

Maria Frankowska, *Umowy międzynarodowe w formie uproszczonej [Accords internationaux en forme simplifiée]*, Wrocław 1981, Ossolineum, 304 pages.

Madame Frankowska n'est plus une novice. Elle s'est faite déjà remarquer par plusieurs ouvrages relevant, pour la plupart, du domaine du droit des traités. En enseignant le droit international public tout entier, elle a toutefois bien compris que, vu la diversification progressante de celui-ci, un sérieux chercheur doit se concentrer sur l'une de ses branches.

Le livre sous revue constitue l'une des contributions importantes que Mme Frankowska a apportées à la connaissance du droit des traités. Elle a utilisé, aux fins de sa monographie, une très riche documentation, ainsi que la littérature du sujet en plusieurs langues. Ajoutons qu'elle connaît son sujet non seulement d'une manière théorique — il y a, dans la Convention de Vienne sur le droit des traités, signée le 23 mai 1969, des formules dues, dans une mesure appréciable, à son travail au sein de la délégation gouvernementale polonaise à la conférence diplomatique en cause.

Dans son « Introduction », Mme Frankowska remarque à juste titre combien peu d'attention on prêtait généralement, tant dans la doctrine du droit international que dans les actes législatifs, à ces accords dits en forme simplifiée. En effet, en lisant bien des constitutions, ainsi que des manuels de droit international, on pourrait souvent croire qu'il n'existe que des traités solennels dressés selon les formules traditionnelles et qu'on soumet toujours à la ratification. Or, cela pouvait encore être vrai au XVII^e ou au XVIII^e siècle, déjà beaucoup moins au XIX^e, alors que ce n'est du tout vrai quant au XX^e. Aujourd'hui, les traités dans le sens traditionnel de ce terme, ne constituent qu'une minorité, faible parfois (environ 10 % dans la pratique polonaise) des accords que concluent les États.

Ajoutons — Fauteurs en traite d'une manière magistrale dans le I^{er} chapitre de son ouvrage — que le terme même « accords en forme simplifiée » ou, tout court, « accords simplifiés », peut être conçu en plusieurs sens, fort différents l'un des autres. On en distingue au moins trois variantes sémantiques, à savoir : accords rédigés dans un langage simple renonçant à des formules traditionnelles propres à des traités solennels ; accords dont le mode de conclusion est simple ne comptant qu'une seule expression de la volonté des parties contractantes ;

accords conclus par des organes plutôt subordonnés, non ceux placés au plus haut degré de gouvernement auquel on concluait traditionnellement les traités et qui, dans la plupart des pays, sont les seuls dont parlent expressément leurs constitutions.

Après avoir analysé toutes ces variantes, Mme Frankowska enchoisit une seule. Aux fins de son ouvrage, elle va considérer comme conclus « en forme simplifiée » tous les accords qui se passent de ratification.

Le chapitre II est consacré à l'étude historique du problème. L'auteur y démontre que, bien que les accords simplifiés aient déjà été connus dans l'Antiquité et Moyen-Âge, ce n'est qu'au XIX^e siècle qu'ils commencent à jouer un certain rôle pour ne dépasser en nombre les traités solennels qu'au XX^e siècle. L'auteur illustre ses développements à l'aide de plusieurs tableaux desquels il résulte d'ailleurs que le rapport numérique entre les traités solennels et les accords simplifiés diffère sensiblement d'un pays à l'autre. Mais il y a lieu de noter qu'en établissant de tels rapports, on doit se baser, dans beaucoup de cas, plutôt sur des évaluations que sur des données précises puisque il y a, parmi les accords en forme simplifiée, un bon nombre qui ne sont pas généralement connus et qu'on ne prend même pas le soin de publier. L'auteur a le mérite de désavouer l'opinion, assez répandue, d'après laquelle on ne concluerait sous formes simplifiées que des accords de moindre importance. Mme Frankowska relève pas mal des accords d'une très haute importance à la conclusion desquels on s'est limité à la forme simplifiée — l'accord de Potsdam du 2 août 1945 en est un exemple particulièrement frappant.

Au chapitre III, l'auteur passe du domaine du droit international proprement dit à celui du droit constitutionnel comparé. Elle a choisi les systèmes constitutionnels d'un groupe assez important des pays dont elle étudie la pratique pour démontrer combien l'institution des accords en forme simplifiée s'est généralement répandue. D'entre les pays occidentaux, elle a prêté une attention particulière à la pratique des États-Unis, et à juste titre parce que c'est là que les *executive agreements*, donc accords conclus par l'administration sans consulter le Sénat, constituent un vrai problème, voire objet de discorde entre ces deux branches des pouvoirs publics. Quant aux pays capitalistes européens, l'auteur a étudié ce même problème dans la pratique de la Grande-Bretagne, de la France, de la Belgique, des Pays-Bas et de l'Autriche. L'omission la plus significative me semble donc celle qui concerne l'Allemagne fédérale et je conseillerais à Mme Frankowska de combler cette lacune si son livre devait être réédité.

Le tableau de la pratique des pays socialistes européens est plus complet puisque l'auteur a étudié tant la pratique de l'Union Soviétique que des cinq pays de la démocratie populaire autres que la Pologne, que finalement de la République populaire de Pologne. Cette étude comparée est particulièrement instructive en ce qu'elle démontre combien la pratique à cet égard diffère d'un pays à l'autre, même dans le cadre des pays appartenant au même système, combien rarement une mention quelconque des accords simplifiés se trouve dans le texte de la constitution et combien cette institution s'est développée presque partout au moyen de la pratique paraconstitutionnelle. Pour un lecteur polonais, fort intéressant et laissant à penser est ce que l'auteur dit au sujet de la Pologne où le problème n'a été réglé qu'en partie par un acte commun du Conseil d'État et du Conseil des Ministres de 1968, où pourtant surtout le problème de la place des accords conclus en forme simplifiée dans le droit interne polonais est loin d'être tranché d'une manière qui ne prêterait à aucune équivoque.

Le chapitre IV, consacré à la procédure de conclusion des accords en forme simplifiée, a été conçu d'une façon plutôt descriptive. Fidèle au point de départ qu'elle a adopté, Mme Frankowska subdivise les accords en forme simplifiée en deux groupes : ceux qu'on conclut dans une procédure à un seul degré (l'accord entre vigueur après une seule expression de la volonté des parties) et ceux où une procédure à deux degrés est applicable. L'auteur pense ici, bien entendu, à des accords où la deuxième expression de volonté provient d'un organe supérieur à celui qui avait signé l'accord, mais un organe autre que celui qui, en vertu de la constitution du pays en pause, est le seul compétent pour ratifier un traité international. J'avoue qu'ici surtout je me suis senti enclin à contester le critère adopté par l'auteur pour distinguer les accords simplifiés des autres. À mon avis, ne devraient être, considérés comme simplifiés que les accords conclus lors d'une procédure à un seul degré. Mais j'avoue que Mme Frankowska a dû suivre ici logiquement le critère une fois choisi.

Dans son chapitre V, traitant de la compétence de conclure des accords en forme simplifiée, l'auteur adopte une attitude quant au problème de la compétence présumée plus large que celle qui résulterait de la formule, prudente à mon avis, qu'a adoptée l'art. 7 de la Convention de Vienne de 1969. Un raisonnement fort intéressant a été consacré, dans la dernière partie de ce même chapitre, au problème, si et en quelles circonstances, la conclusion d'un accord simplifié, irrégulière du point de vue du droit interne de l'une des parties, pourrait être considérée comme une infraction aussi évidente et fondamentale qu'on pourrait s'en prévaloir pour contester la validité de l'accord en invoquant l'art. 46 de la Convention de Vienne de 1969.

Parmi les « Conclusions », un élément surtout est digne d'être souligné : celui où Mme Frankowska polémique avec certains auteurs d'après lesquels les accords conclus en forme simplifiée lieraient l'État à un moindre degré que les traités solennels. D'après les données empiriques fournies par Mme Frankowska, des théories de ce genre sont dénuées de tout fondement valable. Si j'ai réussi à écarter des doutes à ce sujet, conclut l'auteur, « la tâche de la présente étude a été, dans une grande mesure, remplie » (p. 288). Oui, elle a été ainsi remplie, et non seulement quant à ce problème particulier. Le livre sous revue peut être certainement classé comme l'une des meilleures monographies qu'a produites la science polonaise du droit international d'après-guerre.

Stanislaw E. Nahlik