

BULLETIN MENSUEL

DE LA SOCIÉTÉ

DE LÉGISLATION COMPARÉE

SOMMAIRE

Séance du 20 novembre 1924.

Communication de M. J. BEZARD-FALGAS, chef du contentieux des titres à la C^{ie} P. L. M., sur la Protection internationale des titres au porteur perdus ou volés.

Le régime du droit civil en vigueur aux Indes, par M. Henry SOLUS, professeur à la Faculté de droit de Poitiers.

Réorganisation judiciaire dans l'Etat libre d'Irlande, par HUGH KENNEDY, attorney général de l'Etat libre d'Irlande.

La spéculation illicite aux Etats-Unis, par M. Ed. LAMBERT, professeur à l'Université de Lyon.

Réception des représentants des avocats américains et canadiens à la Société de législation comparée. — Discours de M. le président TROULLIER, LEPAULLE et FABRE-SURVEYER.

Formation d'une académie internationale de droit comparé.

Groupe des langues slaves et baltiques.

Bibliographie.

Tables.

SÉANCE DU 20 NOVEMBRE 1924

Présidence de M. TROULLIER, président.

Sont excusés : MM. Jean Desprez, Héron de Villefosse, Percey, Ripert.

M. LE PRÉSIDENT souhaite la bienvenue à Son Excellence Fakhry-Pacha, ministre d'Égypte, qui a bien voulu honorer cette séance de sa présence et aux dix-huit nouveaux membres, parmi lesquels se trouvent quatre juristes grecs.

La parole est ensuite donnée à M. Bézard-Falgas, chef du contentieux des titres à la C^{ie} P.-L.-M., pour une communication sur la protection internationale des titres au porteur.

Cette communication est saluée par de vifs applaudissements.

M. LE PRÉSIDENT se fait l'interprète de l'Assemblée pour féliciter chaleureusement l'orateur et donne la parole à M. Lepaulle pour la lecture d'une communication de M. Mirgaoka, sur la nationalité et la condition des étrangers au Japon.

LA DÉFENSE CONTRE LA SPÉCULATION ILLICITE PAR LA PUBLICITÉ ET LE CONTROLE ADMINISTRATIF

LES LOIS AMÉRICAINES DE 1914 CONTRE LES TRUSTS ET LA FEDERAL TRADE COMMISSION

Communication de **M. LAMBERT**, professeur de droit comparé,
à la Section lyonnaise de la Société de législation comparée

MESSIEURS,

Au cours de nos deux dernières séances, nos collègues Pierre Garraud (1) et Léon Mazeaud (2), nous ont exposé, dans des rapports très documentés, l'un le dernier état de l'interprétation judiciaire de l'article 419 de notre Code pénal, l'autre les projets de réforme de cet article abordés par la législature de 1919-1924. L'audition de ces rapports et les discussions auxquelles ils ont donné lieu m'ont laissé l'impression très nette qu'il est difficile, pour ne pas dire impossible, de trouver un critère juridique de la spéculation illicite qui permette, tout en sauvegardant les intérêts légitimes des consommateurs, de rassurer les producteurs et les commerçants contre la crainte de l'arbitraire judiciaire en leur faisant connaître avec certitude ce qui leur est permis et ce qui leur est défendu dans le domaine de la spéculation et de la concurrence économique.

Le législateur américain a fait les mêmes constatations. L'insuccès des mesures qu'il avait prises en 1890 contre les abus de la spéculation, en particulier contre ceux qui sont l'œuvre des grandes coalitions capitalistes, les fâcheux effets que ces mesures ont eu finalement sur la vie économique des Etats-Unis l'ont amené à penser que la législation, à raison de sa nature de généralité et de permanence, était impuissante à com-

(1) V. *Bulletin*, *suprà*, p. 344.

(2) Le rapport de M. Mazeaud a été publié dans les *Questions Pratiques*.

battre par ses seules forces des phénomènes aussi mobiles, aussi sensibles à toutes les fluctuations de la vie économique nationale que ceux qu'on englobe sous le nom de spéculation illicite. Il s'est convaincu que, pour aboutir à des résultats efficaces, la législation devait faire appel au concours de la réglementation administrative, plus souple, plus adaptable aux conditions changeantes de l'activité commerciale, lui laisser la plus large part de responsabilité dans la police de la concurrence économique en se bornant de plus en plus à guider et régler son action.

Sans abandonner brusquement la politique de répression outrancière des activités monopolisatrices des trusts qu'il avait adoptée en 1890, il l'a fait passer au second plan en inaugurant en 1914 une politique d'action préventive et de contrôle administratif qui tend à réduire progressivement la répression judiciaire au rôle d'une ressource ultime, d'une sanction ou d'une menace destinées à assurer l'observation efficace des mesures de prévention.

Cette politique de prévention contre les actes de spéculation illicite des trusts est entrée dans sa dixième année d'application. Mais elle a été paralysée pendant toute la durée de la guerre par la mobilisation civile qui a placé tous les grands organismes de production et de distribution sous un contrôle et une direction administratifs beaucoup plus rigoureux. Ce n'est que depuis quatre ans environ, depuis le moment où la démobilisation civile a été achevée, qu'elle se poursuit dans des conditions d'ampleur et de liberté qui permettent d'en préjuger les résultats.

Cette expérience américaine a été signalée à l'attention du public français par une disposition glissée dans la rédaction primitive du projet de refonte de notre article 419 que M. Mazeaud a analysé et discuté. Disposition qui semblait vouloir amorcer une publicité des ententes et unions de producteurs et de distributeurs. Sans doute, cette disposition avait été présentée sous une forme si timide, si inefficace, que j'aurais peine à y reconnaître un essai encore confus d'imitation de l'expérience américaine, si je ne savais qu'elle a été inspirée aux auteurs du projet par un spécialiste de l'étude de la législation des trusts. Sans doute aussi cette disposition a été éliminée dans la rédaction définitive du projet.

Mais le problème de la lutte contre la spéculation illicite va se poser de nouveau, et avec plus d'acuité devant la législature de 1924. Elle sera tentée de l'aborder dans un esprit de combat plus accentué contre la jurisprudence née de l'article 419. Et le coup de sonde en ce sens donné par la précédente législature l'amènera nécessairement à se préoccuper des suggestions fournies par l'exemple de celui des législateurs de grandes nations qui est, depuis le plus longtemps, aux prises avec les difficultés créées par les crises de croissance de la concentration économique : le législateur fédéral américain.

Il n'est donc pas sans intérêt pour nous de connaître le mécanisme de la réforme américaine de 1914 et d'en suivre les premières applications effectives.

Cette réforme de 1914, qu'ont complétée quelques lois d'après-guerre, représente pour l'instant la dernière phase de l'histoire mouvementée de la législation américaine contre les trusts. Elle a été précédée de trois autres phases.

Dans la première, qui va de 1887 à 1890, le Congrès ne se préoccupe encore que des facilités d'oppression de leurs concurrents offertes aux trusts par leurs ententes avec les Compagnies de chemins de fer pour obtenir le transport de leurs marchandises à des tarifs de faveur, des rabais, des facilités de transport et notamment des attributions privilégiées de wagons, qui les mettent en état de vendre au consommateur dans de meilleures conditions que les firmes secondaires. Par l'acte de 1887 pour régler le commerce, le Congrès interdit ces discriminations de tarifs et ces faveurs. Pour les arrêter, l'acte de 1887 institue une *Interstate Commerce Commission* chargée de vérifier et d'approuver les tarifs des Compagnies de chemin de fer se livrant au transport ou commerce entre plusieurs Etats de l'Union, le seul que la Constitution fédérale donne au Congrès aptitude à réglementer. Munie dès le début de larges pouvoirs d'enquête, compétente pour statuer, sous le contrôle de l'autorité judiciaire et sous réserve de recours ouverts devant cette autorité, sur les plaintes des expéditeurs et des autres intéressés, à raison d'infractions par les entreprises de chemin de fer à la police de l'acte de 1887, l'*Interstate Commerce Commission* a vu ses attributions s'accroître continuellement avant la guerre. Mais elles ne sont arrivées à leur plein développement qu'en 1920, par l'effet des mesures prises, pour ménager le passage de

l'état de guerre à la démobilisation civile. Le *Transportation Act* de 1920, en rendant à l'exploitation privée les lignes ferroviaires placées pendant la guerre sous la gestion commune de l'Etat fédéral, a soumis ces grandes artères de circulation du commerce national à un contrôle de l'*Interstate Commerce Commission* beaucoup plus minutieux que par le passé. Cette grande commission, dont la jurisprudence forme le principal noyau du droit administratif ou bureaucratique américain, n'a naturellement pas mis fin à tous les abus commis par les Compagnies de chemins de fer dans le domaine de la concurrence commerciale.

Mais elle a fait, à la longue, disparaître les plus fréquents et les plus graves et a freiné les autres en les réprimant. C'est le succès obtenu par son activité persévérante dans la lutte contre les actes de spéculation illicite pratiqués par les Compagnies de chemins de fer ou avec leur concours qui a poussé le législateur de 1914 à étendre à toutes les autres branches du commerce et de l'industrie les méthodes de prévention essayées depuis 1887 sur ce terrain spécial.

Dans une seconde période, de 1890 à 1911, une vague de fond de l'opinion publique, qui déferle à la même heure sur la plupart des législatures d'Etats et sur la législature fédérale, force le Congrès, et à sa suite et sur son invitation les Cours fédérales, à s'attaquer directement aux trusts auxquels on fait payer l'irritation produite par des phénomènes de vie chère dus surtout à une politique intransigeante de protectionnisme et auxquels on reproche aussi, à plus juste titre, une intervention trop découverte dans les élections pour subsidier dans leurs frais de campagne un trop grand nombre de candidats des deux partis en présence et s'assurer ainsi leurs services au cours de la législature. C'est alors qu'intervient le fameux Acte Sherman (1) de 1890 qui proscriit les trusts en eux-mêmes, à raison de leur volume et indépendamment de la conduite effective qu'ils peuvent tenir (2). L'Acte Sherman déclare illégale toute coalition ou entente qui « restreint le commerce entre Etats », c'est-à-dire le jeu naturel de ce commerce, ou qui tend — la tentative est assimilée à la réalisation — à monopoliser une partie de ce commerce. Critère simple. Beaucoup trop simple. Manié méca-

(1) Traduit dans l'*Annuaire de législation comparée*, 1890, pp. 805-807.

(2) Cette interprétation qui se dégage clairement de la lettre et l'esprit de l'acte sera contestée par la jurisprudence à partir de 1911.

niquement, il aurait abouti à interdire toute association ou entente de producteurs ou de distributeurs dont l'action s'étende en dehors du cercle limité d'un des Etats fédérés. Il dressait le législateur en lutte contre un mouvement de concentration nationale du commerce qu'il n'était ni possible, ni peut-être désirable, d'arrêter. L'Acte sanctionnait sa prohibition par des mesures de répression énergiques et variées : une action ouverte à tout particulier lésé par les manœuvres des trusts tendant à faire obtenir au demandeur des dommages-intérêts montant au triple du préjudice subi ; des sanctions appliquées sur l'initiative du gouvernement : poursuites pénales à fin d'amendes ou d'emprisonnement, confiscation des marchandises fabriquées ou distribuées sous un régime de trust et saisies au cours d'un transport entre Etats, action en injonction en vue d'obtenir la dissolution du trust ou de lui faire interdire judiciairement la continuation de ses pratiques. Arsenal impressionnant. Trop impressionnant pour être longtemps efficace.

L'action en triples dommages-intérêts est restée pratiquement lettre-morte en tant qu'instrument de lutte contre les trusts. Elle a été utilisée par les organisations patronales pour réprimer les boycottages, les picketings et les grèves de sympathie organisés par les groupements trade-unionistes nationaux (1). Elle n'a jamais servi avant 1914 (2), parce que trop compliquée et trop coûteuse, à défendre un producteur ou un commerçant contre l'oppression économique d'un trust.

Quant aux procédures ouvertes au gouvernement, celui-ci a longtemps hésité à s'en servir et ne les a jamais maniées avant 1914 que d'une façon discursive, sans beaucoup se soucier de surveiller l'exécution des sentences obtenues. Sous la poussée de l'opinion populaire, il a fini par engager quelques poursuites en injonction, et notamment des actions à fin de dissolution contre deux associations formées entre Compagnies de chemins de fer concurrentes pour substituer à des guerres de tarifs une entente pour la fixation de tarifs communs. En 1897 (3) et 1898 (4) la Cour suprême fédérale, malgré les protestations

(1) LAMBERT : *Gouvernement des juges*, 160-171.

(2) *Bibliothèque de l'Institut de droit comparé de Lyon*, t. 6, pp. 215-219.

(3) *U. S. v. Transmissouri Freight Association*, 166 U. S. 290.

(4) *Joint Traffic Association Case*, 171 U. S. 505.

d'une importante minorité de ses membres, ordonna la dissolution de ces deux unions ferroviaires.

Cette entrée en pleine application effective de la loi Sherman attira l'attention sur les inconvénients d'une prohibition aussi radicale. Les arrêts de 1897 et 1898 avaient été rendus dans des espèces où il ressortait des débats que les Unions condamnées par la lettre de l'Acte Sherman étaient nécessaires pour éviter la ruine finale des compagnies ou de quelques-unes d'entre elles, et l'interruption de services qui pourrait s'ensuivre. Et, dans ces deux espèces, les usagers se trouvaient suffisamment protégés contre le risque d'établissement de tarifs excessifs par l'intervention de l'*Interstate Commerce Commission* pour contrôler et autoriser ces tarifs. Cette illustration saisissante des résultats pratiques d'une application fidèle et intégrale de l'Acte Sherman amena dans les cercles cultivés, en particulier dans les cercles d'économistes et de juristes, un changement d'opinion en ce qui concerne la légitimité et l'utilité sociales des grandes concentrations capitalistes.

Sous l'influence de ce revirement de l'opinion scientifique, qui est allé s'accroissant pendant toute la première décennie du xx^e siècle, la Cour suprême des États-Unis ouvrit en 1911, par un fort curieux travail de législation judiciaire (1), une troisième phase dans l'histoire de la politique fédérale à l'égard des trusts. Phase de discrimination judiciaire entre les bons trusts, désormais tenus légitimes, et les mauvais trusts, seuls maintenus sous la prohibition de la loi de 1890. A l'occasion des poursuites engagées contre les trusts du pétrole et du tabac (2), convaincus de manœuvres frauduleuses condamnées par le *common law* anglo-américain, aussi bien que par notre article 419, — et dont elle ordonna la dissolution — la Cour suprême affirma, par une procédure qui rappelle nos anciens arrêts de règlement, sa volonté d'introduire une jurisprudence nouvelle, et une jurisprudence corrigeant en l'adoucissant la lettre de la loi Sherman. Elle déclara que ce texte devait être interprété

(1) C'est le terme qu'employait l'unique membre dissident de la Cour, le juge Harlan, pour résumer ses critiques contre la décision de la Cour. Cf. *Gouvernement des juges*, p. 155.

(2) *Standard Oil Case*, 221 U. S. 1 et *U. S. v. American Tobacco C.*, 221 U. S. 106. Le premier de ces arrêts a été traduit en partie dans le Dalloz 1912-1-33, avec une note de M. Percerou.

comme prohibant, non plus toutes les coalitions ou ententes qui restreignent le jeu naturel du commerce entre Etats, mais celles-là seulement qui le restreignent *déraisonnablement*. Le critère tiré de la bienfaisance ou de la malfaisance économiques des trusts, du caractère *raisonnable* ou *déraisonnable* des « restrictions » qu'ils apportent au libre jeu de la loi de l'offre et de la demande, n'est sans doute ni un fil conducteur très commode, ni surtout un fil conducteur très sûr. Son maniement implique des recherches d'ordre économique longues et délicates. Dans un arrêt rendu sur la foi de la jurisprudence de 1911, la Cour suprême constatait que les témoignages et documents versés au dossier occupaient 27 volumes imprimés. Que, dans de pareilles conditions, les juges aient eu quelque peine à former leur conviction et qu'il fut difficile aux plaideurs de prévoir la décision de la Cour, c'est ce qu'attestent deux exemples caractéristiques.

Le premier se relie à l'un des abus des trusts qui ont le plus préoccupé l'opinion américaine : l'accaparement et le mésusage par les trusts des brevets d'invention. En 1912, par un arrêt, rendu malgré l'opposition de son président et par une très faible majorité (1), la Cour suprême, dans l'affaire de la Compagnie Dick qui contrôlait les brevets du minéographe rotatif d'Edison, admit que cette Compagnie n'avait violé ni la lettre ni l'esprit de la loi Sherman en faisant servir les brevets d'Edison à la protection de ses marchandises non brevetées et qu'elle avait pu valablement subordonner la vente de ses minéographes à un engagement par les acquéreurs de n'utiliser sur ces minéographes qu'à des encres ou des papiers fabriqués par elle. A la fin de cette même année 1912, deux vacances se produisent à la Cour et deux nouveaux juges y sont nommés. Une affaire du même genre revient devant elle en 1913 (2). Les deux nouveaux juges, en se joignant aux opposants de 1912, forment une majorité qui, cette fois, déclare que le droit du breveté sur ses produits est éteint quand il les a vendus et qu'il ne saurait se réserver le droit de contrôler l'usage fait de ces produits.

(1) *Henry v. Dick*, 224 U. S. 1.

(2) Cas du Sanatogen (*Bauer v. O'Donnell*, 229 U. S. 1) et cas des éditeurs (*Strauss v. American Publishers Association*).

L'autre exemple est tiré d'arrêts de 1920, mais rendus sur des poursuites engagées bien avant 1914 et jugés par référence à la loi Sherman vue à la lumière de la jurisprudence de 1911 : l'arrêt du 1^{er} mars 1920 (1) dans l'affaire du trust de l'acier et l'arrêt du 26 avril 1920 (2) dans l'affaire du trust de l'anthracite. Ces deux arrêts ont statué sur des espèces fort semblables où avaient été constituées des compagnies détenant la majeure partie du capital-action d'un grand nombre d'entreprises se livrant, dans le premier cas à la production ou la distribution du fer et de l'acier, dans le second cas à celles de l'anthracite. Compagnies qui, l'une et l'autre, avaient le caractère de trusts à la fois horizontaux et verticaux et qui contrôlaient, dans le premier cas presque la moitié de la production du compartiment industriel, dans le second un peu moins. Dans l'affaire du trust de l'acier, la Cour suprême des États-Unis, par une majorité de quatre voix contre trois et en l'absence de deux de ses membres, refusa d'appliquer la loi Sherman et libéra les défendeurs des fins de la plainte. Six semaines plus tard, les deux juges absents dans la première affaire, rentrés à la Cour, se rangeaient à l'avis de la minorité qui avait protesté contre l'arrêt du 1^{er} mars, faisaient triompher la thèse de cette ancienne minorité et entraînaient le vote d'une injonction ordonnant la dissolution du trust de l'anthracite.

La troisième phase de l'histoire de la politique américaine à l'égard des trusts, la phase de discrimination purement judiciaire de 1911 à 1914, s'est donc caractérisée par un développement singulier de la discrétion — pour ne pas dire l'arbitraire — des cours, par une instabilité et une incertitude de la jurisprudence qui faisaient planer le doute sur la valeur légale de la plupart des trusts dont l'existence dépendait de l'issue difficilement prévisible de procès interminablement longs et coûteux.

D'où la réforme de 1914 qui ouvre la dernière phase de l'histoire de la législation américaine contre les trusts : phase de prédominance de la publicité et de la prévention. Cette réforme a été réalisée à un moment où l'Europe venait d'entrer dans la

(1) *U. S. v. U. S. Steel Corporation*, 40 Supreme Court Reporter 293.

(2) *Reading C^o v. U. S.* 40 Sup. C^o Rep. 424. Cf. *U. S. v. Lehigh Valley C^o* (6 décembre 1920) 41 Sup. C^o Rep. 104.

grande guerre et où les Etats-Unis ne suivaient encore que d'un œil quelque peu distrait cette crise européenne. Elle a été l'œuvre de deux lois dues à l'inspiration du président Wilson et étroitement liées entre elles : la loi du 26 septembre 1914 intitulée un *Acte pour créer une Federal Trade Commission, régler ses pouvoirs et pour autres objets*, la loi du 15 octobre 1914 intitulée un *Acte pour compléter les lois existantes contre les restrictions illégales (au commerce) et les monopoles...* et connue plus couramment sous le nom d'acte Clayton (1).

L'idée-maîtresse de la réforme de 1914 a été d'exercer, par l'intermédiaire d'une grande commission permanente d'experts, une police de la production et du commerce national (commerce entre Etats) s'appliquant à toutes les industries à l'exception : 1° de l'industrie des transports soumise depuis 1887 au contrôle et à la réglementation de l'*Interstate Commerce Commission* ; 2° du commerce de banque placé depuis 1913 sous la tutelle du *Federal Reserve Board*. La création de cette commission, longtemps retardée par la répugnance du parti démocratique à consentir de nouvelles brèches dans le fédéralisme par l'organisation d'agences trop actives du gouvernement fédéral, a été finalement imposée en 1914 par un triple souci : 1° souci de hâter la fixation des innombrables points de droit soulevés par la loi Sherman et encore incertains dans la jurisprudence ou, tout au moins, de faciliter aux grandes organisations capitalistes leur mise en règle avec la loi ; 2° souci de ménager pour l'avenir, en cette matière, l'action législative par le concours d'une machinerie administrative apte à développer les principes posés par le législateur et à les appliquer avec impartialité et élasticité aux conditions constamment variables de la vie industrielle ; 3° et surtout souci de mettre à la disposition des juges, mal armés par leur formation professionnelle pour ce genre de besogne, un corps d'experts compétent et échappant aux préventions politiques qui puisse les guider dans l'étude des faits économiques et des questions de politique commerciale que mettent en jeu les procès dirigés contre les trusts ou soulevés par les actes de spéculation illicite.

(1) L'un et l'autre de ces textes ont été intégralement traduits dans l'*Annuaire international de législation agricole*, tome 4, 1914, pp. 50-73. Brève analyse du second dans *Annuaire de législation étrangère*, 1915-1916, p. 413.

En vertu de l'article 1^{er} de la loi du 26 septembre 1914, la nouvelle commission — institution permanente bâtie à l'imitation de l'*Interstate Commerce Commission* — se compose de cinq membres, nommés comme tous les grands fonctionnaires fédéraux par le Président des États-Unis avec l'avis et le consentement du Sénat. La loi dispose qu'il ne doit pas être choisi plus de trois membres dans le même parti politique. Ils sont nommés pour sept ans et renouvelés un par un de façon à assurer la continuité des traditions. Ils ne peuvent être révoqués tant qu'ils se conduisent bien. Forme pratique de l'inamovibilité anglo-américaine. Dotés d'un salaire de 10.000 dollars ils ne peuvent, pendant la durée de leurs fonctions, exercer un commerce. La Commission a son siège à Washington, mais peut se transporter partout où la poursuite de ses enquêtes l'exige. Elle dispose de tout un personnel d'employés de bureau, et surtout d'experts, d'enquêteurs, de vérificateurs spécialisés, dont les traitements sont assurés par le budget fédéral.

La principale de ses attributions, celle autour de laquelle se groupent toutes les autres, ou dont elles découlent, est définie par la section 5 de l'Acte du 26 septembre 1914 de la façon suivante :

§ 1^{er}. « Les méthodes de concurrence déloyale sont présentement déclarées contraires à la loi. »

Ce premier paragraphe réalise une véritable révolution juridique. A la différence du droit français et du droit allemand, le droit coutumier ou judiciaire anglo-américain s'était longtemps refusé à admettre qu'il put y avoir d'autres bornes à la concurrence commerciale que celles qui résultent de dispositions de la loi pénale ou civile et la jurisprudence anglaise s'y refuse encore en principe (1). Le premier paragraphe de cette section 5 a développé dans le droit américain la notion de concurrence déloyale sous une forme très souple et très originale.

Le paragraphe 2 de cette même section ajoute :

« La commission est chargée d'empêcher les personnes, associations ou sociétés, à l'exception des banques et des voituriers, d'employer des méthodes déloyales de concurrence commerciale. »

(1) *Mogul Steamship C^e v. Mc Gregor*, (1892) A.-C. 25.

La lutte contre la concurrence déloyale, au lieu d'être abandonnée aux initiatives dispersées et désordonnées de ceux qui en souffrent, comme c'est le cas chez nous, est menée dans leur intérêt collectif, et surtout dans l'intérêt des consommateurs, par la nouvelle commission qui, d'ailleurs, dispose d'une série de moyens préventifs ou de moyens de conciliation avant de recourir à la répression judiciaire.

Les paragraphes 3 et suivants de la section 5 réglementent minutieusement ces mesures préliminaires.

Quand la commission pense qu'il y a lieu de croire que quelque commerçant ou quelque firme se livre à des pratiques de concurrence déloyale et qu'il y aurait intérêt à les faire cesser par des mesures d'autorité, elle cite la personne ou l'association en question à comparaître devant elle à une audience déterminée. Munie de pouvoirs quasi-judiciaires, et notamment du droit de convoquer des témoins et les forcer à témoigner, elle procède à une audition de la défense, au cours de laquelle toute personne ou société qui fait valoir de bonnes raisons peut être autorisée à intervenir contradictoirement soit par elle-même, soit par avocat. Si, après audience, la commission est d'avis que la méthode de concurrence qui a provoqué l'enquête est interdite par la loi, elle décerne contre le défendeur et lui fait signifier une ordonnance lui enjoignant de cesser d'employer cette méthode commerciale.

C'est seulement quand le concurrent ou la firme ainsi mis en demeure néglige de se conformer aux prescriptions de l'ordonnance que la commission le cite devant l'autorité judiciaire pour le faire contraindre par elle à exécution. Le commerçant, contre lequel l'ordonnance a été délivrée, a d'ailleurs de son côté le droit de déférer cette ordonnance à l'autorité judiciaire pour en obtenir la révision ou l'annulation. Mais des précautions sont prises pour que les litiges de concurrence déloyale, qui ne sont pas réglés finalement par l'action administrative de la commission et sont portés devant les tribunaux de droit commun, n'y traînent pas aussi longtemps que le faisaient les actions contre les trusts sous l'empire de l'Acte Sherman et de la jurisprudence de 1911. Ils sont portés directement devant l'échelon judiciaire correspondant à notre Cour d'appel, la Cour de circuit d'appels, et y ont le pas sur toutes les autres

affaires pendantes. Mais celle-ci, toutefois, ne peut confirmer, infirmer ou modifier les ordonnances de la commission que sous réserve d'appel possible de part et d'autre à la Cour suprême fédérale qui conserve ainsi la haute main sur la jurisprudence administrative de la concurrence déloyale élaborée par la Commission fédérale de l'industrie. Jurisprudence déjà assez touffue et qui a bâti des constructions originales sur le terrain de la protection des marques de fabrique, des dénominations de lieux d'origine et surtout des marques collectives.

L'intervention de la *Federal Trade Commission* dans la surveillance des trusts et dans la prévention ou la répression de leurs abus n'est qu'une application de cette première et principale attribution. Toute violation des lois contre les trusts peut déclencher la procédure que je viens de décrire, et c'est par cette voie que la plupart des procès contre les trusts viennent aujourd'hui devant les cours fédérales.

Mais la loi du 26 septembre 1914 a voulu en cette matière faire jouer à la Commission, à côté de son rôle de censeur, le rôle d'une sorte de conseiller légal des grandes organisations capitalistes. Elle prévoit que, sur requête de l'attorney général, la Commission peut enquêter sur l'organisation et le fonctionnement de toute association qu'on soupçonne être en contravention avec les lois contre les trusts et faire des recommandations pour un réajustement de l'affaire en vue de la remettre d'accord avec la loi. En provoquant cette démarche de l'attorney-général, et en se conformant aux indications de la Commission, une association peut se créer une sorte d'assurance contre les risques d'illégalité dans sa constitution qui résultent de l'obscurité et de l'instabilité de la jurisprudence de 1911.

Assurance imparfaite d'ailleurs. Car les appréciations d'ordre juridique de la Commission ne lient pas les cours et sont toujours sujettes à révision par elles. Ni les approbations, ni les recommandations de ce corps administratif ne sauraient écarter l'application des lois contre les trusts. La loi du 26 septembre 1914 le dit expressément dans son article final (1).

(1) La Cour suprême, qui a toujours marqué quelque défiance aux juridictions bureaucratiques, n'hésiterait certainement pas à appliquer cette disposition finale de la loi du 26 septembre 1914. Car, dans son arrêt du 3 mars 1924 sur le *Chicago Junction Case* (44 Supreme Court

Mais il en est autrement des constatations de fait enregistrées par la Commission à la suite d'une procédure d'audition régulière et contradictoire. Quand ses ordonnances sont déferées aux cours de justice, soit par l'intéressé pour en obtenir la réformation, soit par la Commission pour en obtenir l'exécution forcée, les cours ne peuvent remettre en question les faits affirmés par la Commission. Si l'appelant demande à établir de nouveaux faits, la Cour peut l'y autoriser, mais en le renvoyant à les établir devant la Commission qui donnera une appréciation finale sur la matérialité de ces faits. Mais, en ce qui concerne la qualification juridique des faits, la Cour reprend sa liberté. C'est à elle seule qu'il appartient de leur donner leur signification légale. La Commission joue ainsi, près des cours, le rôle d'une sorte d'expert professionnel dont les conclusions purement techniques échappent à discussion.

La réforme de 1914 confie aussi à la *Federal Trade Commission* le même rôle d'auxiliaire technique, soit auprès du gouvernement fédéral, soit auprès du Congrès.

Auprès du gouvernement. Elle lui donne compétence pour enquêter, soit de sa propre initiative, soit à la demande de l'attorney général, sur l'exécution des arrêts ordonnant la dissolution de trusts et publier, si elle le juge utile, le résultat de ces enquêtes.

Près du Congrès. Elle met la Commission à la disposition du Congrès comme un organe naturel d'information et de préparation du travail législatif par voie de recommandation pour tout ce qui concerne la lutte contre les monopoles privés et la spéculation illicite.

L'un des traits originaux de cette réforme de 1924 est l'importance qu'elle attache à la publicité comme moyen de défense contre les abus des trusts. Elle s'inspire de cette idée que, dans le domaine de la concurrence commerciale, la crainte de l'opinion publique n'est pas moins agissante que la crainte du gendarme et que la publicité suffit dans bien des cas à prévenir ou arrêter le développement de pratiques commerciales immora-

Reporter 317) elle a, malgré l'opposition de trois de ses membres, annulé un ordre de l'*Interstate Commerce Commission* autorisant un certain nombre de compagnies de chemin de fer à se grouper pour acquérir en commun le contrôle d'une ligne de jonction et de pénétration dans l'un des grands centres urbains.

les. D'où les très larges pouvoirs d'investigation et de publicité conférés à la Commission. Celle-ci peut obliger les associations placées sous son contrôle à produire des rapports annuels ou spéciaux sur leur constitution et leurs méthodes commerciales et à répondre sous la foi du serment aux questions qu'elle leur pose. Elle l'autorise à rassembler, en faisant appel à tous les témoignages qu'elle juge utiles, des informations sur le fonctionnement, soit d'une branche de l'industrie soit d'une entreprise déterminée, et à publier ceux des résultats de cette information qu'elle juge opportun de faire connaître. Elle frappe de peines sévères ceux des agents ou employés de la Commission qui divulgueraient des renseignements commerciaux obtenus au cours de ces enquêtes en dehors des cas ou de la mesure où la Commission en a ordonné la publication. La Commission est aussi autorisée à enquêter sur les conditions du commerce dans les pays étrangers, sur les obstacles que les pratiques des coalitions locales du capital peuvent y apporter au développement de l'exportation américaine et à faire des recommandations au Congrès sur les mesures à prendre pour défendre le commerce national contre ces pratiques.

C'est le résultat de cette dernière catégorie d'investigations qui a amené à la fin de la guerre, en 1918, le vote de la loi Webb (1) sur le commerce d'exportation, acte écartant l'application des lois contre les trusts en faveur des unions d'exportateurs dont les manœuvres coalitionnistes s'exercent à l'extérieur du pays, uniquement à l'encontre de compétiteurs étrangers, et dans la mesure où elles n'influencent pas le mouvement des cours à l'intérieur du pays. Voilà une mesure qui répond à l'une des objections qui ont été soulevées au cours d'une de nos précédentes séances contre tout renforcement de notre article 419 : l'objection tirée de la défense des intérêts du commerce national à l'extérieur.

J'ajoute que les pouvoirs de la *Federal Trade Commission* ont encore été renforcés par la seconde des grandes lois fédérales de 1914, le célèbre *Act Clayton*. Mais cet acte, destiné à corriger sur certains points la loi Sherman, à la compléter et

(1) Analyse et discussion de ce texte dans 43 *American Bar Association Reports*, 1918, pp. 334 et s.

fortifier sur d'autres points, est beaucoup trop complexe pour que je puisse en tenter une analyse même sommaire.

Je me hâte d'arriver à la question essentielle. Quelles conclusions peut-on tirer de l'étude du fonctionnement de la *Federal Trade Commission* depuis 1914 et surtout depuis l'époque — 1919-1920 — où ce fonctionnement a cessé d'être gêné par la mobilisation civile ?

Incontestablement la création de la Commission, en même temps que certaines innovations de l'*Acte Clayton* qui, en simplifiant et perfectionnant les actions données aux particuliers contre les trusts, les ont fait entrer dans la pratique à partir de 1914, marquent le point de départ d'une renaissance très accusée de la lutte contre la spéculation illicite, en particulier contre les abus des trusts, qui s'est fait sentir surtout depuis la fin de la démobilisation civile. L'année 1920, avec l'arrêt du trust de l'acier, a vu l'apogée de la politique de tolérance croissante inaugurée par les arrêts de 1911. Apogée suivie d'une brusque et énergique réaction due, non pas exclusivement, mais pour une large part, à la persévérance de la *Federal Trade Commission*. Dans ces trois ou quatre dernières années, la Cour suprême des Etats-Unis a émis de nombreux arrêts de proscription contre des trusts de l'édition, du théâtre, du cinématographe, de l'industrie minière, etc. (1). Elle a remis en question la doctrine des arrêts de 1911. La distinction entre les trusts qui n'imposent qu'une entrave raisonnable et ceux qui imposent une entrave déraisonnable à la libre fixation des cours appartient désormais à une phase dépassée de l'évolution de la jurisprudence américaine. Dans un arrêt retentissant du 13 novembre 1922 (2), la Cour suprême a déclaré qu'une coalition pour fixer des cours peut être illégale en vertu de l'Acte Sherman,

(1) *U. S. v. Lehigh Valley C.* 41 Sup. C' Rep. 104. — *Charles A. Ramsay C. v. Associated Bill Posters of the U. S. and Canada*, 43 Sup. C' Rep. 167. — *Binderup v. Pathé Exchange* 44 Sup. C' R. 96. Cf. *Law and Labor*, Septembre 1923, p. 254.

(2) *Keogh v. Chicago N. W. Ry. C.* (43, Supreme Court Reporter 47. Dans cet arrêt, le juge Brandeis déclare, au nom d'une Cour unanime, que « sous l'empire de la loi contre les trusts (Sherman Act), une coalition entre compagnies de chemins de fer pour fixer des tarifs raisonnables et non discriminatoires peut-être illégale ; que cela a été réglé par les arrêts de 1897 et 1898, et que le fait même que ces tarifs ont été approuvés par l'*Interstate Commerce Commission* ne barre pas l'action (poursuites criminelles en vertu de la section 3 de l'acte Sherman) au gouvernement ».

alors même que les cours par là obtenus ne sont pas déraisonnables et, à l'appui de cette affirmation, elle n'a pas hésité à invoquer les arrêts de 1897 et 1898 qu'on croyait avoir été définitivement abrogés par les arrêts de 1911.

En tant que guide et préparateur du travail législatif dans le domaine de la lutte contre la spéculation illicite, la Commission peut déjà marquer à son actif d'importantes réalisations. En 1917, à la suite d'un renchérissement trop rapide des viandes de boucherie, le Président des États-Unis l'invitait à enquêter et faire un rapport sur l'état de l'industrie des stockistes de bétail. La Commission concluait que cinq grandes firmes avaient le complet contrôle de ce commerce du producteur au consommateur ; qu'elles avaient éliminé pratiquement la compétition et que cette domination des cours leur avait été pratiquement assurée par l'acquisition d'une part importante du capital-action des diverses compagnies propriétaires de parcs à bestiaux. Les recommandations de ce rapport ont servi de base à une loi de 1921 (1) qui a soumis à un contrôle étroit du Secrétaire fédéral de l'Agriculture l'activité spéculatrice des commissionnaires en bestiaux et des propriétaires de grands parcs. Cette action policière et régulatrice du Ministère de l'Agriculture, tendant à prévenir les abus de la spéculation par la surveillance et l'organisation des marchés à terme, a été étendue depuis aux organisations, jusque-là libres, qui centralisaient les opérations à terme sur les grains, par des lois, dont l'une, celle de 1921 (2), a été déclarée inconstitutionnelle (3), mais dont l'autre, celle de 1922 (4), a résisté à cette épreuve (5).

(1) Packers and Stockyards Act. Cf. l'arrêt de la Cour Suprême du 1^{er} mai 1922 dans *Stafford v. Wallace* (42 Supreme Court Reporter 397) qui rejette les objections soulevées contre la constitutionnalité de cet acte.

(2) Future Trading Act du 24 août 1921. 42 Statutes 187, c. 86.

(3) Arrêt de la Cour Suprême du 15 mai 1922 dans *Hill v. Wallace* (42. Sup. C. Rep. 453).

(4) Grain Futures Act du 21 septembre 1922. Parmi les nombreuses mesures prises par cet acte pour combattre la spéculation illicite et l'exagération des cours dans les bourses de commerce, signalons la disposition qui exige, pour que des *Boards of Trade* puissent être désignés par le ministère de l'Agriculture comme bourses reconnues, que ces bureaux admettent parmi leurs membres des représentants des coopératives de producteurs : coopératives dont la participation à la direction de marché apparaît comme la plus efficace garantie contre les coups de bourse.

(5) Arrêt de la Cour suprême fédérale du 16 avril 1923 dans *Board of Trade of City of Chicago v. Olsen* (43 Supreme Court Reporter 470).

La *Federal Trade Commission*, née elle-même d'une imitation de l'organe qui, depuis 1887, servait à brider les spéculations des Compagnies de chemins de fer, a ainsi contribué à donner naissance à une troisième juridiction, qui s'organise autour du Secrétaire à l'Agriculture et sous sa présidence, et tend à se spécialiser dans la lutte, par des moyens principalement préventifs, contre la spéculation illicite sur les denrées alimentaires et certaines matières premières nécessaires à l'habillement, comme le coton.

Il n'est pas douteux que la politique de publicité, de surveillance et de réglementation administratives, inaugurée en 1914, sans mettre fin, bien s'en faut, aux méfaits de la spéculation, les a combattus beaucoup plus efficacement que ne l'avait fait l'arsenal d'épouvantails à moineaux de la loi Sherman ou le régime d'arbitraire judiciaire de 1911 à 1914.

Sans donner au commerce régulier et honnête, pour la constitution de ses unions et de ses ententes, des garanties complètes, ni même peut-être suffisantes, de légalité, l'activité consultative de la Commission a fort notablement diminué les risques de surprises et de déceptions auxquels l'exposait la jurisprudence embrouillée de 1911. Et surtout la Commission a donné à ce commerce honnête une précieuse protection qui, à elle seule, peut compenser et rendre tolérables bien des gênes, en organisant administrativement la lutte contre la concurrence déloyale sous toutes ses formes.

Mais toute médaille a son revers. Quelques-unes des manifestations de l'activité répressive de la Commission pendant ces dernières années sont de nature à justifier chez les commerçants les craintes qui, sans doute, ont été la cause de l'avortement de la première tentative faite au cours de la dernière législature pour amorcer hypocritement chez nous un régime de publicité et de contrôle à la mode américaine : la crainte d'inquisitions commerciales qu'il est difficile d'arrêter à mi-chemin et la crainte qu'une commission de techniciens, surtout si elle est composée d'hommes qui ont été concurrents de ceux qu'ils contrôlent et sont portés à rester trop étroitement attachés aux méthodes qui leur ont valu leur succès et leur bon renom, n'ait la main beaucoup plus lourde que les juges et ne pèche parfois par excès de conservatisme économique.

Que la *Federal Trade Commission* ait quelquefois été trop

loin dans la voie de l'inquisition ou ait été poussée par le législateur à s'y engager sans mesure, c'est ce que montrent, me semble-t-il, deux arrêts de la Cour suprême fédérale du 17 mars 1924 parus dans le dernier fascicule mensuel du *Supreme Court Reporter* (1), qui rappellent à la modération et la Commission et le Congrès. Une résolution du Sénat du 9 août 1921 avait invité la *Federal Trade Commission* à enquêter sur la situation de l'industrie nationale du tabac, spécialement au point de vue des rapports entre les prix d'achat aux producteurs et les prix de vente au consommateur, à citer devant elle les trusts de cette industrie pour y répondre des pratiques illégales que pourrait révéler l'enquête et à leur enjoindre de les cesser. La Commission prétendit obliger les deux trusts visés, la Compagnie américaine du tabac et la Compagnie Lorillard, à lui communiquer, pendant les heures d'ouverture de leurs bureaux, non seulement leurs livres et pièces comptables, mais les correspondances, télégrammes, rapports et communications de toutes sortes échangés entre elles et leurs agents ou clients. Sur refus des Compagnies de se plier à ces exigences, la Commission les poursuivit devant les cours fédérales pour les y faire contraître par autorité de justice. La Cour suprême a repoussé cette demande en déclarant que l'inquisition administrative, poussée à ce degré, constituait une violation des droits privés, garantis par la Constitution, alors surtout qu'elle était entreprise, non pas pour vérifier l'existence ou la non existence d'un délit déterminé allégué à la charge des défendeurs, mais pour rechercher si quelque délit, encore inconnu, n'aurait point été commis.

La *Federal Trade Commission* a manifesté aussi, et à bien des reprises, un esprit trop timoré et trop défiant des innovations. Je ne veux citer à cet égard que quelques-uns des exemples les plus caractéristiques.

C'est d'abord l'attitude de la Commission à l'égard de la *politique des prix fixes*, c'est-à-dire de la méthode d'organisation de leur distribution par laquelle les producteurs fixent uniformément les bénéfices attribués aux grossistes et aux détaillants en leur imposant des prix invariables de vente et de revente. C'est là une politique commerciale qui se répand un peu partout,

(1) *Federal Trade Commission v. American Tobacco Co* et *F. T. C. v. P. Lorillard Co*. 44 *Supreme Court Reporter* 336-339.

et dont les avantages, non seulement pour le producteur et les intermédiaires, mais même pour le consommateur ont été assez souvent notés pour qu'il soit superflu de les rappeler. La jurisprudence anglaise en proclame la légitimité sans aucune hésitation même quand elle est concertée entre tous les producteurs d'une même industrie (1). La *Federal Trade Commission* s'obstine à la prohiber, même quand elle est le fait d'un industriel isolé aménageant la distribution de ses seuls produits, si celui-ci l'applique, non pas à de simples agents ou commissionnaires (2), mais à des distributeurs libres. Et elle a réussi jusqu'ici à faire suivre ses vues, non sans quelques hésitations, non sans flottements de jurisprudence, par la Cour suprême fédérale (3).

Le dévoué secrétaire de notre section, M. René Hoffherr, a relevé récemment, dans un très suggestif article (4), un autre exemple non moins significatif. C'est l'attitude d'hostilité réso-

(1) Arrêt de la Haute-Cour de justice (Cour d'appel) du 20 novembre 1920 dans *Ware et de Freville v. Motor Trade Association* L. R. 1921,3 King's Bench 40-92. Arrêt traduit et commenté par El Arabi. *La conscription des neutres dans les luttes de la concurrence économique* : Tome 8 de la Bibliothèque de l'Institut de droit comparé de Lyon, pp. 90-124.

(2) Les principes généraux de la jurisprudence traditionnelle ne permettaient point à la *Federal Trade Commission* de combattre la politique des prix fixes quand elle se greffe sur une distribution par l'intermédiaire d'agents et de sous-agents. Mais la Commission a, au moins, tenté d'empêcher que la méthode de l'agence puisse être employée après coup pour régulariser et légaliser une politique de prix fixes imposée originellement à des distributeurs libres, en les camouflant en agents ou commissionnaires. Mais la Cour suprême fédérale a refusé sur ce point d'épouser les vues de la grande juridiction administrative et par un arrêt du 8 janvier 1923 dans *Federal Trade Commission v. Curtis Publishing Company* (43 Supreme Court Reporter 210), elle lui a dénié le droit de rechercher si la forme de l'agence ou de la commission n'a pas été adoptée pour tourner l'interdiction des stipulations de prix fixes dans les contrats de vente et de revente. Encore faut-il, pour paralyser ainsi la politique répressive de la commission, que les contrats du producteur avec ses distributeurs ne contiennent pas de clause, comme la clause de reprise des invendus, qui soient inconciliables avec le mécanisme général de l'agence (arrêt de la Cour suprême fédérale du 10 avril 1922. 42. Supreme Court Reporter 360.)

(3) Sur les variations de la jurisprudence américaine en cette matière : Lambert et Brown, tome 6 de la *Bibliothèque de l'Institut de droit comparé de Lyon*, pp. 35-42.

(4) *Les sociétés de prix et les méthodes de concurrence ouverte aux Etats-Unis*, dans le numéro du 10 décembre 1923 de la *Revue politique et parlementaire*, pp. 389-400.

lue — qu'ici encore elle a fait partager à la justice fédérale — (1) que la Commission a prise en face des sociétés de prix ouverts, constituées pour faire connaître aux commerçants toutes les données sur l'état et les prévisions de la production et de la demande dans leur branche du commerce qui peuvent être utiles à l'établissement de leurs propres prix : sociétés qui tendent finalement à créer une certaine uniformité de méthodes entre leurs membres en tenant chacun d'eux au courant des opérations des autres. Elle s'obstine à les condamner sans discrimination, par cela seul que ces agences communes de renseignements peuvent servir à dissimuler des ententes pour fixer les prix ou restreindre la production. Et pourtant les associations de prix ouverts, même dans la mesure où elles visent à assurer par leurs informations une réglementation corporative de la production et à substituer à la concurrence aveugle et anarchique une « concurrence de coopération », apparaissent comme dignes d'encouragements à bien des économistes qu'on ne saurait soupçonner d'exprimer les vues égoïstes des trusts. Tel John H. Commons, qui a bâti pour l'histoire du trade-unionisme américain l'équivalent de l'œuvre accomplie par Beatrix et Sydney Webb pour l'histoire du trade-unionisme anglais, et dont les travaux ont inspiré le projet de loi sur les assurances contre le chômage introduit en 1921 devant la législature du Wisconsin. Texte qui, en mettant l'assurance contre le chômage à la charge exclusive de l'industrie au même titre que l'assurance contre les accidents, cherchait un correctif aux nouveaux risques imposés aux patrons en les obligeant à créer entre eux des associations destinées à leur permettre d'étudier et prévenir les causes de chômage et de combattre les crises de surproduction suivies de crises d'arrêt dans la production par

(1) La Cour suprême fédérale s'est prononcée contre la légalité des associations de prix ouverts par ses arrêts du 15 janvier 1922 dans *American Column Lumber Co v. U. S.* (42. Supreme Court Reporter 114) et du 15 juillet 1923 dans *U. S. v. American Linseed Oil Co* (43 Supreme Court Reporter). Le premier de ces arrêts n'a été rendu que malgré l'opposition d'une importante minorité, opposition d'autant plus significative qu'elle s'est exprimée par l'organe d'un des membres de la Cour les plus avancés et les plus hardis au point de vue de la politique sociale : le juge Brandeis. Cf. l'article : *The « intelligent competition » plan of the linseed oil crushers* dans *Law and Labor*, Juillet 1923, pp. 181-184, et l'analyse d'un intéressant arrêt dans le même sens d'un Cour fédérale inférieure fournie par *Law and Labor*, novembre 1923, pp. 296-301.

une régularisation coopérative de la marche de leur industrie (1).

Notons aussi les interventions répétées de la Commission, interventions tantôt efficaces, tantôt infructueuses, pour obtenir des cours fédérales la condamnation, au nom de l'acte Sherman, soit des unions entre grossistes pour forcer les manufacturiers, par la menace de leur retirer leur clientèle, à se refuser à vendre leurs marchandises au prix de gros aux coopératives d'achat en commun formées entre marchands détaillants, soit des ententes entre un producteur et ses acheteurs en gros pour arriver à la même exclusion des coopératives (2). La légitimité de ces mesures collectives prises par les grossistes d'une industrie contre les menaces de disparition que fait peser sur eux le développement des coopératives de détaillants a été proclamée dès 1898 par un arrêt écossais (3) qui, du même coup, a fixé la jurisprudence anglaise. Il semble que la grande commission américaine demande aux victimes de la coopération trop de résignation et d'esprit de sacrifice.

La phobie du monopole s'est encore plus curieusement accusée chez les membres de la Commission par un dernier exemple que signalent trois arrêts rendus par la Cour suprême fédérale, le 9 avril 1923 (4). La Commission a été troublée dans sa quiétude par l'apparition des pompes à distribution d'essence qui ont surgi sur les trottoirs américains avant d'encombrer ceux de nos villes françaises. Ces distributeurs ont été propagés par les grandes coalitions pétrolières, comme la Standard Oil et la Raffinerie Sainclair, qui ont acquis en masse ces pompes et leurs réservoirs pour les louer à un prix purement nominal à leurs clients, sous la seule condition de pouvoir rompre cette location sur préavis d'un mois; préavis qu'elles s'empressent de donner si elles apprennent que leurs dépositaires achètent et vendent d'autre gazoline que la leur.

(1) Cf. Guéneau. *Les dernières crises de chômage et la question de l'assurance obligatoire*. Thèse, Lyon, 1924, pp. 213-216.

(2) *Mennen C° v. Federal Trade Commission* dans 288 *Federal Reporter* 774 et *Federal Trade Commission v. Raymond Bros Clark C°* dans 44 *Š. C. R.* 162. (Arrêt du 7 janvier 1924, où la Cour suprême repousse les prétentions de la commission.)

(3) *Scottish Cooperative Society v. Glasgow Fleshers Association* dans 35 *Scottish Law Reports* 645. Cf. El Araby. *La conscription des neutres*, pp. 26 et s.

(4) *Federal Trade Commission v. Sainclair Refining C°*. *Same v. Standard Oil C°*. *Same v. Maloney Oil Manufacturing C°* 43. *Supreme Court Reporter* 450-454.

Ces pratiques, a dit la Commission, aboutiraient à détruire la concurrence et à écraser les maisons pétrolières indépendantes parce que celles-ci n'ont pas les ressources nécessaires pour acheter en gros ces instruments que les fabricants, d'autre part, ne sauraient livrer aux détaillants aux mêmes conditions. La Commission a prétendu obliger les trusts pétroliers à abandonner cette pratique, mais la Cour suprême s'est refusée à sanctionner de pareils ordres en constatant que les locataires de ces appareils de distribution restaient libres d'acheter leur essence à des concurrents des trusts et de prendre d'eux, en location, d'autres pompes et réservoirs, si les concurrents voulaient ou pouvaient leur en fournir.

En dépit de ces manifestations d'un esprit inquisitorial et exagérément défiant des innovations, la *Federal Trade Commission* est incontestablement devenue l'un des rouages définitifs de l'organisme administratif fédéral et tend à y prendre tout autant d'importance que l'*Interstate Commerce Commission*. J'en trouve la preuve dans deux articles consacrés à la discussion de ses principales activités et qui sont parus dans deux des organes américains les moins portés à juger avec complaisance les progrès de l'étatisme : le *Journal de l'Association américaine du Barreau* (1) et la remarquable revue mensuelle — *Law and Labor* — de la *Ligue pour les droits industriels* (2), l'une des filiales de l'Association nationale des manufacturiers. Ces articles discutent quelques-unes des vues de la Commission, mais ne paraissent pas supposer un instant que son droit à l'existence puisse être remis en question ou que ses attributions puissent être amoindries.

Je me garderai de tirer une conclusion de cette expérience américaine. Pour la juger, il importera de ne point oublier qu'elle a été faite dans un pays fort différent du nôtre, où la spéculation illicite a fait des ravages plus grands que chez nous et en fait encore, comme le montrent les scandales récemment soulevés par les distributions de concessions pétrolières

(1) Herman Oliphant, *Trade regulation* dans 9. Am. B. Ass. J., avril 1923, pp. 210-212.

(2) Sur les origines de cette ligue, transformation^o de l'*American Anti-boycott Association* et les services qu'elle a rendus depuis 1902 au patronat américain, grâce à l'activité persévérante de ses conseils juridiques, Daniel Davenport et James Beck — aujourd'hui solicitor général des U. S. — Cf. Lambert et Brown, tome 6 de la Bibliothèque de l'Institut de droit comparé, pp. 73 et s.

et où les expérimentations sociales, quand le législateur veut les pousser trop loin, peuvent toujours être arrêtées à temps par les cours de justice en vertu de leurs pouvoirs de contrôle de la constitutionnalité des lois.

P.-S. — Depuis l'époque où ces lignes ont été écrites — mai 1924 — l'expérience américaine qu'elles signalent a pris un intérêt plus immédiat pour les juristes français. A la suite de discussions soulevées en séance de commission par le projet de loi contre la spéculation illicite du ministère Herriot, l'un des directeurs de l'Institut de droit comparé de Lyon, le député Antonelli, a introduit, avec l'appui de ses collègues du groupe socialiste, une proposition de loi tendant à instituer en France un organisme permanent de défense préventive des consommateurs et du commerce honnête contre les abus du mercantilisme, calqué sur le modèle des lois américaines. Sa proposition paraît avoir chance de passer à la Chambre des députés, peut-être même au Sénat. En tout cas, elle pose définitivement devant notre Parlement les problèmes de moralisation du commerce que le Congrès fédéral américain a si courageusement abordés et résolus. La discussion de l'œuvre accomplie depuis 1915 par la *Federal Trade Commission* fournira leurs meilleurs arguments aux adversaires et aux partisans de la proposition Antonelli. Nous comptons donner, dans un des prochains volumes de la *Bibliothèque de l'Institut de droit comparé de Lyon* une analyse d'ensemble de cette œuvre, tracée par un de nos collaborateurs américains. On pourra, dès aujourd'hui, en prendre un aperçu général fort satisfaisant dans le livre, récemment paru, de GÉRARD C. HENDERSON, *The Federal Trade Commission*, New Haven, Yale University Press, 1924, dont je recommanderai tout particulièrement le chapitre IV, pp. 165-244, qui, par l'étude des cinq premiers volumes de *Décisions* de la Commission, montre avec quelle énergique persévérance la Commission a su défendre le consommateur américain contre une série de formes neuves et subtiles de tromperies sur la qualité de la marchandise vendue et de procédés d'exploitation trop intensifs qui, depuis la guerre, se développent chez nous en toute liberté.
