

L'Organisation Economique de la Société des Nations.

Sa signification.

Dans un de ses brillants articles qu'il intitule « Entre le Passé et l'Avenir », M. Guglielmo Ferrero écrit : « Une époque ne comprend ce qu'elle fait qu'après un certain temps » (1). Il me paraît hors de doute que nous ne comprenons pas encore complètement ce que nous faisons à la Société des Nations. Le simple développement de ses institutions, sa vie en elle-même, est pleine d'événements dont la portée et la signification ne sont perçues que lentement et parfois à peine devinées. On commence à se rendre compte qu'elle a modifié tout le droit international au point qu'on le dit bouleversé.

En tout cas, le Pacte est loin d'avoir épuisé sa sève. M. Henri Rolin signalait récemment que certaines de ces dispositions, considérées au moment où on les adoptait comme destinées à un large développement étaient restées presque sans effet, tandis que certaines autres, qui paraissaient accessoires et sans grande portée, ont donné naissance à une activité considérable et à des institutions importantes.

L'Organisation Economique en est un exemple frappant. C'est dans une incidente de l'avant-dernier paragraphe de l'article 23, que se trouve le texte fondamental sur lequel le Conseil et l'Assemblée, en 1920, se sont appuyés pour la constituer.

On sait que cet article est celui où sont énumérés un certain nombre d'engagements des membres de la Société en ce qui concerne leurs devoirs humanitaires (2). Ils sont classés sous six paragraphes. Le premier rappelle l'engagement relatif à l'organisation permanente du travail, dont la constitution est

(1) « L'illimité et le mythe de Phaéton. » *Illustration française*, 19 janvier 1929, p. 51.

(2) Pas tous, car l'art. 25 relatif à la Croix-Rouge en contient encore un du même genre.

développée à la Partie XIII du Traité. Le second vise le traitement équitable des indigènes, répétant ainsi l'article précédent, l'article 22. Le troisième est relatif à la traite des femmes et aux drogues nuisibles. Le quatrième parle du contrôle du commerce des armes et des munitions. Le dernier formule un engagement très vague au sujet des mesures d'ordre international pour prévenir et combattre les maladies, et c'est au cinquième paragraphe, littéra *e*) que l'on trouve l'allusion à ce qui est devenu une pièce importante du grand organisme. En voici le texte : « (Les membres de la Société) *e*) prendront les dispositions nécessaires pour assurer la garantie et le maintien de la liberté des communications et du transit, *ainsi qu'un équitable traitement du commerce de tous les membres de la Société*, étant entendu que les nécessités spéciales des régions dévastées pendant la guerre de 1914-1918 devront être prises en considération. »

C'est dans ce membre de phrase que se trouve la justification de l'institution qui est appelée à prendre une si grande place dans le développement de la Société.

Toutefois, il serait tout à fait déraisonnable de limiter au texte de l'article 23 *e*) cette justification.

On sait que l'article premier du Pacte, qui détermine le but de la Société, indique qu'il est double : elle doit « développer la coopération entre les nations » et « leur garantir la paix et la sécurité. » Il est même remarquable que l'on fait passer la coopération avant la garantie de la paix. C'est peut-être parce que la première est précisément la suprême garantie de la paix.

Or, développer la coopération entre les nations implique un large programme qui ne peut pas faire abstraction de l'activité économique, et qui déborde singulièrement le « traitement équitable du commerce. »

En outre, la garantie de la paix et de la sûreté est de nature à engager la Société dans une action économique. N'est-ce pas le Pacte lui-même, en son article 16, qui prévoit, en cas de violation par un membre qui recourt à la guerre, l'application de « mesures économiques et financières ? » Et enfin, si l'on veut garantir la paix et prévenir la guerre, ne doit-on pas, de toute nécessité, se préoccuper des causes de guerre ? Or, pour

nombreuses et complexes que soient ces causes, personne ne doute que les rivalités économiques n'y occupent une large place.

Voilà comment, sur le fond même de la tâche principale de la Société des Nations vient se poser le problème de l'action économique.

Une chose étonnera toujours, c'est que cela n'ait pas été aperçu, indiqué explicitement dès le début. Ce silence fait contraste avec les termes du traité en ce qui concerne le Travail. Tout d'abord, c'est toute une partie du Traité lui-même que l'on a consacré au Travail, la partie XIII, qui comprend les articles 389 à 427, et cette Partie s'ouvre par un Préambule qui commence ainsi : « Attendu que la Société des Nations a pour but d'établir la paix universelle et qu'une telle paix ne peut être fondée que sur la base de la justice sociale. » Sans affaiblir le moins du monde cette vérité, comme on aurait pu comprendre un autre considérant, ouvrant une autre Partie et disant : « Attendu que pour établir la paix universelle, il importe de fonder sur une base solide un régime de paix économique. » On aurait aussi compris que le Pacte délimitât quelque peu les attributions d'une Organisation Economique, en regard, mais non en opposition, des attributions qu'il précisait de l'Organisation du Travail.

On ne l'a pas fait. Selon une conception familière aux esprits anglo-saxons, les textes vagues ont servi de support à des institutions qui se sont mises à se développer, à bourgeonner, à grandir selon les nécessités de la vie sociale internationale.

En un sens, cela vaut peut-être mieux puisque des textes précis et clairs sont souvent des obstacles, et que des textes très généraux n'empêchent pas un développement continu, multiforme et progressif quand celui-ci est dans la nature même des institutions, ce qui est le cas.

Cependant, cela eût eu au moins cet avantage de couper court à certaines discussions, à certains conflits d'attributions.

On me permettra bien d'invoquer deux exemples tirés de l'expérience de l'Organisation permanente du Travail. Déjà, à la première Conférence du Travail, à Washington, M. Baldesi, délégué-ouvrier italien, présenta un projet de vœu à la

Société des Nations, lui demandant de mettre à l'étude la question de la répartition entre les Nations des matières premières. Les motifs en étaient très plausibles : la répartition inégale des matières premières était invoquée, à cette époque, comme une des causes principales du chômage, problème ouvrier sans contestation possible. La motion fut repoussée, la majorité prétendant que la répartition des matières premières était une question économique, ne rentrant pas dans la compétence de la Conférence du Travail.

Plus tard, c'est au Comité d'administration du Bureau International du Travail que la question de la délimitation de l'économique et de l'ouvrier a été longuement et provisoirement discutée.

Chose remarquable, ce sont les employeurs qui se sont engagés les premiers dans la voie de la « confusion ». A la session de Londres, du Conseil, en mars 1920, c'est M. Schindler, délégué patronal suisse, qui fait appel au Bureau du Travail, contre les grèves, contre la politique syndicale de la restriction du rendement, et qui lit un long mémoire, où il demande la rédaction d'un manifeste, disant notamment, à côté d'une production plus efficace, la « nécessité de faire des économies surtout dans l'importation », et « la nécessité d'augmenter l'exportation », questions à coup sûr économiques.

Puis ce fut, en juin 1920, à Gênes, M. Pirelli qui fit sa fameuse proposition d'une enquête sur la production. Il la formulait ainsi : « Que le Conseil décide de confier au Bureau le soin de faire une enquête sur la production industrielle dans les différents pays du monde, considérée dans ces rapports avec les conditions du travail et le coût de la vie. » On sait que la motion fut adoptée à l'unanimité, mais après certaine mise au point imposée par le groupe ouvrier. M. Jouhaux, en effet, apercevant la pointe que la motion Pirelli dirigeait contre la journée de huit heures, demanda que l'enquête portât sur tous les éléments qui peuvent influencer sur la production, et l'on fut d'accord pour l'admettre. Mais à peine le programme de l'enquête était-il tracé, que le groupe patronal, avec une ténacité inlassable répéta l'objection que ce qu'on voulait faire n'était pas du domaine du travail, mais du domaine économique.

Pendant des années, l'objection fut invoquée au Conseil, notamment par le regretté M. Robert Pinot, qui aimait à combattre les prétendues tendances exagérées de M. Albert Thomas à étendre ses attributions. La préface du premier volume de *l'Enquête sur la Production* contient une lettre de M. Carlier qui exprime avec force et sous de multiples aspects les réserves patronales.

On avait déjà ému à ce sujet la Commission économique et financière de la Société des Nations, qui disait dans un rapport que les initiatives prises par le Bureau International du Travail ne peuvent que contribuer à grandir son autorité « mais que cette autorité même, si heureuse et si souhaitable, pourrait être compromise si, dans des domaines voisins et souvent connexes, comme celui des questions économiques, le Bureau international du Travail n'apportait la plus grande prudence et prétendait à plus qu'à fournir la documentation et la coordination nécessaires... Il devrait en particulier limiter ses efforts aux questions du travail, sans entrer dans le domaine des questions économiques. »

Ces conflits de compétence, qui font penser aux querelles des corporations de l'Ancien Régime, cachent, au fond, des conflits de tendances, d'intérêts et de personnes. Pris abstraitement, ils font sourire les professeurs d'économie politique, qui n'auraient pas de peine à montrer que toutes les questions de travail sont des questions économiques et qu'inversement nombre de questions dites économiques sont des questions de travail.

Mais on entend bien ce que parler veut dire. Il faut, à la Société des Nations comme dans toute organisation administrative ou autre, une certaine division du travail, une répartition des tâches, et surtout une direction consciente, convergente, des efforts. S'il y a et s'il y aura toujours des questions-limites, ou marginales, il n'en est pas moins vrai qu'il est possible d'assigner en gros, des domaines différentes à des organes différents.

On peut dire qu'aujourd'hui ces querelles ont perdu beaucoup de leur acuité et sont apaisées. Sans qu'il y ait jamais eu de *modus vivendi* explicite, il y a maintenant, du côté de l'Organisation du Travail, une expérience consolidée, une tra-

dition établie, avec d'ailleurs beaucoup de largeur et de souplesse, qui défie les conflits d'attributions, et la nouvelle forme donnée à l'Organisation Economique n'est pas de nature à renouveler, du moins de la même manière, les discussions passées.

Examinons, maintenant, les caractères de l'Organisation Economique de la Société des Nations, et essayons de la situer dans le cadre des institutions de celle-ci.

Ce n'est pas chose toute simple, parce que les documents officiels n'ont pas toujours eu une terminologie uniforme.

Nous opposerons d'abord les Organismes auxiliaires aux Organisations autonomes.

Celles-ci sont au nombre de deux : la Cour Permanente de Justice Internationale et l'Organisation Permanente du Travail.

La Cour est bien prévue à l'article 14 du Pacte, et elle est bien une institution de la Société des Nations. Mais voici dans quels termes : « Le Conseil est chargé de préparer un projet de Cour Permanente de Justice Internationale, et de le soumettre aux membres de la Société. La Cour n'est donc pas une création du Conseil, et en fait, elle a été créée par un traité spécial, sorti, sous forme de protocole, d'une délibération de l'Assemblée en 1920.

De même, l'Organisation Permanente du Travail n'est pas une création du Conseil ni même de l'Assemblée. Elle sort de la Partie XIII du Traité de Paix, et si elle est bien incontestablement une institution de la Société des Nations, elle est, à certains égards, autonomes.

Les Organismes auxiliaires, au contraire, sont des créations du Conseil : ils sont créés en vertu, soit du Pacte, soit d'un traité de paix, soit d'une convention ou d'un protocole spécial, soit d'une résolution de l'Assemblée, et ils ont pour objet « d'aider les organes de la Société dans l'accomplissement de leur tâche définie par le Pacte. »

On y distingue :

1° Les Organisations techniques : ce sont l'Organisation économique et financière, l'Organisation des communications et du Travail et l'Organisation d'Hygiène ;

2° Les Commissions, qui sont permanentes, comme la Com-

mission militaire, la Commissions des mandats, la Commission de coopération intellectuelle, celle de la Protection de l'Enfance et celle de l'Opium; ou temporaires, comme celles pour la Codification du droit international, comme les Commissions préparatoires des conférences;

3° Les Organisations administratives ou exécutives, comme celle de Dantzig, celle de la Sarre, les Hauts Commissariats pour les réfugiés.

Pour être complet, nous ajouterons qu'on range sous le nom d'institutions spéciales, l'Institut International de Coopération intellectuelle créé sur l'initiative du Gouvernement français, et siégeant à Paris, et l'Institut International pour l'unification du droit privé, créé par le Gouvernement italien à Rome. Ils sont mis tous deux à la disposition de la Société des Nations par leurs fondateurs.

Revenant maintenant à l'Organisation qui nous intéresse, nous remarquerons que, au début, et, je crois encore aujourd'hui, elle porte le titre d'Organisation Economique et Financière. En effet, la résolution du Conseil du 25 octobre 1920 et celle de la première session de l'Assemblée, du 9 décembre de la même année prévoient tout d'abord deux comités, l'un financier et l'autre économique. Ils sont composés de quatorze ou quinze membres, de nationalité différente, nommés par le Conseil, comme experts et en raison de leur compétence spéciale; même quand ils sont des fonctionnaires d'un Gouvernement déterminé, ils ne le représentent pas. Le mandat des membres du Comité financier n'est pas limité; celui des membres du Comité économique est limité à trois ans. Il y a des « membres correspondants » à ce dernier mais pas au Comité financier. Chacun de ces comités est maître de l'organisation de son travail, peut consulter des experts, former des sous-commissions ou des commissions spéciales.

Le développement d'une question est généralement le suivant: Quand un des Comités est saisi d'une proposition ou d'une suggestion en travail, il en examine tout d'abord l'utilité pratique, puis il la renvoie à un comité d'experts, après quoi il dresse un programme en vue de la convocation d'une Conférence générale. C'est le Conseil qui décide en dernier ressort de l'opportunité de la convocation de la Conférence et de

son caractère. Quand celle-ci peut prendre la forme diplomatique, c'est-à-dire quand elle est composée de délégués plénipotentiaires, elle aboutit à une ou plusieurs conventions. Celles-ci sont soumises ensuite à la ratification des Etats-Membres.

Une convention ratifiée n'est d'ailleurs pas abandonnée à elle-même : à intervalles réguliers, les Etats contractants doivent envoyer au Secrétariat des renseignements sur la manière dont la convention est appliquée.

On voit immédiatement la différence entre ce procédé et celui de l'Organisation du Travail. Là, la Conférence est annuelle; l'ordre du jour en est fixé par le Conseil d'Administration, organe permanent; la Conférence n'est pas composée de plénipotentiaires, elle a une composition originale, qui mêle et met sur le même pied des représentants des Etats, au nombre de deux par Etats, et des patrons et des ouvriers, que l'on peut comparer à des experts. Seulement, les projets de convention votés à la majorité des deux tiers des voix, que les Etats sont d'ailleurs libres de ratifier ou non, doivent, en vertu de l'engagement inséré à l'article 405 du Traité, être soumis dans le délai d'un an par les Gouvernements de *tous* les membres à leurs parlements.

Laquelle des deux méthodes est-elle la meilleure ? Je suis disposé à croire que c'est celle de l'Organisation du Travail. Toutefois, il faut reconnaître que, malgré les précautions prises, les conventions ratifiées ne sont guère plus nombreuses d'un côté que de l'autre.

La raison en est évidente : ce n'est pas de la bonne volonté des Gouvernements seuls que dépend le succès des décisions des Conférences, mais de la force de l'opinion publique, qui doit en ressentir l'urgence ou l'opportunité.

La machinerie de la Société des Nations pour mettre en mouvement les conventions paraît, à première vue, plus lourde et plus compliquée. Elle peut, cependant, avoir cet avantage d'engager finalement d'une manière plus étroite la responsabilité au moins morale des Gouvernements, quand ils se sont faits représenter par des plénipotentiaires. Je constate, toutefois, dans un discours de M. Theunis, l'expression du regret que « des pays qui ont signé la convention sur les formalités doua-

nières en 1923, ne l'ont pas encore ratifiée après un intervalle de près de cinq ans. »

Il n'est pas dans mon sujet de passer en revue l'œuvre du Comité financier, qui est cependant bien intéressante, même au point de vue économique, mais puisqu'il forme une entité distincte, nous pouvons le laisser de côté.

Rappelons seulement rapidement, les divers aspects de son activité. Sans oublier la Conférence financière de Bruxelles, conférence d'experts de trente-neuf Etats, qui eut un si remarquable retentissement, il faut surtout mettre à part le grand succès obtenu par la restauration financière de l'Autriche (à laquelle M. Albert Janssen a pris une si large part), puis de la Hongrie, puis l'œuvre formidable de l'établissement des réfugiés grecs, bulgares : la question de l'emprunt de l'Esthonie, de la monnaie de Dantzig. Celle de la double imposition et de l'évasion fiscale vient d'aboutir, après quatre années d'études, à la préparation de types de conventions bilatérales, qui sont un acheminement vers des convention collectives. On n'en est encore qu'à la préparation d'une convention collective sur la répression du faux monnayage.

L'œuvre à proprement parler économique est au moins tout aussi variée et tout aussi intéressante, au point vue pratique et au point de vue théorique.

Il me paraît qu'elle peut se diviser en deux périodes : celle d'avant la Conférence Economique de 1927, et celle qui l'a suivie. Il est hors de doute qu'un élan, une impulsion, une direction, pourrait-on dire un esprit nouveau s'est montré depuis lors dans l'œuvre économique de la Société des Nations.

Au mois de septembre 1921, le Conseil charge le Comité économique « d'étudier le sens et la portée de la stipulation de l'article 23 e) du Pacte », par laquelle les membres s'engagent « à assurer et maintenir entre eux un traitement équitable du commerce. »

En cherchant à définir ces termes, le Comité a reconnu aisément qu'il n'était pas possible de rédiger une convention internationale sur ce point. Mais, voulant faire œuvre pratique, il a jugé qu'il y avait lieu « d'examiner tout à tour les divers

procédés en usage, qui constituent une violation évidente du principe du traitement équitable.

Il en a trouvé quatre, où son action s'imposait.

Ce fut d'abord la question de la concurrence déloyale (emploi de fausses marques de fabrique ou d'origine, l'usage de fausses indications sur la nature des marchandises, etc.). Ces actes ont fait l'objet d'une convention internationale, signée d'abord à Paris en 1883, révisée en dernier lieu à Washington en 1911, ainsi qu'un arrangement signé à Madrid. On a trouvé que la chose la plus expédiente était tout simplement d'inviter les Etats à adhérer à ces instruments diplomatiques, qui restent encore sous ratifications importantes.

A La Haye, en 1925, se tenait une Conférence pour la révision de la Convention pour la protection de la prospérité industrielle. Le Comité économique a jugé encore que le plus pratique était de faire connaître à tous les membres les amendements jugés opportuns par une conférence d'experts officiels tenue en 1924 : ces propositions ont été en partie incorporées dans la convention de La Haye.

Le traitement des entreprises et des ressortissants étrangers a sollicité ensuite l'attention du Comité. Il arrive parfois que des personnes ou des sociétés étrangères sont victimes d'un traitement injuste et vexatoire, au point de vue de diverses conditions imposées à leur activité au point de vue fiscal.

Ici encore, on a jugé prématuré de préparer une convention internationale, mais le Conseil, sur le rapport du Comité économique, s'est contenté de faire dix recommandations aux Etats-Membres. Recommandations qui peuvent trouver place dans les législations nationales ou des accords bilatéraux. Il s'agirait là du traitement des étrangers admis à s'établir. Mais le Conseil a été plus loin : il a formulé encore huit autres recommandations sur les conditions de l'admission des étrangers à l'exercice d'une profession ou d'une occupation.

Les formalités douanières ont été traitées dès 1923. C'est, en effet, personne ne le contredira, un abus que le maintien de formalités et pratiques douanières excessives, inutiles, arbitraires ou déloyales. Quand il s'agit de rechercher un traitement équitable du commerce, cet abus ne doit pas échapper. Cette fois-ci, une Conférence où trente-cinq Etats étaient re-

présentés aboutit, le 3 novembre 1923, à une convention, consacrant les principes suivants, que doivent remplir les formalités douanières, et qui se résument en cinq mots : publicité, simplification, célérité, égalité et justice. Notons qu'il y avait déjà dans cette convention l'engagement de réduire au minimum et à bref délai les prohibitions et restrictions à l'importation. Nous savons que cette question a fait, en 1927, l'objet d'une convention.

Des questions de droit international privé, relatives à l'arbitrage commercial, aux lettres de change et aux chèques, ont ensuite fait l'objet de projets du Comité Economique qui demandent à être consacrés dans un protocole et un traité. La nécessité de statistiques économiques comparables, la question des crises économiques et du chômage, d'autres encore ont sollicité son attention.

Mais aucun de ces sujets n'avait l'importance ni la portée de la Conférence Economique Internationale de 1927.

On sait que c'est une résolution de l'Assemblée, en date du 24 septembre 1925, qui « convaincu que la paix économique contribuera grandement à la sécurité des peuples » invita le Conseil à examiner l'opportunité de la convocation d'une conférence économique internationale. Cette résolution fut prise sur la proposition de la délégation française, dont le porte-parole fut M. Loucheur, le ministre actuel du Travail.

Il fallut un an et demi de préparation pour réunir la Conférence, mais elle répondit admirablement à l'attente de ses promoteurs, et son action ne s'est pas arrêtée à sa clôture.

La préparation, tout d'abord, fut exceptionnelle : près de deux cents mémoires furent réunis, et quelques-uns sont des chefs-d'œuvre. Je me rappelle l'étonnement de certains sceptiques impressionnés outre mesure par ces plaisanteries qui courent la presse sur les fonctionnaires de la Société des Nations. Tous ceux qui ont vu à l'œuvre les agents qui se sont occupés de la Conférence économique proclament que l'on sait travailler à Genève.

L'étendue de l'ordre du jour, ensuite, fut aussi un sujet d'étonnement : commerce, industrie, agriculture — l'agriculture, qui reprenait une place importante et très justifiée dans le domaine économique, comme elle avait été confirmée d'an

tre part jadis, à l'Organisation du Travail, par la Cour Permanente de Justice internationale.

Un autre trait de la Conférence est d'avoir réuni, non seulement la presque totalité des membres de la Société, mais des délégués d'Etats qui n'en font pas partie : les Etats-Unis et la Russie Soviétique. De là, un caractère d'universalité qui n'est pas toujours aussi accusé.

Il est remarquable encore qu'une conférence d'experts sans autre lien officiel avec leurs Gouvernements que leur désignation a pu avoir une influence si considérable. Cela tient évidemment au choix judicieux qui a été fait, et à la place qui avait été faite à tous les intérêts à considérer.

Mais son titre de gloire est la proclamation nette et franche que « le moment est venu de mettre fin à l'accroissement des tarifs douaniers et de s'orienter dans une direction opposée. » Le rapport final disait aussi que « toute politique étroitement nationaliste est nuisible non seulement au peuple qui la pratique mais encore à l'ensemble des autres; elle manque ainsi son propre but. »

M. Theunis, dans son discours de clôture de la Conférence, le 23 mai 1927, disait :

« Il y a lieu de considérer comme marquant une étape considérable dans l'évolution des idées en matière de tarifs douaniers, le fait que cette question, fondamentale cependant pour l'économie de chaque Etat, a été maintenant considérée comme ne relevant plus exclusivement de la souveraineté nationale, mais comme rentrant dans l'ordre de problèmes pour lesquels une action parallèle et concertée des différentes nations est possible et désirable. Chacune d'elles saura dès lors que les concessions qu'on lui demande trouveront leur contre-partie dans des sacrifices analogues faits par les nations concurrentes... Chaque pays pourra donc donner son attention aux mesures proposées non pas seulement en tenant compte de sa position propre, mais en fonction de son intérêt à voir aboutir l'ensemble du plan tracé par la Conférence. » Déclaration remarquable, non seulement en elle-même, mais au point de vue de la théorie du droit international qu'elle implique. Ne voit-on pas qu'en rétrécissant le domaine de la « Souveraineté nationale », et en proclamant l'existence d'un intérêt général

au-dessus et en dehors de l'intérêt national, on marque l'éveil d'une conscience internationale, en même temps que l'on consolide les liens qui forment la *Société* entre les nations ?

Nulle part, l'éveil de cette conscience ne se marque mieux qu'au sein de cette sous-commission commerciale de la Conférence, où se retrouvèrent bon nombre de fonctionnaires qui ont dans leurs attributions la négociation de traités de commerce. Voici ce qu'en dit un journaliste de grande valeur, spectateur attentif des événements :

« Pendant ce temps (1), la section commerciale de la Conférence, dont on n'avait pas attendu grand'chose, travaillait dans le silence à une œuvre constructive. Mettant en présence les hommes qui, dans chaque pays, ont la charge de négocier ensemble des traités de commerce, mais les plaçant vis-à-vis des autres dans une position nouvelle et dans un état d'esprit non plus de concurrence, mais de collaboration, cette sous-commission commerciale a permis de constater l'existence chez eux d'un profond dégoût pour l'œuvre à laquelle ils sont astreints. Tous sont obligés par leurs fonctions d'obtenir pour leur pays le plus d'avantages possibles, au détriment des pays co-contractants. Mais tous sont convaincus que cette course aux hauts tarifs est pour l'industrie européenne une véritable course à la mort et ils se sont mis facilement d'accord pour chercher les moyens d'arrêter une évolution qui leur paraît fatale.

» On avait prévu que tous ces hommes, dont on connaît l'activité protectionniste, se heurteraient les uns aux autres. On avait prévu de plus, basé sur les expériences du passé, que les Gouvernements ne toléreraient pas que la Société des Nations s'immiscât dans des questions de tarifs. On s'était trompé sur ces deux points. Les négociateurs des traités de commerce se sont entendus sur la nécessité de renverser la politique actuellement dominante et ils ont unanimement admis que la Société des Nations pût intervenir, à l'occasion, dans des questions tarifaires. »

Cette occasion s'est présentée aussitôt après la clôture de la

(1) William Martin. « L'œuvre économique de la S. D. N. » *Bulletin de la Société Belge d'Etudes et d'Expansion*, n° 66, juin 1928, p. 385.

Conférence. Les travaux relatifs à l'abolition des prohibitions et des restrictions à l'importation et à l'exportation furent poussés au point qu'une Conférence diplomatique fut convoquée pour le mois d'octobre. Elle aboutit, le 8 décembre, à la signature d'une convention, où les Etats, s'engagent notamment à « supprimer dans un délai de six mois et sauf certaines exceptions dûment spécifiées toutes prohibitions et restrictions à l'exportation et à ne pas en établir de nouvelles dans l'avenir. » On notera qu'il ne s'agit pas là d'un vœu ou d'une simple déclaration, il s'agit d'un engagement juridique.

Bien plus, en mars 1928, on réunissait pour mettre déjà à exécution cet engagement, une nouvelle conférence des plénipotentiaires des Etats intéressés à la prohibition de l'exportation des peaux et des os. Elle aboutit, le 16 mars, à la signature d'une convention supprimant, pour les peaux et pelleteries fraîches ou préparées, toute prohibition d'exportation et tout droit d'exportation pour les os, elle supprima la prohibition d'exportation, mais elle maintient pendant deux ans le droit d'exportation en le limitant à 3 francs-or aux 100 kilos. Les Etats s'engagent à se concerter de nouveau dans deux ans en vue de la suppression complète.

C'est là, dira-t-on, de bien minces résultats. Mais c'est un début, et il ne peut en être autrement. Un instant de réflexion fait apercevoir tout ce que ce début promet.

D'ailleurs, la Conférence Economique n'est elle-même que le point de départ d'une ère nouvelle, et elle a pris ses dispositions pour suivre la réalisation et les conséquences de ses résolutions. C'est ainsi qu'elle a prié le Conseil de constituer un organe permanent dans ce but : c'est le Comité consultatif. Formé à l'image du comité préparatoire de la Conférence, il comprend cinquante-quatre membres appartenant à tous les milieux intéressés et il est présidé par M. Theunis. Il s'est réuni une première fois en mai 1928, a pris connaissance des mesures prises à Genève et par les Etats-Membres pour l'exécution des résolutions de 1927 et demandé au Comité Economique de nouvelles études. Parmi celles-ci, la question du charbon et celle du sucre, proposées par M. Gustave Léo-Gérard, ont été accueillies unanimement et sont déjà entamées devant le Comité Economique.

L'action économique de la Société des Nations, est, on peut le dire, en plein élan. Il n'est pas possible d'énumérer tous les objets auxquels elle s'applique. Citons seulement les quatre sessions d'experts pour l'unification de la nomenclature douanière, de décembre 1927 à juin 1928; les trois réunions de juristes sur les questions de la lettre de change et du chèque; et enfin, cette Conférence diplomatique sur les statistiques économiques qui s'est tenue en novembre et décembre 1928, où quarante-deux Etats étaient représentés et qui a abouti à une importante convention, signée le jour même par vingt-trois Etats.

On voudrait, pour conclure, jeter un regard d'ensemble sur ce grand effort, sur la signification des institutions qui naissent et se développent, dégager la pensée qui les anime.

Il me paraît évident que l'on commence à se rendre compte de ce qu'est une société, et plus particulièrement une Société de Nations. Le jour où un Etat consent à entrer dans une société de caractère permanent, il consent nécessairement à aliéner une part de sa liberté. Ce que nous appelons l'interdépendance des Etats n'est rien d'autre que leur intégration dans une société, et si cette interdépendance s'accroît, cela veut dire que les liens *sociaux* se resserrent.

On aura beau invoquer le spectre d'un « Super-Etat ». Il n'y a pas de super-état à Genève, mais il y a tout de même quelque chose de supérieur aux Etats : c'est l'essence de toute société, c'est un *droit* qui s'impose. La règle de droit se forme, se précise, à mesure que la société internationale devient réalité.

Par le fait même, c'en est fini de l'idée de la souveraineté absolue des Etats. Qui dit souverain, dit sans chef. Or, au moment où, de sa propre volonté, on constitue avec d'autres une société, on se donne un chef, qui est la société même. Pensez au principe : « *pacta sunt servanda*, qui est impliqué dans la conclusion de toute convention et qui s'impose fatalement, inéluctablement, à tout signataire.

Voilà pourquoi, sous forme de conventions économiques, c'est un nouveau chapitre du droit international qui s'ouvre. A côté et au-dessus de l'intérêt national on reconnaît un intérêt général qui s'impose et va devenir la raison de contraintes,

de limitations de la souveraineté auxquelles on n'aurait pas pensé jadis.

Mais ne nous dissimulons pas les deux conditions auxquelles est subordonné le développement de ce droit.

La première est d'être soutenu par l'opinion publique. Pour que la conscience juridique s'éveille et progresse, il faut que le mouvement des idées marche de pair.

La seconde, c'est que dans la vie économique elle-même, dans les faits de tous les jours, se nouent entre Etats des rapports de plus en plus étroits, de plus en plus solides : c'est le grand mérite des ententes et des cartels internationaux : ils réalisent une solidarité là où la concurrence créait des causes de luttes et de frictions. La paix économique ne peut pas s'étendre tout d'un coup dans tous les domaines. Mais son règne sera assuré si les ententes se multiplient et vivent, et si l'opinion publique soutient l'action économique de Genève.

Ernest MAHAÏM.

Professeur à l'Université de Liège.
