

N O T Erelative à l'abus de droit en DroitInternational

1 - La notion d'abus de droit ou de détournement de pouvoir a trouvé son origine dans le droit interne de certains pays. Elle n'est apparue en droit international qu'assez tardivement sous l'influence de préoccupations doctrinales et a été l'objet d'applications jurisprudentielles assez rares.

Paragraphe I - L'abus de droit en doctrine

2 - C'est Politis qui dans un cours fameux à l'Académie de Droit International tenta le premier d'appliquer la notion d'abus de droit aux rapports internationaux en vue de limiter le souveraineté des Etats (Recueil des Cours de l'Académie de Droit International, 1925, Tome I, pages 106). Sa thèse souleva de nombreuses controverses doctrinales entre 1925 et 1939.

Certains auteurs soutinrent comme Politis qu'un Etat doit faire usage des droits dont il jouit dans le but pour lequel ces droits lui ont été conférés. L'usage pour des fins autres des droits accordés constituerait un détournement de pouvoir, sans qu'il soit d'ailleurs nécessaire de rechercher dans chaque cas si l'Etat en question était ou non animé d'une volonté malveillante (voir notamment Lauterpacht - The functions of law in the international community, pages 286 et suivantes).

D'autres auteurs au contraire soutinrent que la théorie de l'abus de droit ne peut être transposée en droit international. Ils remarquèrent en particulier que l'abus de droit n'était pas un principe général du droit reconnu par les principaux systèmes juridiques et qu'il ne pouvait par conséquent être invoqué en tant que tel devant la Cour Permanente de Justice Internationale (Ago - Le Délit International - Recueil des Cours de l'Académie de Droit International, 1939, Tome II, page 443). Les tenants de l'Ecole positiviste italienne firent par ailleurs observer que le droit international public est un droit individualiste et que les droits des Etats n'y sont pas soumis à un ordre supérieur ; ils en déduisirent que l'abus de droit n'avait pas sa place dans les relations entre Etats (Cavaglieri - Corso di diritto internazionale, 1934, page 508 - Scerni, L'abuso di diritto nei rapporti internazionali, 1930, page 80). Enfin, certains auteurs observèrent que l'application de la théorie de l'abus de droit dans les rapports internationaux risquait d'introduire dans ces derniers de fâcheuses incertitudes.

3 - La controverse reprit, atténuée, au lendemain de la seconde guerre mondiale (voir notamment Schwarzenberger - The fundamental principles of international law - Recueil des Cours de l'Académie de Droit International, 1955, Tome I, page 309.) La plupart des auteurs marquants furent toutefois d'accord pour estimer que la théorie de l'abus de droit peut être appliquée en droit international, mais qu'elle doit l'être avec une extrême prudence (Guggenheim, Traité de Droit International Public,

Tome I, pages 91 et 154 - Oppenheim-Lauterpacht, International Law, Tome I, paragraphe 155). La conclusion de ce dernier auteur paraît correspondre au sentiment général :

"The extent of the application of the still controversial doctrine of the prohibition of abuse of rights is not at all certain. It is of recent origin in the literature and practice of international law, and it must be left to international tribunals to apply and develop it by reference to individual situations".

Paragraphe II - L'abus de droit en jurisprudence

4 - La Cour Permanente de Justice Internationale prononça les mots d'abus de droit à deux reprises dans ses jugements relatifs à l'affaire des zones franches de Haute-Savoie et du pays de Geix (Recueil de la Cour, Série A, n° 24, page 12 et Série A/B, n° 46, page 167) et dans son arrêt sur les intérêts allemands en Haute Silésie polonaise (Recueil de la Cour, Série A, n° 7, page 30). Dans ces deux cas, toutefois, la Cour se borna à faire allusion à un abus de droit possible sans en tirer aucune conséquence juridique. C'est ainsi que dans l'affaire des zones franches, la Cour observa que le Gouvernement français avait le droit de lever des taxes indirectes dans les zones franches ; que, toutefois, "une réserve devait être faite pour le cas d'abus de droit, abus que la Cour ne saurait cependant présumer".

En dehors de ces mentions sans conséquences juridiques, ni la Cour Permanente de Justice Internationale, ni la Cour Internationale de Justice ne reconnurent la notion d'abus de droit depuis lors. Dans certains cas où cette notion eût pu être utilisée et notamment dans l'affaire du Détroit de Corfou, la Cour préféra se référer à la coutume internationale.

5 - La notion de détournement de pouvoir connut toutefois un certain renouveau devant la Cour de Justice des Communautés Européennes. Il n'en fut toutefois ainsi que parce que le traité relatif à la Communauté Européenne du Charbon et de l'Acier visait en certaines hypothèses précises le recours des entreprises pour détournement de pouvoir contre les mesures générales édictées par la Haute Autorité de la CECA. C'est là un cas tout à fait particulier dont aucune conséquence ne peut être tirée sur un plan plus général (voir Laubadère - Le Recours des entreprises pour détournement de pouvoir dans la CECA - Hommages d'une génération de juristes au Président Basdevant, 1960, page 341).

6 - La jurisprudence des tribunaux arbitraux en matière d'abus de droit est un peu plus abondante que celle des juridictions internationales permanentes. Deux arrêts récents peuvent en particulier être cités, l'un en matière de révocation de concession sans indemnité (Affaire de la Standard Oil, 5 août 1926, Recueil des Sentences Arbitrales des Nations Unies, Tome II, page 794), l'autre à la suite de manoeuvres commises par le Gouvernement chilien dans une zone en litige avec le Pérou et dont l'attribution était soumise à plébiscite (Affaire de Tacna-Arica, Recueil des Sentences Arbitrales des Nations Unies, Tome II, page 941). Toutefois ces deux jugements nettement motivés écartent tous deux dans chaque cas particulier l'abus de pouvoir allégué et la responsabilité des Etats intéressés.

D'autres décisions peuvent être citées, notamment dans le domaine de l'expulsion des étrangers et de la fermeture des ports (voir le Cours de Politis précité). Toutes ces décisions sont extrêmement nuancées et c'est dans chaque domaine particulier qu'il

convient de les analyser avec beaucoup de précaution.

7 - En ce qui concerne le droit maritime, la jurisprudence des tribunaux arbitraux est fort hésitante.

Il n'existe aucun précédent utilisable relatif à la mer territoriale, à la zone contigue ou à la haute mer. Tout au plus peut-on rappeler que les "liquor treaties" visaient l'exercice abusif par les Etats-Unis de leurs droits dans la zone contigue. Par contre, certaines décisions peuvent être citées en ce qui concerne les eaux intérieures. Elles sont intervenues en trois domaines: la fermeture des ports, l'exercice des droits de police, les mesures sanitaires.

A - La fermeture des ports

La jurisprudence est en cette matière ancienne et fort hésitante. La majorité des arrêts soulignent le droit qu'ont les Etats de fermer leurs ports maritimes quand ils le jugent utile (voir notamment Affaire de Buenos-Aires - Moore, Arb. Volume 5, pages 4916 et suivantes ; Affaire Poggioli - Ralston, Venezuelan Arbitrations, pages 847 à 871). Certains arrêts sont toutefois en sens contraire (Affaire de l'Ophir - Moore, Arb. Volume III, page 3045).

La plupart des arrêts soulignent par ailleurs que l'Etat qui ferme ses ports doit prévenir en temps utile les navires intéressés. S'il ne le fait pas, il commet un abus de droit et doit réparer le dommage subi (Affaire de Portendick, sentence du Roi de Prusse du 30 novembre 1843, Lapradelle et Politis - Recueil des Arbitrages, Tome I, pages 512 à 544). Il est toutefois une décision en sens contraire, celle rendue par le Président du Chili dans l'affaire du blocus de Buenos-Aires précitée.

Si certaines tendances générales se dégagent donc en cette matière, il est par contre difficile d'arriver en ce domaine à des conclusions précises.

B - Les droits de police

Tout Etat est libre d'exercer certains droits de police dans ses ports. En application de ce principe, le Chef de la Douane de Ciudad Bolivar (Venezuela) refusa à la fin du siècle dernier de laisser embarquer certains bovins destinés à la Guyane française sur des bateaux affrétés par une firme concurrente de celle à laquelle il était financièrement intéressé. Un litige ayant éclaté à ce sujet entre la France et le Vénézuéla, les arbitres condamnèrent ce dernier Etat pour "abuse of authority" (Ralston - Venezuelan Arbitrations, pages 501 à 506 - Affaires Lalanne et Mallistini).

Il ressort de ces précédents que les pouvoirs ^(de police) détenus par les Etats ne doivent pas être utilisés dans l'intérêt particulier de leurs agents. La question de savoir s'ils peuvent être employés pour des fins autres que celles prévues reste toutefois ouverte.

C - Les mesures sanitaires

Les Etats disposent normalement dans leurs ports de certaines compétences en matière sanitaire. Certains d'entre eux tentèrent d'utiliser ces compétences dans des buts protectionnistes. Aucune sentence ne fut rendue en ce domaine mais de nombreuses

protestations furent présentées avec succès par le Gouvernement américain, notamment contre le Portugal dans des cas de quarantaines injustifiées (Moore-Digest, Volume II, pages 142, 145, 148).

8 - De cette rapide analyse de la jurisprudence relative à l'abus de droit en droit maritime, il ressort que la matière est sujette à controverses. Tout au plus peut-on relever que la responsabilité des Etats est parfois engagée dans certains cas où l'exercice abusif de leurs compétences a causé, en général à d'autres Etats, certains dommages matériels effectifs. Cette tendance reste cependant assez incertaine et la plus grande prudence me paraît s'imposer en ce domaine.

9 - En conclusion, il apparaît qu'il est pratiquement impossible à l'avance de déterminer si une action d'un Etat entrant dans sa compétence normale peut constituer un abus de droit susceptible d'engager sa responsabilité. La doctrine est en effet partagée et la jurisprudence peu abondante, ancienne et des plus nuancée.



G. GUILLAUME