entendre par là que les Etats signataires d'un acte de navigation, au moment où ils établissent cet acte, conviennent de règler tels ou tels de leurs différends, par l'arbitrage de la Commission internationale. Ces Etats, en effet, ont le droit de décider s'ils veulent recourir à cette procédure d'arbitrage exceptionnel ou s'ils veulent, au contraire, s'en tenir purement et simplement à la clause générale de l'article 22. Peut-être même pourront-ils s'en tenir à la clause générale pour certaines natures de conflits, et pour des conflits plus simples, plus courants, convenir que ce sera la Commission internationale instituée par l'Acte de navigation qui les réglera (1).

En définitive tous les différends relativement à l'interprétation ou à l'application de la Convention seront réglés à défaut d'entente directe entre Etats, soit :

a) Par l'arbitrage de toute juridiction désignée par les parties : arbitrage de la Commission internationale, arbitrage de la Cour permanente de La Haye, etc.

b) De toute autre manière.

c) Par l'arbitrage de la Cour permanente de justice internationale.

(1) Detœuf, Discours du délégué français à la Conférence de Barcelone. Comptes rendus, p. 193.

Il pourra se produire certaines difficultés, quand un différend s'élève entre une partie qui n'est pas intervenue à un acte de navigation et une partie signataire de cet acte, dans l'hypothèse où le différend doit être réglé par l'arbitrage de la Commission internationale. En pareil cas, il faut admettre le principe général de l'article 22, c'est-à-dire qu'à défaut d'entente directe entre Etats, et si le différend ne peut pas être réglé entre eux soit par arbitrage, soit de toute autre manière, il sera porté devant la Cour permanente.

Une dernière question à nous poser est celle de savoir si une Commission internationale peut se présenter devant la Cour permanente. La Cour permanente est compétente pour arbitrer les différends qui se produisent entre Etats. Si un conflit survient entre une Commission internationale et un Etat sera-t-elle encore compétente ? On est arrivé à cette conclusion illogique, selon nous, que des groupes d'Etats seraient justiciables de la Cour ; mais que les conflits entre les personnes morales et les Etats doivent en être exclus. Les Commissions ne peuvent donc pas être parties dans un différend devant la Cour. Un Etat qui estimerait qu'une décision d'une Commission a été prise, soit dans des conditions d'incompétence, soit en violation de Conventions internationales, devrait porter sa plainte devant la Cour contre tous les Etats dont les représentants à la Commission ont participé à la décision prise.

Enfin la Convention décide au troisième alinéa de son

article 22, que, pour régler autant que possible les différends à l'amiable, les Etats s'engageront, avant toute instance judiciaire, à soumettre ces différends à la Commission consultative. Si cette procédure de conciliation échoue, c'est-à-dire si l'avis de la Commission consultative ne peut pas être suivi, les Etats en cause devront saisir la Cour permanente de justice.

APPENDICE I

Traité de Versailles

—

Art. 331

Sont déclarés internationaux :

L'Elbe, depuis le confluent de la Vltava et la Vltava depuis Prague ;

L'Oder, depuis le confluent de l'Oppa ;

Le Niemen depuis Ulm ;

et toute partie navigable de ces réseaux servant naturellement d'accès à la mer à plus d'un Etat, avec ou sans transbordement d'un bateau dans un autre, ainsi que les canaux latéraux et chenaux qui seraient établis, soit pour doubler ou améliorer des sections naturellement navigables des dits réseaux fluviaux, soit pour réunir deux sections naturellement navigables du même cours d'eau.

Il en sera de même de la voie navigable Rhin-Danube au cas où cette voie serait construite dans les conditions fixées à l'art. 353.

Art. 332

Sur les voies déclarées internationales à l'article précédent, les ressortissants, les biens et les pavillons de toutes les Puissances seront traités sur le pied d'une parfaite égalité, de telle sorte qu'aucune distinction ne soit faite, au détriment des ressortissants, des biens et du pavillon d'une quelconque de ces Puissances, entre ceux-ci et les ressortissants, les biens et le pavillon de l'Etat riverain lui-même ou de l'Etat dont les

ressortissants, les biens et le pavillon jouissent du traitement le plus favorable.

ART. 333

Des taxes, susceptibles de varier avec les différentes sections du fleuve, pourront être perçues sur les bateaux empruntant la voie navigable ou ses accès, à moins de dispositions contraires d'une Convention existante. Elles devront être exclusivement destinées à couvrir d'une façon équitable les frais d'entretien de la navigabilité ou d'amélioration du fleuve et de ses accès ou à subvenir à des dépenses faites dans l'intérêt de la navigation. Le tarif en sera calculé d'après ces dépenses et affiché dans les ports. Ces taxes seront établies de manière à ne pas rendre nécessaire un examen détaillé de la cargaison, à moins qu'il y ait soupçon de fraude ou de contravention.

ART. 334

Le transit des voyageurs, bateaux et marchandises s'effectuera conformément aux conditions générales fixées dans la section I. Lorsque les deux rives d'un fleuve international font partie d'un même Etat, les marchandises en transit pourront être mises sous scellés ou sous la garde des agents des douanes. Lorsque le fleuve forme frontière, les marchandises et les voyageurs en transit seront exempts de formalités douanières. Le chargement et le déchargement des marchandises ainsi que l'embarquement et le débarquement des voyageurs, ne pourront s'effectuer que dans les ports désignés par l'Etat riverain.

ART. 335

Sur le parcours comme à l'embouchure des fleuves mentionnés, il ne pourra être perçu de redevances d'aucune espèce, autre que celles prévues à la présente partie.

Cette disposition ne fera pas obstacle à l'établissement par les Etats riverains, de droits de douane, d'octroi local ou de consommation, non plus qu'à la création de taxes raisonnables et uniformes prélevées dans les ports d'après des tarifs publics pour l'usage de grues, élévateurs, quais, magasins, etc.

ART. 336

A défaut d'une organisation spéciale relative à l'exécution des travaux d'entretien et d'amélioration de la partie internationale d'un réseau navigable, chaque Etat riverain sera tenu de prendre dans la mesure convenable, les dispositions nécessaires à l'effet d'écarter tous obstacles ou dangers pour la navigation et d'assurer le maintien de la navigation dans de bonnes conditions.

Si un Etat néglige de se conformer à cette obligation, tout Etat riverain ou représenté à la Commission internationale, s'il y en a une, pourra en appeler à la juridiction instituée par la Société des Nations.

ART. 337

Il sera procédé de la même manière dans le cas où un Etat riverain entreprendrait des travaux de nature à porter atteinte à la navigation dans la partie internationale. La juridiction visée à l'article précédent pourra prescrire la suspension ou la suppression de ces travaux en tenant compte dans ses décisions, des droits relatifs à l'irrigation, à la force hydraulique, aux pêcheries et aux autres intérêts nationaux, qui, en cas d'accord de tous les Etats riverains ou de tous les Etats représentés à la Commission internationale, s'il en existe une, auront la priorité sur les besoins de la navigation.

Le recours à la juridiction de la Société des Nations ne sera pas suspensif.

ART. 338

Le régime formulé aux articles 332 à 337 ci-dessus sera remplacé par celui qui sera institué par une Convention générale à établir par les Puissances alliées et associées et approuvée par la Société des Nations, relativement aux voies navigables dont ladite Convention reconnaîtrait le caractère international. Cette Convention pourra s'appliquer aussi à tout ou partie des réseaux fluviaux de l'Elbe, de l'Oder, du Niémen, et du Danube ci-dessus mentionnés, ainsi qu'aux autres éléments des dits réseaux fluviaux qui pourraient être compris dans une définition générale.

L'Allemagne s'engage, conformément aux dispositions de l'article 319, à adhérer à ladite Convention générale, ainsi qu'à tous projets de revision des accords internationaux et règlements en vigueur établis comme il est dit à l'article 343 ci-après.

APPENDICE II

Convention relative au régime des voies navigables d'intérêt international

—

Article premier

Les Hautes Parties Contractantes déclarent accepter le Statut ci-annexé relatif au Régime des Voies Navigables d'intérêt international adopté par la Conférence de Barcelone, le 19 avril 1921.

Ce statut sera considéré comme faisant partie intégrante de la présente Convention. En conséquence, elles déclarent accepter les obligations et engagements dudit Statut, conformément aux termes et suivant les conditions qui y figurent.

Art. 2

La présente Convention ne porte en rien atteinte aux droits et obligations qui résultent des dispositions du Traité de Paix, signé à Versailles, le 28 juin 1919, ou des dispositions des autres Traités analogues, en ce qui concerne les Puissances signataires ou bénéficiaires de ces Traités.

Art. 3

La présente Convention, dont les textes français et anglais font également foi, portera la date de ce jour et pourra être signée jusqu'au 1er décembre 1921.

ART. 4

La Présente Convention est sujette à ratification. Les instruments de ratification seront transmis au Secrétaire général de la Société des Nations, qui en notifiera la réception aux autres Membres de la Société, ainsi qu'aux Etats admis à signer la Convention. Les instruments de ratification seront déposés aux Archives du Secrétariat.

Pour déférer aux prescriptions de l'article 18 du Pacte de la Société des Nations, le Secrétaire général procédera à l'enregistrement de la présente Convention, dès le dépôt de la première ratification.

ART. 5

Les Membres de la Société des Nations qui n'auront pas signé la présente Convention avant le 1er décembre 1921 pourront y adhérer.

Il en sera de même des Etats non Membres de la Société auxquels le Conseil de la Société aurait décidé de donner communication officielle de la présente Convention.

L'adhésion sera notifiée au Secrétaire Général de la Société, qui informera toutes les Puissances intéressées de l'adhésion et de la date à laquelle celle-ci a été notifiée.

ART. 6

La présente Convention n'entrera en vigueur qu'après avoir été ratifiée par cinq Puissances. La date de son entrée en vigueur sera le quatre-vingt-dixième jour après la réception par le Secrétaire Général de la Société des Nations de la cinquième ratification. Ultérieurement, la présente Convention prendra effet, en ce qui concerne chacune des Parties, quatre-

vingt-dix jours après la réception de la ratification ou de la notification de l'adhésion.

Dès l'entrée en vigueur de la Convention, le Secrétaire Général en adressera une copie conforme aux Puissances non Membres de la Société, qui, en vertu des Traités de Paix, se sont engagées à y adhérer.

ART. 7

Un recueil spécial sera tenu par le Secrétaire Général de la Société des Nations, indiquant quelles Parties ont signé ou ratifié la présente Convention, y ont adhéré ou l'ont dénoncée. Ce recueil sera constamment ouvert aux Membres de la Société et publication en sera faite aussi souvent que possible, suivant les indications du Conseil.

ART. 8

Sous réserve des dispositions de l'article 2 de la présente Convention, celle-ci peut être dénoncée par l'une quelconque des Parties, après l'expiration d'un délai de cinq ans, à partir de la date de son entrée en vigueur pour ladite Partie. La dénonciation sera faite sous forme de notification écrite, adressée au Secrétaire Général de la Société des Nations. Copie de cette notification, informant toutes les autres Parties de la date à laquelle elle a été reçue, leur sera immédiatement transmise par le Secrétaire Général. La dénonciation prendra effet un an après la date à laquelle elle aura été reçue par le Secrétaire Général, et ne sera opérante qu'en ce qui concerne la Puissance qui l'aura notifiée. Elle ne portera pas atteinte, à moins d'accord contraire, à des engagements relatifs à un programme de travaux contractés avant la dénonciation.

ART. 9

La revision de la présente Convention peut être demandée à toute époque par un tiers des Hautes Parties Contractantes.

En foi de quoi, les Plénipotentiaires susnommés ont signé la présente Convention.

Fait à Barcelone, le vingt avril mil neuf cent vingt et un, en un seul exemplaire qui restera déposé dans les archives de la Société des Nations.

(*Suivent les signatures des délégués.*)

STATUT

relatif au régime des voies navigables d'intérêt international

ARTICLE PREMIER

Pour l'application du présent Statut, seront considérées comme voies navigables d'intérêt international :

1. — Toutes parties naturellement navigables vers et depuis la mer d'une voie d'eau qui, dans son cours naturellement navigable vers et depuis la mer, sépare ou traverse différents Etats, ainsi que toute partie d'une autre voie d'eau naturellement navigable vers et depuis la mer reliant à la mer une voie d'eau naturellement navigable qui sépare ou traverse différents Etats.

Il est entendu que :

a) Le transbordement d'un navire ou bateau à un autre n'est pas exclu par les mots « navigables vers et depuis la mer » ;

b) Est dite naturellement navigable, toute voie d'eau naturelle ou partie de voie d'eau naturelle faisant actuellement l'objet d'une navigation commerciale ordinaire ou susceptible, par ses conditions naturelles, de faire l'objet d'une telle navi-

gation ; par navigation commerciale ordinaire, il faut entendre une navigation qui, étant données les conditions économiques des pays riverains, est commercialement et couramment praticable ;

c) Les affluents doivent être considérés comme des voies d'eau séparées ;

d) Les canaux latéraux, établis en vue de suppléer aux imperfections d'une voie d'eau rentrant dans la définition ci-dessus, sont assimilés à cette dernière ;

e) Sont considérés comme riverains tous les Etats séparés ou traversés par une même voie navigable d'intérêt international, y compris ses affluents d'intérêt international.

2. — Les voies d'eau ou parties de voies d'eau naturelles ou artificielles, désignées expressément comme devant être soumises au régime de la Convention générale concernant les voies navigables, soit dans les actes unilatéraux des Etats sous la souveraineté ou l'autorité desquels se trouvent lesdites voies d'eau ou parties de voies d'eau, soit dans des accords comportant notamment le consentement desdits Etats.

ART. 2

Parmi les voies navigables d'intérêt international, constituent une catégorie spéciale en vue de l'application des articles 9, 10, 12 et 14 du présent Statut :

a) Les voies navigables pour lesquelles il existe une Commission internationale où sont représentés des Etats non riverains ;

b) Les voies navigables qui seraient ultérieurement classées dans cette catégorie, soit en vertu d'actes unilatéraux des Etats sous la souveraineté ou l'autorité desquels elle se trouvent, soit en vertu d'accords comportant notamment le consentement desdits Etats.

ART. 3

Sous réserve des stipulations des articles 5 et 17, chacun des Etats contractants accordera, sur les parties de voies navigables ci-dessus désignées qui se trouvent sous sa souveraineté ou autorité, le libre exercice de la navigation aux navires et bateaux battant pavillon de l'un quelconque des Etats contractants.

ART. 4

Dans l'exercice de la navigation ci-dessus visée, les ressortissants, les biens et les pavillons de tous les Etats contractants seront, sous tous les rapports, traités sur le pied d'une parfaite égalité. Aucune distinction ne sera notamment faite entre les ressortissants, les biens et les pavillons des différents Etats riverains y compris l'Etat riverain sous la souveraineté ou l'autorité duquel se trouve la partie de voie navigable considérée; de même, aucune distinction ne sera faite entre les ressortissants, les biens et les pavillons des Etats riverains et ceux des non riverains. Il est entendu, en conséquence, qu'aucun privilège exclusif de navigation ne sera accordé sur lesdites voies navigables à des sociétés ou à des particuliers.

Aucune distinction ne pourra être faite, dans ledit exercice, en raison du point de provenance ou de destination, ou de la direction des transports.

ART. 5

Par dérogation aux deux articles précédents et sauf convention ou obligation contraire :

1. — Tout Etat riverain a le droit de réserver à son propre pavillon le transport de voyageurs et de marchandises, chargés à un port se trouvant sous sa souveraineté ou autorité et

déchargés à un autre port se trouvant également sous sa souveraineté ou autorité. L'Etat qui ne réserve pas à son propre pavillon les transports ci-dessus spécifiés peut, néanmoins, à l'égard d'un co-riverain qui se les réserve, refuser le bénéfice de l'égalité de traitement en ce qui concerne ces dits transports.

Sur les voies navigables, visées à l'article 2, l'Acte de navigation ne pourra laisser aux Etats riverains que le droit de réserver les transports locaux de voyageurs et de marchandises indigènes ou indigénées. Toutefois, dans tous les cas où une liberté plus complète de la navigation aurait déjà été proclamée dans un Acte de navigation antérieur, cette liberté ne sera pas diminuée.

2. — Lorsqu'un réseau navigable naturel d'intérêt international, ne comprenant pas de voies visées à l'article 2, ne sépare ou traverse que deux Etats, ceux-ci ont le droit de réserver d'un commun accord à leur pavillon le transport des voyageurs et des marchandises, chargés à un port de ce réseau et déchargés à un autre port de ce même réseau, à moins que ce transport ne soit accompli entre deux ports qui ne se trouvent pas sous la souveraineté ou l'autorité d'un même Etat au cours d'un voyage sans transbordement sur les territoires de l'un ou l'autre desdits Etats, comportant un parcours en mer ou sur une voie navigable d'intérêt international n'appartenant pas audit réseau.

ART. 6

Chacun des Etats contractants conserve, sur les voies navigables ou parties de voies navigables visées à l'article premier et se trouvant sous sa souveraineté ou autorité, le droit dont il jouit actuellement d'édicter des dispositions et de prendre des mesures nécessaires à la police générale du territoire et à l'application des lois et règlements concernant les douanes, la santé publique, les précautions contre les maladies des

animaux et des végétaux, l'émigration ou l'immigration et l'importation ou l'exportation des marchandises prohibées ; il est entendu que ces dispositions et ces mesures ne dépassant pas les nécessités et appliquées sur un pied de parfaite égalité aux ressortissants, aux biens et aux pavillons de l'un quelconque des Etats contractants, y compris l'Etat contractant qui les édicte, ne devront pas, sans motif valable, entraver le libre exercice de la navigation.

ART. 7

Sur le parcours, comme à l'embouchure de voies navigables d'intérêt international, il ne pourra être perçu de redevances d'aucune espèce autres que des redevances ayant le caractère de rétributions et destinées exclusivement à couvrir d'une manière équitable les frais d'entretien de la navigabilité ou d'amélioration de la voie navigable et de ses accès, ou à subvenir à des dépenses faites dans l'intérêt de la navigation. Ces redevances seront calculées sur ces frais et dépenses et le tarif en sera affiché dans les ports. Elles seront établies de manière à ne pas rendre nécessaire, sauf soupçon de fraude ou de contravention, un examen détaillé de la cargaison et de manière à faciliter autant que possible, tant par les conditions de leur prélèvement que par les tarifs eux-mêmes, le trafic international.

ART. 8

En ce qui concerne les formalités douanières, le transit des navires et des bateaux, des voyageurs et des marchandises, sur les voies navigables d'intérêt international, s'effectuera dans les conditions fixées par le Statut de Barcelone sur la liberté du Transit. Chaque fois que le transit aura lieu sans transbordement, les dispositions complémentaires ci-après seront applicables :

a) Lorsque les deux rives d'une voie navigable d'intérêt international font partie d'un même Etat, les formalités douanières imposées aux marchandises en transit, après la déclaration et une visite sommaire, se borneront à la mise sous scellés, sous cadenas ou sous la garde d'agents des douanes ;

b) Lorsqu'une voie navigable d'intérêt international forme frontière entre deux Etats, les navires et bateaux, les voyageurs et les marchandises en transit devront être, en cours de route, exempts de toute formalité douanière, sauf le cas où, pour des raisons valables d'ordre pratique et sans porter atteinte à la facilité de la navigation, l'accomplissement des formalités douanières se ferait en un point de la partie de la voie navigable formant frontière.

Le transit des navires ou bateaux et des voyageurs, ainsi que le transit des marchandises sans transbordement, sur les voies navigables d'intérêt international, ne pourront donner lieu à la perception d'aucun des droits qui sont, soit prohibés par le Statut de Barcelone sur la liberté du Transit, soit autorisés par l'article 3 dudit Statut ; étant entendu, toutefois, que pourront être mis à la charge des navires et bateaux en transit le logement et la nourriture des agents des douanes strictement requis pour la surveillance.

Art. 9

Dans tous les ports situés sur une voie navigable d'intérêt international et sous le rapport de l'utilisation de ces ports, les ressortissants, les biens et les pavillons de tous les Etats contractants jouiront, sous réserve des dispositions des articles 5 et 17, notamment en ce qui concerne les droits et redevances de ports, d'un traitement égal à celui des ressortissants, des biens et des pavillons de l'Etat riverain sous la souveraineté ou l'autorité duquel le port se trouve. Il est entendu que les biens auxquels

s'applique le présent alinéa sont les biens ayant pour origine, provenance ou destination, l'un quelconque des Etats contractants.

Les installations des ports situés sur une voie navigable d'intérêt international et les facilités offertes dans ceux-ci à la navigation, ne pourront être soustraites à l'usage public que dans une mesure raisonnable et pleinement compatible avec le libre exercice de la navigation.

Pour l'application des droits de douane ou assimilés, des droits d'octroi local et de consommation, comme en ce qui touche les frais accessoires perçus à l'occasion de l'importation ou de l'exportation des marchandises par lesdits ports, il ne sera fait aucune différence en raison du pavillon du navire ou bateau ayant effectué ou devant effectuer le transport, que ce pavillon soit le pavillon national ou celui de l'un quelconque des Etats contractants.

L'Etat sous la souveraineté ou l'autorité duquel un port se trouve pourra retirer le bénéfice de l'alinéa précédent à tout navire ou bateau, s'il est prouvé que son armateur défavorise systématiquement les ressortissants de cet Etat ou les sociétés contrôlées par lesdits ressortissants.

A moins de motif exceptionnel justifiant, pour des nécessités économiques, une dérogation, les droits de douane ne pourront être supérieurs à ceux qui sont perçus aux autres frontières douanières de l'Etat intéressé sur les marchandises de même nature, de même provenance et de même destination. Toutes les facilités qui seraient accordées, par les Etats contractants, sur d'autres voies de terre ou d'eau, ou dans d'autres ports pour l'importation et l'exportation des marchandises, seront également concédées à l'importation ou à l'exportation effectuées dans les mêmes conditions par la voie navigable et les ports visés ci-dessus.

ART. 10

1. — Tout Etat riverain est tenu, d'une part, de s'abstenir de toutes mesures susceptibles de porter atteinte à la navigabilité ou de diminuer les facilités de la navigation et, d'autre part, de prendre le plus rapidement possible toutes dispositions utiles afin d'écarter tous obstacles et dangers accidentels pour la navigation.

2. — Si cette navigation exige un entretien régulier, chacun des Etats riverains a, à cet effet, l'obligation envers les autres de prendre les mesures et d'exécuter les travaux nécessaires sur son territoire le plus rapidement possible, compte tenu, à toute époque, de l'état de la navigation, ainsi que de l'état économique des régions desservies par la voie navigable.

Sauf convention contraire, chacun des Etats riverains aura le droit, en invoquant des motifs valables, d'exiger des autres riverains une équitable participation aux frais de cet entretien.

3. — Sauf motif légitime d'opposition d'un des Etats riverains, y compris l'Etat territorialement intéressé, fondé soit sur les conditions mêmes de la navigabilité en son territoire, soit sur d'autres intérêts tels que, entre autres, le maintien du régime normal des eaux, les besoins de l'irrigation, l'utilisation de la force hydraulique ou la nécessité de la construction d'autres voies de communication plus avantageuses, un Etat riverain ne pourra se refuser à exécuter, à la demande d'un autre riverain, les travaux nécessaires d'amélioration de la navigabilité, si celui-ci offre d'en payer les frais, ainsi qu'une part équitable de l'excédent des frais d'entretien. Néanmoins, il est entendu que ces travaux ne pourront être entrepris tant que l'Etat sur le territoire duquel ils doivent être exécutés s'y oppose du chef d'intérêts vitaux.

4. — Sauf convention contraire, l'Etat tenu d'exécuter les

travaux d'entretien pourra se libérer de cette obligation si, avec l'accord de tous les Etats co-riverains, un ou plusieurs d'entre eux acceptent de les exécuter à sa place ; pour les travaux d'amélioration, l'Etat tenu de les exécuter sera libéré de cette obligation s'il autorise l'Etat demandeur à les exécuter à sa place ; l'exécution des travaux par des Etats autres que l'Etat territorialement intéressé, ou la participation de ces Etats aux frais de ces travaux, seront assurés sans préjudice pour l'Etat territorialement intéressé de ses droits de contrôle et d'administration sur ces travaux et des prérogatives de sa souveraineté ou autorité sur la voie navigable.

5. — Sur les voies navigables visées à l'article 2, les dispositions du présent article sont applicables sous réserve des stipulations des traités, conventions ou actes de navigation qui déterminent les pouvoirs et la responsabilité de la Commission internationale à l'égard des travaux.

Sous réserve des dispositions spéciales desdits traités, conventions ou actes de navigation, existants ou à conclure :

a) Les décisions concernant les travaux appartiennent à la Commission ;

b) Le règlement dans les conditions prévues à l'article 22 ci-après de tout différend qui surgirait du chef de ces décisions pourra, dans tous les cas, être demandé pour motif d'incompétence ou de violation des conventions internationales régissant les voies navigables. Pour tout autre motif, la requête en vue d'un règlement dans lesdites conditions ne pourra être formée que par l'Etat territorialement intéressé.

Les décisions de la Commission devront être conformes aux règles du présent article.

6. — Nonobstant les dispositions du premier paragraphe du présent article, un Etat riverain pourra, sauf convention contraire, désaffecter totalement ou partiellement une voie

navigable moyennant accord de tous les Etats riverains ou de tous les Etats représentés à la Commission internationale, dans le cas des voies navigables visées à l'article 2.

Exceptionnellement, une voie navigable d'intérêt international non visée à l'article 2 pourra être désaffectée par l'un des Etats riverains, si la navigation y est très peu développée et si cet Etat justifie d'un intérêt économique manifestement supérieur à celui de la navigation. Dans ce cas, la désaffectation ne pourra avoir lieu qu'au bout d'une année après préavis et sauf recours d'un autre riverain dans les conditions prévues à l'article 22. La décision fixera, le cas échéant, les conditions dans lesquelles la désaffectation pourra être faite.

7. — Dans les cas où une voie navigable d'intérêt international donne accès à la mer par plusieurs bras situés dans le territoire d'un même Etat, les dispositions des paragraphes 1, 2 et 3 du présent article s'appliquent seulement aux bras principaux jugés nécessaires pour donner un plein accès à la mer.

ART. 11

Dans le cas où un ou plusieurs des Etats riverains d'une voie navigable d'intérêt international ne sont pas parties au présent Statut, les obligations financières assumées par chacun des Etats contractants en vertu de l'article 10 ne peuvent excéder les obligations qu'ils auraient assumées au cas où tous les Etats riverains seraient parties au Statut.

ART. 12

Sauf dispositions contraires d'un accord ou traité particulier, notamment des Conventions existantes relatives aux mesures douanières, à la police et aux précautions sanitaires, l'administration des voies navigables d'intérêt international

est exercée par chacun des Etats riverains sous la souveraineté ou l'autorité duquel cette voie navigable se trouve. Chacun desdits Etats riverains a notamment le pouvoir et est tenu d'édicter la réglementation de la navigation sur ladite voie et de veiller à son application ; cette réglementation devra être établie et appliquée de telle manière que soit facilité le libre exercice de la navigation, dans les conditions prévues au présent Statut.

Les règles de procédure touchant notamment la constatation, la poursuite et la répression des délits de navigation devront tendre à des solutions aussi expéditives que possible.

Toutefois, les Etats contractants reconnaissent qu'il est hautement désirable que les Etats riverains s'entendent pour ce qui concerne l'administration de la voie navigable et particulièrement pour l'adoption d'une réglementation de la navigation qui soit aussi uniforme, sur tout le parcours de cette voie navigable, que le permet la diversité des circonstances locales.

Des services publics monopolisés de remorquage ou d'autres moyens de traction peuvent être établis en vue de faciliter l'exercice de la navigation, moyennant l'accord unanime des Etats riverains ou des Etats représentés à la Commission internationale dans le cas des voies navigables visées à l'article 2.

Art. 13

Les traités, conventions ou accords en vigueur conclus par les Etats contractants en matière de voies navigables, avant la date de mise en vigueur du présent Statut, ne sont pas abrogés, en ce qui concerne les Etats signataires desdits traités, conventions ou accords par le fait de cette mise en vigueur.

Toutefois, les Etats contractants s'engagent à ne pas appli-

quer entre eux celles des dispositions desdits traités, conventions ou accords qui seraient opposées aux règles du présent Statut.

ART. 14

Dans le cas où un des accords ou traités particuliers visés à l'article 12 aurait confié, ou confierait certaines fonctions à une Commission internationale, comprenant des représentants d'Etats autres que les Etats riverains, cette Commission devrait s'inspirer exclusivement, sous réserve des dispositions de l'article 10, des intérêts de la navigation et serait considérée comme un des organismes prévus à l'article 24 du Pacte de la Société des Nations ; en conséquence, elle échangerait directement avec les organes de la Société toutes informations utiles et ferait parvenir un rapport annuel à la Société.

Les attributions des Commissions prévues à l'alinéa précédent seront déterminées dans l'Acte de navigation de chaque voie navigable et comporteront au moins les attributions suivantes :

a) La Commission aura qualité pour élaborer les règlements de navigation qu'elle jugerait nécessaire d'élaborer elle-même et recevra communication de tous autres règlements de navigation ;

b) Elle signalera aux Etats riverains les travaux utiles pour l'entretien des ouvrages et le maintien de la navigabilité ;

c) Elle recevra de chacun des Etats riverains communication officielle de tous projets d'amélioration de la voie navigable ;

d) Elle aura qualité au cas où l'Acte de navigation ne comprendrait pas une réglementation spéciale quant à la perception des redevances, pour approuver la perception de celles-ci, en appliquant les dispositions de l'article 7 du présent Statut.

ART. 15

Le présent Statut ne fixe pas les droits et les devoirs des belligérants et des neutres en temps de guerre ; néanmoins, il subsistera en temps de guerre dans la mesure compatible avec ces droits et ces devoirs.

ART. 16

Le présent Statut n'impose à aucun des Etats contractants d'obligation qui irait à l'encontre de ses droits et devoirs en tant que Membre de la Société des Nations.

ART. 17

Sauf accords contraires auxquels l'Etat territorialement intéressé est ou sera partie, le présent Statut ne s'applique pas à la navigation des navires et bâtiments de guerre, de police, de contrôle, ni, en général, de tous bâtiments exerçant, à un titre quelconque, la puissance publique.

ART. 18

Chacun des Etats contractants s'engage à ne pas concéder soit par accord, soit de toute autre manière, à un Etat non contractant, un traitement, relatif à la navigation sur une voie navigable d'intérêt international, qui, entre Etats contractants, serait contraire aux dispositions du présent Statut.

ART. 19

Il pourra être exceptionnellement, et pour un terme aussi limité que possible, dérogé aux dispositions des articles précédents par des mesures particulières ou générales que chacun

des Etats contractants serait obligé de prendre en cas d'événements graves intéressant la sûreté de l'Etat ou les intérêts vitaux du pays, étant entendu que le principe de la liberté de la navigation et spécialement la communication entre les pays riverains et la mer doivent être maintenus dans toute la mesure possible.

ART. 20

Le présent Statut ne comporte aucunement le retrait de facilités plus grandes en vigueur accordées au libre exercice de la navigation, sur une voie navigable d'intérêt international quelconque, dans des conditions compatibles avec le principe d'égalité prescrit par le présent Statut, en ce qui concerne les ressortissants, les biens et les pavillons de tous les Etats contractants. Il ne comporte pas davantage l'interdiction d'en accorder à l'avenir de semblables.

ART. 21

Conformément à l'article 23 *e*) du Pacte de la Société des Nations, tout Etat contractant qui pourra invoquer valablement contre l'application de l'une quelconque des dispositions du présent Statut, sur tout ou partie de son territoire, une situation économique grave résultant de dévastations commises sur son sol pendant la guerre de 1914-1918, sera considéré comme dispensé temporairement des obligations résultant de l'application de ladite disposition, étant entendu que le principe de la liberté de la navigation doit être observé dans toute la mesure possible.

ART. 22

Sans préjudice des dispositions de l'article 10, paragraphe 5, et à défaut d'entente directe entre les Etats, tous différends

qui surgiraient entre eux, relativement à l'interprétation ou à l'application du présent Statut, seront portés devant la Cour permanente de justice internationale, à moins que, par application d'une convention spéciale ou d'une clause générale d'arbitrage, il ne soit procédé à un règlement du différend, soit par arbitrage, soit de toute autre manière.

Le recours sera formé ainsi qu'il est prévu à l'article 40 du Statut de la Cour permanente de justice internationale.

Toutefois, afin de régler autant que possible ces différends à l'amiable, les Etats contractants s'engagent, préalablement à toute instance judiciaire et sous réserve des droits et attributions du Conseil et de l'Assemblée, à soumettre ces différends pour avis consultatif à l'organe qui se trouverait institué par la Société des Nations, comme organe consultatif et technique des Membres de la Société, en ce qui concerne les Communications et le Transit. En cas d'urgence, un avis provisoire pourra recommander toutes mesures provisionnelles, destinées notamment à rendre à la libre navigation les facilités dont elle jouissait avant l'acte ou le fait ayant donné lieu au différend.

ART. 23

Une voie navigable ne sera pas considérée comme d'intérêt international du fait seul qu'elle traverse ou délimite des zones ou enclaves d'une étendue et d'une population très faibles par rapport à celles des territoires traversés et qui forment des parties détachées ou des établissements appartenant à un Etat autre que celui auquel ladite rivière appartient, à cette exception près, dans tout son parcours navigable.

ART. 24

Le présent Statut ne sera pas applicable à une voie navigable d'intérêt international ayant deux riverains seulement et qui

sépare sur une grande longueur un Etat contractant d'un Etat non contractant dont le Gouvernement n'est pas reconnu par le premier au moment de la signature du présent Statut, tant qu'un accord n'aura pas été conclu entre eux, établissant pour la voie d'eau considérée, un régime administratif et douanier qui donne à l'Etat contractant des sécurités convenables.

ART. 25

Il est entendu que ce Statut ne doit pas être interprété comme réglant en quoi que ce soit les droits et obligations *inter se* de territoires faisant partie ou placés sous la protection d'un même Etat souverain, que ces territoires pris individuellement soient ou non Membres de la Société des Nations.

APPENDICE III

Protocole additionnel à la Convention sur le régime des voies navigables d'intérêt international

—

1. — Les Etats signataires de la Convention sur le régime des voies navigables d'intérêt international, signée à Barcelone le 20 avril 1921, dont les représentants dûment autorisés ont apposé leurs signatures au présent Protocole, déclarent que, en plus de la liberté des communications accordées par eux en vertu de la Convention sur les voies navigable considérées comme d'intérêt international, ils accordent, sous réserve de réciprocité, sans préjudice de leurs droits de souveraineté, et en temps de paix, sur :

a) toutes les voies navigables,

b) toutes les voies naturellement navigables, qui, placées sous leur souveraineté ou autorité et n'étant pas considérées comme d'intérêt international, sont accessibles à la navigation commerciale ordinaire vers et depuis la mer, ainsi que dans les ports situés sur ces voies d'eau, une égalité de traitement aux pavillons de tout Etat signataire du présent Protocole en ce qui concerne les transports d'importation et d'exportation sans transbordement.

Lors de la signature, les Etats signataires doivent notifier s'ils acceptent les obligations dans l'étendue indiquée sous lettre *a*) ci-dessus, ou seulement dans l'étendue plus restreinte définie sous lettre *b*).

Il est entendu que les Etats ayant accepté le paragraphe *a*) ne sont liés envers ceux ayant accepté le paragraphe *b*), que sous les conditions résultant de ce dernier.

Il est également entendu que les Etats dont un nombre considérable de ports situés sur des voies navigables sont restés fermés jusqu'à présent au commerce international, peuvent, lors de la signature du présent Protocole, exclure de son application une ou plusieurs des voies navigables ci-dessus définies.

Les Etats signataires seront libres de déclarer que leur acceptation du présent Protocole ne s'étend pas à l'ensemble ou à une partie des colonies, possessions d'outre-mer ou protectorats se trouvant sous leur souveraineté ou autorité. Ces Etats pourront donc, par la suite, adhérer au Protocole séparément, au nom d'une colonie, d'une possession d'outre-mer ou d'un protectorat, ainsi exclus dans leur déclaration. Ils pourront également dénoncer le Protocole, conformément à ses dispositions, séparément au nom d'une quelconque des colonies, possessions d'outre-mer ou protectorats, se trouvant sous leur souveraineté ou autorité.

Le présent Protocole sera ratifié. Chaque Puissance adressera sa ratification au secrétaire général de la Société des Nations, par les soins duquel il en sera donné avis à toutes les autres Puissances signataires. Les ratifications resteront déposées dans les archives du secrétariat de la Société des Nations.

Le présent Protocole restera ouvert à la signature ou adhésion des Etats ayant signé la convention mentionnée ci-dessus ou y ayant adhéré.

Il entrera en vigueur après réception par le Secrétaire général de la Société des Nations de la ratification de deux Etats ; pourvu toutefois que, à cette époque, ladite convention soit entrée en vigueur.

Il peut être dénoncé à toute époque après l'expiration d'une période de deux ans à compter de la date de sa réception par le Secrétaire général de la Société des Nations de la ratification

de l'Etat qui dénonce. La dénonciation ne prendra effet qu'une année après sa réception par le Secrétaire général de la Société des Nations. La dénonciation de la Convention sur le régime des voies navigables d'intérêt international sera considérée comme comprenant la dénonciation du présent Protocole.

Fait à Barcelone, le vingt avril mil neuf cent vingt et un, en un seu lexemplaire dont les textes français et anglais feront foi.

(Suivent les signatures des délégués).

BIBLIOGRAPHIE

Liste alphabétique des principaux auteurs et ouvrages cités et consultés dans le présent travail

---

Acte de navigation de l'Elbe (l'). — La navigation du Rhin, année 1924.

Babinsky. — Le régime fluvial polonais. La navigation du Rhin, n° 14, année 1924.

Baicoianu. — Le Danube, Paris, 1917.

Bar (de). — Rapport sur la réglementation internationale des cours d'eau internationaux au point de vue de leurs forces motrices et de leur utilisation industrielle et agricole. *Annuaire de l'Institut de droit international*, t. XXIV, année 1911.

Bonfils. — Manuel de droit international, Paris, 1894.

Bonnard. — La conception juridique de l'Etat, Paris, 1922.

Bourquin. — Le nouveau régime de l'Escaut. R. G. D. I. P., t. XXVII, année 1920.

Bourquin. — La Cour permanente de justice internationale. R. D. I. L. C., t. II, 3e série, année 1921.

Blociszewsky. — Le nouveau canal des Portes de Fer. R. G. D. I. P., t. IV, année 1897.

Bluntschli. — Le droit international codifié, trad. par Lardy, Paris, 1886.

Bluntschli. — Das moderne Völkerrecht der civilisierten Staaten als Rechtsbuch dargestellt. Nördlingen, 1868.

Bunsen (T. de). — La question du Danube. R. D. I. L. C., t. XVI, année 1884.

Carathéodory. — Du droit international concernant les grands cours d'eau, Leipzig, 1861.

Carnazza-Amari. — Traité de droit international public en temps de paix, trad. de l'italien par Montari-Revest, t. II, Paris, 1882.

Castberg. — La compétence de la Société des Nations concernant le règlement des différends. R. D. I. L. C., t. III, 3e série, année 1922.

Cavaré. — Le Niger au point de vue international. La navigation du Rhin, n° 3, année 1924.

Charguéraud. — Les chartes de la navigation rhénane. La navigation du Rhin, n° 11, année 1924.

Chrétien (Alfred). — Principes de droit international public, Paris, 1893.

Convention sur le règlement pacifique des conflits internationaux, signée à La Haye le 18 octobre 1907.

Engelhardt. — Du régime conventionnel des fleuves internationaux, Paris, 1879.

Engelhardt. — La question des péages fluviaux en Allemagne. R. G. D. I. P., t. XIX, année 1912.

Engelhardt. — Discussion des actes conventionnels relatifs au régime international des fleuves internationaux. R. D. I. L. C., t. XIII, année 1881.

Engelhardt. — La question du Danube. R. D. I. L. C., t. XV, année 1883.

Engelhardt. — Le droit fluvial conventionnel et le traité de Londres de 1883. R. D. I. L. C., t. XVI, année 1884.

Engelhardt. — Origines des actes de navigation du Niger et du Congo. — Du principe de la neutralité dans son appli-

cation aux fleuves internationaux et aux canaux maritimes. R. D. I. L. C., t. XVIII, année 1886.

Esmein. — Eléments de droit institutionnel français et comparé, 7e édition, t. I, Paris, 1921.

Eysinga (van). — Evolution du droit fluvial international du Congrès de Vienne au Traité de Versailles. Leyde, 1919.

Fauchille. — Traité de droit international public, t. I, 2e partie, 8e édition, Paris, 1925.

Fiore (Pasquale). — Le droit international codifié et sa sanction juridique, trad. de l'italien par Chrétien, Paris, 1890.

Godefroi. — Les tribunaux pour la navigation du Rhin. R. D. I. L. C., t. I, année 1869.

Grotius. — De jure belli ac pacis. Amsterdam, 1670.

Haelling. — Les bases morales du droit fluvial international. La navigation du Rhin, n° 2, année 1923.

Hämmerskjöld. — La compétence de la Société des Nations concernant le règlement des différends. R. D. I. L. C., t. III, 3e série, année 1922.

Heffter. — Das europäische Völkerrecht der Gegenwart. Berlin, 1844.

Hines. — Rapport relatif à la navigation sur le Danube. Société des Nations, Genève, 1925.

Hines. — Rapport relatif à la navigation du Rhin. Société des Nations, Genève, 1925.

Hostie. — Notes sur le régime des voies navigables d'intérêt international. — Le rôle de la Société des Nations en matière de communications et de transit. R. D. I. L. C., t. II, 3e série, année 1921.

Hostie. — Les actes du Danube et de l'Elbe. R. D. I. L. C., t. IV, 3e série, année 1923.

Jaunin. — La navigation fluviale en Suisse et en Europe et les forces hydrauliques en Suisse. Lausanne, 1922.

Jitta (Joséphus). — La rénovation du droit international sur la base d'une communauté juridique du genre humain. La Haye, 1919.

Kazansky. — Théorie de l'administration internationale. R. G. D. I. P., t. IX, année 1902.

Klüber. — Le droit des gens moderne de l'Europe. Paris, 1874.

Lawrence. — The principles of international law. London 1895.

Lesueur (Paul). — Introduction à un cours de droit international public. Paris, 1893.

Martens (de). — Précis du droit des gens moderne de l'Europe, t. I, Paris, 1864.

Martens (de). — La Conférence du Congo à Berlin et la politique coloniale des Etats modernes. R. D. I. L. C., t. XVIII, année 1886.

Martens (de). — Rapport sur un projet de règlement organique pour la navigation des fleuves internationaux. *Annuaire de l'Institut de droit international*, t. VIII, année 1885-1886.

Niboyet. — Les tribunaux pour la navigation du Rhin et le régime judiciaire de la Commission centrale du Rhin. R. G. D. I. P., t. XXX, année 1923.

Nys (E.). — Rivières et fleuves frontières. R. D. I. L. C., t. III, 2e série, année 1901.

Nys (E.). — Fleuves internationaux traversant plusieurs territoires. — L'Escaut en droit des gens. R. D. I. L. C., t. IV, 2e série.

Nys (E.). — Le droit international, t. I, Bruxelles, 1912.

Oppenheim. — International law, t. I, London, 1912.

Phillimore. — Commentaries upon international law, t. I, London, 1854.

Pillet. — La liberté de navigation du Niger d'après le Traité de Berlin. R. G. D. I. P., t. III, année 1896.

Pillet. — Le régime juridique des fleuves africains. R. G. D. I. P., t. VI, année 1899.

Politis. — La justice internationale. Paris, 1924.

Pradier-Fodéré. — Traité de droit international public européen et américain, t. II, Paris, 1885.

Projet de règlement pour la procédure arbitrale internationale adopté par l'Institut de droit international le 28 août 1875.

Radovanovitch. — Le Danube et l'application du principe de la liberté de la navigation fluviale, thèse, Genève, 1925.

Régime (le) général du Danube, R. G. D. I. P., t. XXIX, année 1922.

Rey (Francis). — Un cas de liberté de navigation d'un fleuve international au Moyen Age. R. G. D. I. P., année 1904.

Rivier. — Principes du droit des gens, t. I, Paris, 1896.

Roguin (Ernest). — La science juridique pure, t. I, Lausanne, 1923.

Rougier (Antoine). — La première Assemblée de la Société des Nations (Genève, novembre-décembre 1920). Paris, 1920.

Scelle. — Essai de systématique du droit international. R. G. D. I. P., t. XXX, 2e série, année 1923.

Scelle. — Le Pacte des Nations et sa liaison avec le Traité de Paris. Paris, 1919.

Société des Nations. — La constitution de la Société des Nations. Section d'information, Genève.

Société des Nations. — Le Pacte de la Société des Nations. Section d'information, Genève.

Société des Nations. — Communications et transit. Section d'information, Genève.

Société des Nations. — La Cour permanente de justice internationale. Section d'information, Genève.

Société des Nations. — Statut de la Cour permanente de justice internationale, adopté par l'Assemblée de la Société des Nations le 13 décembre 1920.

Société des Nations. — La situation générale des transports en 1921. Exposés présentés par les Etats ayant participé à la première Conférence des communications et du transit.

Société des Nations. — Conférence de Barcelone. Comptes et textes relatifs à la Convention sur le régime des voies navigables d'intérêt international, Genève, 1921.

Société des Nations. — Conférence de Barcelone. Comptes rendus et textes relatifs à la Convention sur la liberté du transit. Genève, 1921.

Société des Nations. — Règlement de la Cour permanente, adopté par la Cour le 24 mars 1922.

Société des Nations. — Résumé mensuel des travaux de la Société des Nations, années 1920 à 1926.

Société des Nations. — *Journal officiel*, années 1920 à 1926.

Staël-Holstein. — La doctrine des servitudes internationales en Scandinavie. R. D. I. L. C., t. III, 3e série, année 1922.

Sturdza. — Recueils et documents relatifs à la liberté de navigation du Danube. Berlin, 1904.

Traité de Versailles.

Twiss (Travers). — La libre navigation du Congo. R. D. I. L. C., t. XV, année 1883.

Twiss (Travers). — La liberté du Congo. R. D. I. L. C., t. XVI, année 1884.

Twiss (Travers). — La libre navigation du Congo. *Annuaire de l'Institut de droit international*, t. VII, année 1885.

Vallotton (James). — Du régime juridique des cours d'eau internationaux de l'Europe centrale. Paris, 1913.

Vallotton (James). — La Suisse et le droit de libre navigation sur les fleuves internationaux. Lausanne, 1914.

Vattel. — Droit des gens ou principes de la loi naturelle appliquée à la conduite et aux affaires des nations et des souverains, nouvelle édition par Pradier-Fodéré, t. II, Paris, 1863.

Visscher (Charles de). — Le droit international des communications. Paris, 1921-1923.

Visscher (Charles de). — Le nouveau régime international du Rhin. R. D. I. L. C., t. I, 3e série, année 1920.

Visscher (Charles de). — La procédure de conciliation devant la Société des Nations. R. D. I. L. C., t. IV, 3e série, année 1923.

Wehberg. — L'Amérique et la Cour permanente de justice. R. D. I. L. C., t. IV, 3e série, année 1923.

Wheaton (Henry). — Eléments of international law. London, 1878.

ABRÉVIATIONS

R. G. D. I. P = Revue générale de droit international public.

R. D. I. L. C = Revue de droit international et de législation comparée.

ERRATA

Page 17, ligne 21, au lieu de : *qui inaugurait*, lire : *qu'inaugurait.*

Page 26, ligne 24, au lieu de : *relations relatives*, lire : *conventions relatives.*

Page 33, ligne 12, au lieu de : *peuplades des plus ou moins barbares*, lire : *peuplades plus ou moins barbares*.

Page 66, note 2, ligne 11, au lieu de : *ressels*, lire : *vessels*.

Page 76, ligne 7, au lieu de : *communauté internationale*, lire : *communauté du genre humain*.

Page 104, ligne 18, au lieu de : *l'article 9*, lire : *l'article 109*.

Page 157, ligne 3, au lieu de : *pour les Etats*, lire : *pour les ressortissants des Etats*.

Page 169, art. 331, entre la ligne 4 et la ligne 5, lire : *Le Niémen depuis Grodno* : et ligne 6, au lieu de : *toute partie navigable*, lire : *toutes parties navigables*.

Page 172, art. 338, ligne 12, au lieu de : *article 319*, lire : *article 379*.



TABLE DES MATIÈRES

Pages

INTRODUCTION 1

CHAPITRE PREMIER. — Développement historique du principe de la liberté de la navigation fluviale jusqu'en 1914.. . 9

CHAPITRE II. — Le Traité de Versailles et l'œuvre de la Société des Nations en matière de communications et de transit. . . 37

CHAPITRE III. — La définition de la voie navigable d'intérêt international et le protocole additionnel. 47

CHAPITRE IV. — Le principe de la liberté de la navigation fluviale et la Convention de Barcelone. 57

§ 1. — Les cours d'eau internationaux.. 57

§ 2. — Les fleuves nationaux. 91

CHAPITRE V. — Les restrictions au libre exercice de la navigation.. 103

CHAPITRE VI. — L'Administration de la voie d'eau navigable. 111

CHAPITRE VII. — Les travaux d'entretien et d'amélioration de la voie d'eau navigable. 121

CHAPITRE VIII. — Les droits de navigation.. 131

CHAPITRE IX. — Le transit, les formalités douanières et l'utilisation des ports.. 137

CHAPITRE X. — La liberté de la navigation fluviale en temps de guerre. 149

CHAPITRE XI. — Le règlement des différends. 155

APPENDICE I. — Traité de Versailles. 169

APPENDICE II. — Convention relative au régime des voies navigables d'intérêt international. 173

APPENDICE III. — Protocole additionnel à la Convention sur le régime des voies navigables d'intérêt international. 192

BIBLIOGRAPHIE. 195

ERRATA. 201

BAR-SUR-SEINE, IMP. SAILLARD. — L. GOUSSARD, SUCC[r]