

Claude Emanuelli,
Droit international public. Contribution à l'étude du droit international selon une
perspective canadienne,
3^e éd., Montréal, Wilson et Lafleur, 1998.

*Par Alain Vallières**

Ce livre est du plus grand intérêt pour les juristes canadiens puisque le droit international y est abordé suivant «une perspective canadienne». Cela signifie que l'auteur ne se contente pas uniquement d'enseigner le droit international, mais qu'il expose pour chaque sujet traité l'état du droit au Canada. Cette troisième édition regroupe les deux tomes d'une édition précédente. Il ne s'agit toutefois pas d'une simple refonte puisque les sujets ont été mis à jour en tenant compte d'événements contemporains comme l'accession éventuelle du Québec à la souveraineté et la création des tribunaux pénaux internationaux pour l'ex-Yougoslavie et le Rwanda. Cette édition est destinée avant tout aux étudiants du cours du professeur Emanuelli, mais les praticiens devraient «[...] y trouver des développements pertinents pour la pratique du droit international [...]» (p. vii). L'auteur n'a toutefois pas la prétention d'exposer l'ensemble des connaissances sur le droit international. Son but

[...] est d'exposer de façon concise les problèmes que certains aspects des relations internationales posent dans le système juridique international et d'envisager les règles qui s'y appliquent. Il s'agit aussi de donner des références bibliographiques qui permettent une recherche plus approfondie des différents sujets traités (p. vii).

Le livre débute par une importante introduction de trente-huit pages (pp. 1 à 38). Sans qu'il ne s'agisse de prolégomènes, plusieurs notions nécessaires à la compréhension du droit international y sont expliquées. On y trouve ainsi la définition du droit international public et ses fondements. On trouve déjà dans ces premières pages des sujets d'intérêt canadien puisqu'on y commente le processus d'accession du Canada à la souveraineté internationale et la situation du pays et du Québec à l'intérieur de la société internationale. L'auteur termine par un très bref exposé de deux paragraphes sur l'accession du Québec à la souveraineté internationale. L'espace réduit accordé à ce dernier sujet semble s'expliquer par le fait que le texte ait été écrit avant le prononcé de l'arrêt de la Cour suprême dans le *Renvoi relatif à la sécession du Québec*¹. L'exposé ne s'appuie donc que sur les jugements de la Cour supérieure dans les affaires *Bertrand c. Bégin (I)*² et *Bertrand c. Bégin (II)*³.

* Avocat au Barreau du Québec, doctorant à l'Université Robert Shuman.

¹ [1998] 2 R.C.S. 217.

² [1995] R.J.Q. 2500 (C.S.).

³ [1996] R.J.Q. 2393 (C.S.).

Suivant cette introduction, on trouve les trois parties constituant le corps du document et s'intitulant: *les sources du droit international public* (pp. 39 à 127), *les membres de la communauté internationale* (pp. 129 à 389) et *les rapports entre les membres de la communauté internationale: le cadre juridique* (pp. 391 à 528). Nous verrons maintenant chacune de ces parties.

Les sources du droit international public. L'auteur commence par citer, dans un paragraphe (n° 104, p. 39) qui tient lieu d'introduction à cette partie, l'article 38 du *Statut de la Cour internationale de justice*⁴. Il y puisera quatre titres: *la coutume internationale* (pp. 41 à 61), *les traités internationaux* (pp. 63 à 97), *les principes généraux de droit reconnus par les nations civilisées* (pp. 99 à 107) et *les sources subsidiaires du droit international public* (pp. 111 à 118). Un cinquième titre fera le lien entre les quatre premiers en établissant *la hiérarchie des sources et des normes* (pp. 119 à 127).

Le contenu de chaque titre est inégal, mais la manière d'exposer les sujets est constante. L'auteur a en effet adopté un style sans fioriture et enseigne en peu de phrases l'état du droit. On peut donner l'exemple du titre premier sur la coutume internationale qui débute avec une introduction de deux paragraphes. Le premier contient une définition et les éléments constitutifs de la coutume (n° 105, p. 41) alors que le second indique sous forme de questions les thèmes devant être abordés. En l'occurrence, l'auteur a posé trois questions:

- Quelles sont les conditions nécessaires à la formation de la coutume internationale?
- Quelles sont celles nécessaires à sa disparition?
- Quels sont les effets juridiques de la coutume internationale?

Ces questions deviennent dans les pages qui suivent autant de titres de chapitres.

On trouvera par contre une grande différence de traitement des sujets d'un chapitre à l'autre. Ainsi, l'étude sur la coutume internationale fait appel aux conventions internationales, notamment le *Statut de la Cour internationale de justice*⁵, à la doctrine canadienne et internationale et à la jurisprudence nationale et internationale. Par contre, l'étude des règles régissant les traités internationaux consiste essentiellement en un examen des dispositions de la *Convention de Vienne sur le droit des traités (1969)*⁶.

Le titre sur les traités internationaux est divisé en deux chapitres, le premier étant réservé à la conclusion des traités alors que le second aborde leur exécution. Puisque l'auteur veut traiter des sujets suivant une perspective canadienne, ces chapitres sont eux-mêmes divisés en deux sections dont une expose la situation canadienne. Soulignons qu'ici le mot canadien n'est pas synonyme de «fédéral»

⁴ 1 R.T.N.U. XVI.

⁵ *Ibid.*

⁶ Doc. N.U. A/Conf. 39/27 (1969).

puisque lorsqu'on étudie la *conclusion des traités dans le droit interne canadien*, un paragraphe est consacré à la *capacité juridique des provinces de conclure des traités internationaux*. On y voit rapidement les thèses fédérale (pp. 72 et 73) et québécoise (p. 73). De même, lorsqu'on étudie *l'exécution des traités internationaux*, on prend soin d'insérer un paragraphe sur la *mise en œuvre des traités par les parlements canadiens* (pp. 87 à 89). Le professeur Emanuelli expose également le rôle joué dans *l'application des traités par le juge canadien* (pp. 89 à 97). L'exposé est rapide, mais on trouve plusieurs notes en bas de page renvoyant aux documents nécessaires pour compléter les recherches. À titre d'exemple, sous le titre «L'application des traités internationaux par le juge canadien», l'auteur écrit aux pages 95 et 96:

213. Elle est marquée par la conception dualiste du juge canadien:

- Traditionnellement, le juge canadien n'applique les dispositions d'un traité que dans la mesure où celles-ci sont intégrées dans le texte d'une loi ou d'un règlement d'application.

- En principe, le juge canadien n'utilise les dispositions d'un traité aux fins d'interpréter sa loi introductive que si celle-ci est ambiguë. Si la loi est claire, il se contente de l'appliquer, sans tenir compte du traité dont elle s'inspire. Cette conception traditionnelle a toutefois été écartée par la Cour suprême du Canada dans quelques arrêts récents. Si la loi est ambiguë, le juge canadien peut justifier l'examen du traité en considérant qu'il fait partie du contexte dans lequel la loi doit être interprétée. Dans certains cas où la loi en cause n'a pas été considérée comme introduisant un traité dans le droit [96] interne, les tribunaux canadiens ont tout de même examiné le traité pour d'autres motifs.

- En ce qui concerne les questions de fait soulevées par l'application d'un traité, le juge canadien considère que les certificats fournis par le ministre des Affaires étrangères à la demande des tribunaux ou des parties apportent une preuve concluante des faits qu'ils énoncent.

En quelques mots, tout est écrit. Pour le lecteur désireux de compléter ou de vérifier la véracité des assertions, cinq notes de bas de page renvoyant aux documents pertinents sont contenues dans ce paragraphe.

Cette partie se termine par un cinquième titre: *la hiérarchie des sources et des normes du droit international* (pp. 119-127). L'intitulé ne représente toutefois pas véritablement le contenu des pages qui suivent. En effet, seules quelques lignes sont consacrées à ce sujet, la majeure partie l'étant aux normes de *jus cogens*. On ne peut que le regretter car si le premier sujet est intéressant, le second l'est autant et aurait sans doute mérité un chapitre autonome ou tout au moins que le titre permette au lecteur de connaître le véritable contenu.

L'auteur examine, dans la deuxième partie du livre, la situation des membres de la communauté internationale dont l'État est l'acteur principal (pp. 129-389). On ne trouve pas dans ce titre de véritable texte sur la naissance des États, mais les trois premiers chapitres semblent relever de cette problématique. En effet, le premier de ceux-ci traite des *conditions nécessaires à l'existence d'un État* (pp. 133-183). On s'attarde surtout sur le territoire et la population. Dans l'étude du territoire, l'auteur

visite non seulement la notion de territoire terrestre, mais il se questionne aussi sur les caractéristiques du territoire maritime et aérien d'un État. Il énonce naturellement le contenu de la *Convention des Nations Unies sur le droit de la mer*⁷ dite *Convention de Montego Bay*, mais, dans l'optique de l'étude de la situation canadienne, il accompagnera chaque principe international par un portrait des dispositions canadiennes et, notamment, celles de la *Loi sur les océans*⁸. Le deuxième chapitre est consacré à la question de la *reconnaissance de l'État* (pp. 185-193). Cela est particulièrement intéressant pour les juristes canadiens en raison d'une éventuelle sécession du Québec. Toutefois, l'auteur ne fait aucune référence à cette éventualité et ne tente pas d'exposer ce que pourrait être le droit applicable. Finalement, le troisième chapitre est réservé à la *continuité, extinction, succession d'États* (pp. 195-213). On comprend que les exemples sont nombreux suite à la dissolution du bloc soviétique. Après avoir abordé la naissance des États, le professeur Emanuelli expose logiquement *les effets juridiques de l'existence de l'État* (pp. 215-322).

En débutant ce nouveau chapitre, l'auteur indique, dans son style bref, vouloir traiter de deux sujets qui *s'attachent de façon inhérente à l'État*: certaines caractéristiques et certaines compétences (p. 215). Cependant, l'espace consacré à ces sujets sera très inégal. En effet, six pages sont réservées «aux caractéristiques» dans lesquelles on voit la *souveraineté* (p. 215), *l'égalité des États* (pp. 216-218) et *l'immunité souveraine absolue* (pp. 218-220). Comme on peut le constater, l'attention de l'auteur se porte surtout sur les compétences internationales de l'État et, plus précisément, sur les compétences territoriales et extraterritoriales. On peut affirmer que la partie consacrée aux compétences territoriales de l'État contient le plus grand nombre de références au droit canadien. En effet, lorsqu'on étudie *l'admission des étrangers sur le territoire de l'État* (pp. 224-230), on trouve systématiquement des paragraphes consacrés aux normes canadiennes après l'exposé sur le droit international. L'auteur identifie par la suite trois types de compétences extraterritoriales, soit: *la compétence fonctionnelle* (pp. 240-258) qui vise essentiellement les compétences des États sur les zones maritimes ne se trouvant pas dans les eaux territoriales; *la compétence personnelle* (pp. 258-266) qui, comme son nom l'indique, fait référence au lien unissant une personne et son pays et qui permet à ce dernier de régir les actes du premier dans certains cas ou de lui offrir une protection limitée dans d'autres, et *la compétence universelle* (pp. 266-274) qui permet aux États de punir certains actes commis hors de leur territoire en raison de la gravité de l'acte *per se* (piraterie, crimes contre l'humanité, etc.). Mais les pouvoirs de l'État ne sont pas indéfinis puisque l'auteur étudie dans les pages qui suivent les *limites aux compétences de l'État* (pp. 275-322). La première catégorie de limites identifiées par l'auteur est en réalité liée à la notion d'extraterritorialité. Ainsi, dans le premier paragraphe, on étudie les *espaces soustraits à la souveraineté étatique* (pp. 275-303), soit la haute mer (pp. 275-287), les grands fonds marins (pp. 288-295), l'espace extra-atmosphérique (pp. 295-299) et l'Antarctique (pp. 299-303). Une autre catégorie de limites découle des principes de souveraineté, d'indépendance et d'égalité des États qui leur permettent de jouir d'une immunité souveraine qui est le

⁷ Doc. N.U. A/Conf. 62/122 et Corr. 1 à 11 (1982).

⁸ *Loi concernant les océans du Canada*, L.C. 1996, c. 31.

sujet des pages suivantes. Il faut souligner la partie historique qui est une des plus complètes du livre. On y voit l'évolution de la notion d'immunité qui permet de comprendre les conceptions qui s'affrontent actuellement. La pratique canadienne est aussi exposée (pp. 307-310). L'auteur a également jugé bon d'introduire ici les *immunités et privilèges des représentants de l'État* (pp. 311-320) et les *immunités et privilèges des organisations internationales et de leurs membres* (pp. 320-322). Si on peut considérer qu'elles limitent les pouvoirs des États, il nous a semblé malheureux de développer le sujet dans ce paragraphe puisqu'il existe un chapitre subséquent intitulé *les relations diplomatiques*.

On ne peut écrire sur les acteurs en droit international moderne sans consacrer une partie aux organisations internationales dont le rôle et l'influence sont indéniables (pp. 323-352). L'exercice n'est pas simple puisque ces organisations sont nombreuses. Il faut donc choisir. Pour illustrer les immunités et privilèges dont jouissent les organisations en vertu des accords de siège signés avec le pays hôte, le professeur Emanuelli a choisi l'*Accord de siège entre le Gouvernement du Canada et l'Organisation de l'Aviation civile internationale (1990)*⁹. Il consacre d'ailleurs plusieurs paragraphes au contenu des dispositions de l'Accord. L'exercice se complique lorsqu'il s'agit de traiter de la *composition des organisations internationales* (pp. 337-345). Il est possible d'indiquer les conditions pour être membre de quelques organisations internationales, telles l'O.N.U. ou l'Union européenne. Le sujet se complique lorsqu'on veut commenter la situation des membres associés, des observateurs, voire des entités fédérées. Les principes se multiplient en effet de façon exponentielle. L'auteur établit donc un principe général en quelques lignes en citant le cas de certaines organisations. Finalement, dans la section portant sur la *structure interne des organisations internationales* (pp. 342-345), l'auteur a choisi de s'attarder plus particulièrement sur la charpente onusienne.

Le dernier titre de cette partie est consacré aux individus (pp. 353-389). Même si le lien entre les personnes et le droit international est ténu (p. 355), il existe «[...] des dispositions cré[ant] des droits et des obligations directs pour les individus» (p. 358). Le *Traité instituant la Communauté Économique Européenne (Rome, 1957)*¹⁰ en est un exemple. De plus, le «[...]droit international a créé certaines infractions internationales dont les individus peuvent être accusés et pour lesquels ils peuvent être jugés: piraterie, crimes de guerre, crimes contre la paix, crimes contre l'humanité, etc.» (p. 359). L'auteur visite d'ailleurs le thème des tribunaux pénaux internationaux. Un autre exemple de la participation des individus au droit international est la possibilité de plus en plus fréquente de saisir directement certains organes internationaux (pp. 362-367). On cite ici la résolution 1503 (XLV VIII) du Conseil économique et social de l'O.N.U. qui a entrouvert la porte du Comité des droits de l'Homme aux individus, ainsi que l'article 215 du *Traité instituant la Communauté Économique Européenne (Rome, 1957)*, et la *Convention européenne des droits de l'Homme (1950)*¹¹. Le mécanisme de saisine de la Cour européenne est

⁹ R.T.C. 1992, n° 7.

¹⁰ 298 R.T.N.U. 11.

¹¹ *Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales*, S.T.E. n° 5.

d'ailleurs résumé sommairement. Le professeur Emanuelli doit toutefois faire attention puisque le sujet du chapitre suivant est justement la *protection de la personne en droit international* (pp. 369-389).

Dans ce nouveau chapitre, on étudie brièvement les divers systèmes universel et régionaux, le *Conseil de l'Europe* (pp. 373-377), les *Communautés européennes* (p. 377) et encore plus rapidement la *protection des droits de la personne dans les Amériques* (p. 378) et en Afrique (p. 379). Il n'appartient sans doute pas à un ouvrage sur le droit international général de dire tout le contenu du droit international de la personne. Le paragraphe intitulé *la protection des droits de la personne au plan national* (pp. 379-381) est particulièrement intéressant pour le juriste canadien. On y voit l'attitude du Canada face aux organisations et aux obligations internationales.

La troisième partie du livre s'intitule: *les rapports entre les membres de la communauté internationale: Le cadre juridique* (pp. 391-528) et se compose de trois titres. Dans le premier: *les relations diplomatiques et consulaires* (pp. 393-410), outre la situation des États, on y trouve un chapitre sur les relations diplomatiques des organisations intergouvernementales (pp. 409 et 410). Le titre suivant: *la responsabilité internationale* (pp. 411-431) est véritablement une œuvre de doctrine. En effet, «[...] le droit de la responsabilité internationale est largement fondé sur un ensemble de règles coutumières. Bien qu'il existe des traités visant à régler certaines questions particulières [...]» (p. 411). On ne peut exposer la situation juridique en se contentant de reproduire les dispositions d'un traité. Ainsi, lorsque l'auteur traite des *conditions de l'établissement de la responsabilité internationale* (pp. 413-421), il doit citer plusieurs arrêts de la Cour internationale de justice pour en faire ressortir les principes.

Le troisième titre de cette partie (*Les différends internationaux*, pp. 433-528) se compose d'un chapitre sur le *règlement pacifique des différends internationaux* (pp. 435-477) et d'un autre sur les *conflits armés* (pp. 479-528). L'importance du premier chapitre découle des développements en ce domaine au cours des cinquante dernières années et plus particulièrement depuis la création des Nations Unies. La *Charte de l'Organisation des Nations Unies*¹² prévoit en effet dans son article 2(3) que «[...] les Membres de l'Organisation règlent leurs différends internationaux par des moyens pacifiques, de telle manière que la paix et la sécurité internationales ainsi que la justice ne soient pas mises en danger » (p. 435). Le droit international prévoit toutefois que le choix des moyens appartient aux États. L'auteur en a identifié trois catégories:

- les moyens diplomatiques, qui comprennent: les négociations diplomatiques, les bons offices, la médiation, la conciliation et l'enquête (pp. 437-443);
- les moyens juridictionnels, qui consistent en l'arbitrage, le recours à la Cour internationale de Justice et à d'autres tribunaux spécialisés (pp. 443-470); et
- les moyens politiques.

¹² 1 R.T.N.U. XVI.

Nous débiterons notre description avec *les moyens juridictionnels*. Le premier moyen étudié est l'arbitrage. Le propos est large puisque le mécanisme est généralement le fruit de négociations entre les parties et se trouve dans un compromis. Il existe toutefois des instruments internationaux qui prévoient des mécanismes d'arbitrage. Ainsi, «[...] selon le régime de la *Convention des Nations Unies sur le droit de la mer*¹³, la procédure d'arbitrage est de droit commun» (p. 448). L'auteur fait aussi état des *mécanismes particuliers établis par l'Accord de libre-échange nord-américain* (pp. 449-451). L'étude la plus complète est dédiée au règlement judiciaire. On étudie naturellement la Cour internationale de Justice et plus particulièrement les dispositions du *Statut de la Cour* (pp. 452-461). On voit ainsi son organisation, son fonctionnement et ses compétences. Le sujet ne serait pas complet sans l'étude d'autres tribunaux. On examine donc ensuite les pouvoirs de la Cour de Justice des Communautés européennes, de la Cour européenne des Droits de l'Homme, de la Cour interaméricaine des Droits de l'Homme et du Tribunal international du droit de la mer. Lorsque l'auteur abordera dans le paragraphe suivant la troisième catégorie de moyens qu'il avait précédemment identifiés (*les moyens politiques de règlement des différends internationaux*) (pp. 470-477), les mêmes organisations internationales réapparaîtront. C'est ainsi que le professeur Emmanuelli souligne quels sont les pouvoirs du Conseil de sécurité de l'O.N.U. en s'appuyant sur les articles de la *Charte de l'O.N.U.* tout en prenant soin de préciser que «[...] selon la C.I.J., le Conseil de sécurité dispose d'un pouvoir de décision en dehors du chapitre VII et que ses décisions lient les membres de l'O.N.U. dans tous les cas, conformément à l'article 25 de la Charte» (p. 472). Mais cinq membres permanents du Conseil de sécurité ont chacun un droit de *veto* sur les décisions devant être prises, ce qui est de nature à créer un blocage. Aussi, il semble que

[...] selon la résolution «*Union pour le maintien de la paix*»¹⁴, adoptée à l'occasion du conflit coréen, l'Assemblée générale doit, en cas de menace contre la paix, de rupture de la paix ou d'agression, prendre la relève du Conseil de sécurité, si celui-ci est bloqué par l'exercice du droit de veto. Dans le cadre de cette résolution, l'Assemblée examine immédiatement la question afin de faire aux Membres les recommandations appropriées sur les mesures collectives à prendre, y compris, s'il s'agit d'une rupture de la paix ou d'un acte d'agression, l'emploi de la force armée en cas de besoin, pour maintenir ou rétablir la paix et la sécurité internationales (p. 474).

L'auteur traite par la suite des organismes régionaux. Toutefois, le lecteur ne trouvera que peu d'informations dans ce chapitre très court.

Malheureusement, les solutions pacifiques ne permettent pas toujours d'éviter les conflits armés. Le chapitre deux, qui suit, traite donc du droit international applicable en cas de guerre. On voit tout d'abord, en quelques lignes, que le principe de base demeure l'interdiction des conflits armés. Toutefois, il existe des *exceptions à l'interdiction d'utiliser la force armée dans les relations internationales*; la légitime défense (pp. 482-486), les actions pour le maintien de la

¹³ *Supra* note 6.

¹⁴ Ou «Résolution Dean Acheson», 377 (V), 3 novembre 1950.

paix (pp. 486-489), la lutte des peuples dans le cadre de leur droit à l'autodétermination (pp. 489-491) et l'intervention humanitaire ou d'humanité (pp. 491-493). On étudie dans les pages qui suivent les règles de droit international applicables lors de conflits armés. Il faut toutefois être prudent afin d'éviter des confusions. Il est donc nécessaire de débiter avec quelques définitions et des développements historiques du sujet (pp. 495-503). L'auteur répond ensuite à plusieurs questions d'ordre général, telles que l'opportunité de régler les conflits ou le caractère juridique du droit international humanitaire (pp. 507-511) avant d'exposer l'étendue de la protection offerte aux civils et aux combattants en cas de conflits.

Le livre se termine par une courte conclusion dans laquelle le professeur Emanuelli fait part de son opinion pour améliorer le système actuel de droit international. Les dernières pages qui suivent la conclusion contiennent un tableau dans lequel on trouve des informations sur 29 traités multilatéraux relatifs aux droits de la personne auxquels le Canada est partie. Cet outil est intéressant en ce qu'il ne donne pas seulement les dates d'entrée en vigueur des différents instruments, mais il reproduit de plus le texte des réserves faites par le pays. Une petite bibliographie contenant 32 références et limitée aux ouvrages ayant un caractère canadien complète le livre.

En terminant, nous tenons à souligner que le professeur Emanuelli prend soin de citer les sources officielles des documents et, le cas échéant, les pages où elles sont reproduites dans les livres des professeurs Morin, Rigaldies et Turp¹⁵. Ceci nous semble intéressant puisqu'on facilite ainsi l'accès à ces pièces pour les juristes canadiens et québécois qui n'ont pas toujours sous la main les textes officiels des organisations internationales.

¹⁵ J.-Y. Morin, F. Rigaldies et D. Turp, *Droit international public, Notes et documents, t. I (Documents d'intérêt général)*, 3^e éd., Montréal, Thémis, 1997; J.-Y. Morin, F. Rigaldies et D. Turp, *Droit international public, Notes et documents, t. II (Documents d'intérêt canadien et québécois)*, 3^e éd., Montréal, Thémis, 1997.