N° 9801.

CONSEIL D'ÉTAT
DU
GRAND-DUCHÉ DE LUXEMBOURG.

Urgent.

Projet d'arrêté g. d. portant abrogation des pouvoirs extraordinaires conférés au Gouvernement par la loi du 15 mars 1915.

MM. Thorn
Faber Emile Vu
Arendt vu 13/3/26.
Hamélius vu
Kauffman Vu
Moutrier — Vu

1

Staatsarchiv Luxemburg
Abt.
Nr. 2

Archives nationales de Luxembourg (ANLux), M-00002
Législation concernant la sauvegarde des intérêts économiques du pays pendant la Première Guerre mondiale, 1919-1926
PUBLIC DOMAIN

N° 6876

CONSEIL D'ÉTAT
DU
GRAND-DUCHÉ DE LUXEMBOURG.

Proposition de loi concernant l'abrogation de la loi du 15 mars 1915, sur les pouvoirs dictatoriaux.

1/

0

M. Thorn
Hongenart
Faber Em.
Arendt
Kauffman.

M. Gleisner
— Hamelin
Houtrier

CHAMBRE DES DÉPUTÉS.

Session de 1918-1919.

PROPOSITION DE LOI

TENDANT À

l'abrogation de la loi du 15 mars 1915, conférant au Gouvernement les pouvoirs nécessaires aux fins de sauvegarder les intérêts économiques du pays durant la guerre.

Article unique.

La loi du 15 mars 1915, conférant au Gouvernement les pouvoirs nécessaires aux fins de sauvegarder les intérêts économiques du pays durant la guerre, est abrogé.

Exposé des motifs.

Les raisons qui ont inspiré le législateur de 1915 n'existent plus actuellement.

Les deux dépêches du Gouvernement en date des 3 et 4 février 1915 réclamant l'avis du Conseil d'État exposent:

1° que la loi devait avoir pour but de permettre des mesures urgentes pour parer à la grave crise alimentaire que les grandes difficultés de ravitaillement faisaient prévoir;

2° qu'il 'agissait de l'opportunité d'un renforcement transitoire du pouvoir exécutif, à titre de mesure de précaution suggérée par les considérations du moment, pour armer le Gouvernement à l'effet de parer aux éventualités de chaque instant par des décisions rapides commandées par des circonstances imprévues, dans le sens de la loi allemande du 4 avril 1914 ayant délégué pleins pouvoirs au Bundesrat à l'effet de prendre telles dispositions réglementaires que la guerre pourra rendre nécessaires pour la sauvegarde des intérêts économiques de l'Emprie (Maßnahmen zur Abhilfe wirtschaftlicher Schädigungen);

3° que le champ d'action du Gouvernement devait se borner aux mesures économiques et que le projet ne visait pas des pouvoirs dictatoriaux aussi étendus que ceux accordés au Conseil fédéral par la loi suisse du 3 août 1914, dont l'art. 3 est conçu comme suit: « Die Bundesversammlung erteilt dem Bundesrate unbeschränkte Vollmacht zur Vornahme aller Maßnahmen, die für die Behauptung der Sicherheit, Integrität und Neutralität der Schweiz und zur Wahrung des Kredites und der wirtschaftlichen Interessen des Landes, insbesondere auch zur Sicherung des Lebensunterhaltes, erforderlich werden;»

4° que l'obligation de rendre compte à la Chambre dans sa plus prochaine réunion des mesures prises devait sauvegarder le droit de contrôle du pouvoir législatif en ce qui concerne l'exécution de la loi dont les effets viendraient à cesser à la fin de la guerre à une date à préciser par un arrêté d'administration générale.

De l'avis du Conseil d'État en date du 15 février 1915 il résulte péremptoirement qu'à raison de la situation extraordinairement critique le Gouvernement devait être investi des pouvoirs nécessaires pour prendre sans retard les mesures commandées par le fonctionnement régulier de la vie économique en vue de préserver nos populations d'une insuffisance d'alimentation éventuelle, notamment en céréales, en farine et en pommes de terre.

Le projet de loi, accompagné des deux dépêches du Gouvernement et de l'avis du Conseil d'État, n'a pas donné lieu à des observations particulières dans les sections, et le rapport fait au nom de la section centrale dans la séance de la chambre du 11 mars 1915 vise un mandat général à donner au Gouvernement pour l'institution de toutes les mesures exigées par la situation du moment. au regard des sombres nuages qui planaient au-dessus de nos têtes au point de vue de l'alimentation, c'est à-dire, un mandat général pour l'établissement de toutes les mesures nécessaires pour préserver dans l'ordre économique l'intérêt général, suivant la modification apportée par le Conseil d'État au texte du projet.

La discussion qui précéda le vote de la loi dans la même séance, portait uniquement sur des mesures concernant le ravitaillement, le recensement des approvisionnements, l'alimentation humaine, par imitation de la loi allemande.

L'intention du législateur de 1915 n'est donc pas douteuse.

Or, la guerre entre les pays limitrophes et la période critique du ravitaillement ont heureusement pris fin, la plupart des mesures prises en vertu de la loi du 15 mars 1915 ont d'ailleurs déjà été rapportées,et il est constant qu'en réalité la loi a servi et sert encore jusque dans les derniers jours à l'établissement de mesures et de prescriptions dépassant bien des fois le champ d'action tracé par le législateur de 1915.

L'obligation de rendre compte à la Chambre de l'exécution de la loi n'a pas été et n'est pas observée, et contrairement à la déclaration faite par feu M. Eyschen dans la séance du 11 mars 1915, que les arrêtés d'intérêt public à prendre en vertu de la loi passeraient pour la plus grande part par le Conseil d'État, ce qui donnerait des garanties très considérables, — ainsi que le rapport de la section centrale l'avait également relevé, — les différents Gouvernements qui se sont suivis, ont méconnu ces garanties en se dispensant de l'avis du Conseil d'État. On a stéréotypement invoqué la formule de l'urgence et, malgré les critiques formulées itérativement de ce chef à la Chambre, on a ainsi violé l'art. 27 de la loi du 16 janvier 1866, portant organisation du Conseil d'État, car l'urgence requise pour dispenser d'entendre ce corps faisait défaut dans la plupart des cas, et il n'y aurait pas eu péril en la demeure, si le Conseil d'État avait été appelé à se prononcer, au contraire bien des mécomptes eurent été évités .

Dans ces circonstances, l'abrogation de la loi s'imposant et le règlement d'administration publique faisant cesser ses effets n'étant pas pris, le législateur doit intervenir pour mettre un terme à la délégation qu'il a conférée au Gouvernement en 1915. En toute hypothèse, cette délégation devra subir de sérieuses restrictions, pour confiner le champ d'action du Gouvernement, pour un court laps de temps encore, à quelques mesures indispensables en matière de ravitaillement et de question monétaire.

L. Lacroix.

V. BÖCK LUXEMBG

№ 16 — VII. 18. 2000.

Gouvernement

Affaires Etrangères

Luxembourg, le 7 mai 1919.

8

6876

Monsieur le Président,

J'ai l'honneur de vous faire parvenir sous ce pli, avec prière de bien vouloir la soumettre aux délibérations de votre haute compagnie, une proposition de loi concernant l'abrogation de la loi du 15 mars 1915 sur les pouvoirs dictatoriaux.

Le Ministre d'Etat,
Président du Gouvernement,

A
Monsieur le Président du Conseil d'Etat
à
Luxembourg.

Lunbey mercredi

Mon cher Président

Je suis désolé de me trouver dans l'impossibilité d'assister à la séance du conseil de ce jour.

J'aurais insisté sur les observations sommaires que j'ai présentées dernièrement, savoir

1/ que le conseil ne s'occupe que de questions de droit et qu'il vide incidemment une question d'un intérêt absolument capital: celle de la saisie de vivres-même entre les mains de nos producteurs —

2/ qu'il est indispensable de

modifier le § 2 de l'art 4
de la loi de 1915.

Votre tout dévoué serviteur

[illegible]

A

Le Conseil d'Etat rend sur la proposition de loi tendant à l'abrogation de la loi sur les pouvoirs exceptionnels conférés à l'exécutif en matière économique l'avis libellé ci-après.

La délibération a pu être utilement différée.

Au temps de la proposition la situation que créaient au pays l'état des échanges et la répartition entre les différents groupes de la population des objets de consommation indispensables, n'autorisait certainement pas la révocation de la loi du 15 mars 1915. Encore aujourd'hui le conseil d'Etat considère que le mal économique issu de la guerre est loin d'être dissipé. La difficulté des affaires perdure, et le caractère déficitaire persistant de nombreuses catégories de marchandises doit incliner le législateur à ajourner la cessation de la loi de 1915, avant qu'il n'échoit à la mise en oeuvre de la disposition formulée en son article final.

Le Conseil d'Etat présente au sujet de la loi de prorogation les remarques et propositions qui suivent.

La matière économique est tissue dans la trame de presque toutes les parties de l'oeuvre législative. Elle forme la substance sur laquelle nos lois de finances ont travaillé. Elle forme le fond principal de nos codes régulateurs du droit privé. C'est marquer que les attributions ~~Compétence~~ dont le Souverain est redevable à la loi de 1915 reconnait des limites qui, si elles n'ont pas et n'ont pu être précisées n'en sont pas moins tracées par le but poursuivi comme encore elles sont attestées par le caractère de nécessité décerné aux mesures abandonnées à la sollicitude et à la prévoyance du Gouvernement.

Les pouvoirs dits dictatoriaux rencontrent certainement une barrière au bord de la constitution. Il est, en effet, inadmissible, malgré la généralité des termes employés pour la collation du mandat exercé par l'exécutif, de supposer que le législateur ait entendu donner licence au Gouvernement d'opérer même sur des terrains réservés par la loi fondamentale. Les lois générales n'invalident pas les lois spéciales, à moins que l'intention contraire n'y apparaisse avec évidence.

C.

dispositions de droit spécial contraires, à moins que l'intention abolitive n'y apparaisse avec évidence. Generalia non derogant specialibus. Les règles constitutionnelles participent, à un titre éminent, de la protection d'un adage dont la valeur d'interprétation est reconnue dans tous les pays. Leur force demeure prédominante tant que le législateur n'en a pas, par une dérogation certaine, suspendu l'empire. Une telle intention est-elle, clairement reconnaissable, enveloppée dans les expressions de la loi, ou est-elle indéniablement décelée par les travaux qui en ont déterminé l'établissement ?

Si le C. d'Etat avait été admis à apprécier les dispositions qui, dans l'arrêté gd du 13 juin 1919, ont créé une juridiction exceptionnelle et temporaire, appelée à fonctionner, d'après des règles de droit matériel nouvelles, dans le cadre des relations contractuelles issues du louage de logements, il se serait attaché à faire prévaloir sur le dessein du Gouvt l'art. 86 de la Constitution. Ainsi encore,

D.

si le Gouvt, au lieu de procéder par simple avis ministériel, inséré au Mémorial, avait cru pouvoir et devoir utiliser la loi de 1919 pour instituer des taxes douanières, et que son projet eût été communiqué au C. d'État, la Compagnie y aurait opposé l'art. 99 de la Constitution, comme dans son avis du 21 février 1919, il a critiqué, au nom de la même disposition, la publication ministérielle.

La coexistence des deux opinions qu'affronte, relativement à l'étendue du champ d'opération ouvert au Gouvernement dans l'ordre économique, la question de la légalité d'arrêtés qui serait irrespectueuse des réserves constitutionnelles, ~~suffirait~~ justifie, indépendamment de l'importance pratique souvent considérable des règlements, la proposition d'insérer dans la loi de renouvellement des pouvoirs gouvernementaux l'obligation de recueillir sur tout projet ~~de règlement~~ d'arrêté l'avis préalable du C. d'État.

Il ne résulterait de la ~~disposition~~ formule recommandée aucun inconvénient pour l'action réglementaire, qui se raréfiera, à mesure que l'évolution des faits économiques les rapprochera de leur assiette d'équilibre.

E

Le Conseil s'emploierait à éviter tout retard
— facheux dans l'expédition des avis dont il aurait été
recherché.

Le C. propose le projet de loi formulé
ci-après :

" Les dispositions des articles 1, 2 et 3 de la
" loi du 4 mars 1915, qui confère au Gouvernement
" les pouvoirs nécessaires aux fins de sauvegarder
" les intérêts économiques pendant la guerre, sont
" maintenues en vigueur.

" Les arrêtés réglementaires qu'elles
" autorisent seront dans tous les cas déférés
" à l'avis du C. d'Etat.

" Ils seront frappés d'abrogation
" en même temps que la présente loi,
" s'il n'est autrement décidé à cet
" égard par la loi d'abolition.

at

ons

r

Les règles constitutionnelles réclament,à un titre supérieur,l'application de l'adage protecteur des dispositions de droit spécial. Leur force demeure prédominante tant que le législateur n'en a pas par une dérogation formelle,suspendu l'empire.Or,rien dans les travaux d'établissement de la loi envisagée n'a pu faire percevoir une telle tendance,rien dans les textes de la loi n'établit une telle volonté.Si le Conseil d'Etat avait été admis à apprécier les dispositions qui,dans l'arrêté gr.d. du 13 juin 1919,ont créé une juridiction exceptionnelle et temporaire,appelée à fonctionner d'après des règles de droit matériel nouvelles,dans le cadre des ~~solutions contractantes~~ relations contractuelles issues du louage d'habitation,il se serait attaché à faire prévaloir, sur le dessein du Gouvernement,l'art.86 de la Constitution.Ainsi encore,si le Gouvernement,au lieu de procéder par simple avis ministériel,inséré au Mémorial,avait cru pouvoir et devoir utiliser la loi de 1919 pour instituer des taxes douanières,et que son projet eut été communiqué au Conseil d'Etat,la compagnie y aurait opposé l'art.99 de la constitution,comme dans son avis du 21 février 1919 il a critiqué,en nom de la même disposition,la publication ministérielle.

La conclusion est que le concours consultatif du Conseil d'Etat aux règlements économiques,qui suivant les cas peuvent engager des questions de légalité,est vraiment désirable.Il l'est encore à raison de l'importance pratique que les réglements présentent souvent.

Il convient dès lors d'ordonner dans la loi de prorogation que l'avis du Conseil d'Etat sera pris sur chaque projet d'arrêté sans exception.Il ne résultera de la disposition aucun inconvénient pour l'action réglementaire qui se raréfiera à mesure que l'évolution des faits économiques les rapprochera de leur assiette d'équilibre. Le Conseil d'emploierait à éviter tout retard fâcheux dans l'expédition des avis dont il aurait été recherché.

Le Conseil propose le projet de loi formulé ci-après:

"Les dispositions des art.1.2.et 3 de la loi du 15 mars 1915 "qui confère au Gouvernement les pouvoirs nécessaires aux fins de

les règles constitutionnelles régissant à nu l'état présent, l'application de plusieurs dispositions prévues par le règlement provisoire de l'Assemblée nationale constituante, comme dans cette dernière, il a été impossible de les observer toutes ensemble strictement tant que le législateur n'en a pas modifié quelques-unes d'entre elles. Il a été, en effet, impossible, notamment, de faire application du règlement définitif du Conseil d'Etat, sans avoir préalablement fait subir à quelques-uns de ses articles des modifications indispensables. Il en résulte que le projet de loi actuellement soumis au Conseil d'Etat ne contient pas toutes les dispositions qui devront être prises par le Conseil d'administration, pour l'exécution de la loi de finances. Il est même probable que, dans la première année, le Conseil d'Etat sera appelé à donner son avis sur plusieurs projets de loi ou de règlement d'administration publique, qui ne figurent pas dans le projet actuellement soumis au Conseil d'Etat.

Il convient de faire remarquer que la loi de promulgation sur l'organisation du Conseil d'Etat ne prévoit pas d'une manière expresse la consultation du Conseil d'Etat sur les règlements d'administration publique. Il en résulte que le Conseil d'Etat pourrait, à un moment donné, refuser de donner son avis sur un projet de règlement d'administration publique, qui lui serait soumis par le Gouvernement, sous prétexte que la loi ne prévoit pas cette consultation. Il est donc nécessaire que le Conseil d'Etat propose au législateur de compléter la loi du 24 mai 1872 sur le Conseil d'Etat, en ce sens.

Le Conseil propose le projet de loi formulé ci-après:

"Les dispositions des art. 1, 2, 3 et 5 de la loi du 24 mai 1872 sur le Conseil d'Etat sont rétablies.

Le Conseil d'Etat est appelé à donner son avis sur les projets de règlements d'administration publique, qui lui seront soumis par le Gouvernement."

X

" sauvegarder les intérêts économiques du pays pendant la guerre,sont " maintenues en vigueur." . .

"Les arrêtés réglemntaires qu'elle autorisait seront dans " tous les cas déférés à l'avis du Conseil d'Etat."

" Ils seront frappés d'abrogation en même temps que la présente " loi,s'il n'est autrement décidé à cet égard par la loi d'abolition."

1)Pain.

L'arrêté grand-ducal du 9 août 1918,concernant le régime de la récolte du blé,est toujours en vigueur.La saisie de la récolte de 1918 n'a pu être levée à ce jour,afin de ne compromettre l'approvisionnement de nos populations en pain.

Au mois d'août prochain,il sera indiqué de prendre des mesures appropriées aux circonstances pour que la récolte de blé de 1919 ne soit pas soustraite,en partie, à l'approvisionnement en pain de la population indigène.

2)L'exportation clandestine du bétail est signalée de différentes côtés.Des mesures énergiques devront être prises à bref délai pour y parer dans la mesure du possible.

3)Des mesures énergiques devront être prises pour enrayer l'accaparement et la cherté des vivres,par l'institution d'une surveillance et d'un contrôle sévères du commerce.

D'autres mesures pour combattre la cherté de la vie qu'on ne sont pas encore à prévoir devront être décrétées du jour au lendemain.

Il sera donc de toute nécessité de décréter ces mesures en vertu des pouvoirs dictatoriaux,la mise en oeuvre de l'appareil législatif devant retarder outre mesure l'exécution des dispositions à édicter.

réunion du 13 mai 1919

N o t e .

Loi du 15 mars 1915, sur les pouvoirs dictatoriaux.

1)Pain.

L'arrêté grand-ducal du 9 août 1918, concernant le régime de la récolte du blé, est toujours en vigueur. La saisie de la récolte de 1918 n'a pu être levée à ce jour, afin de ne compromettre l'approvisionnement de nos populations en pain.

Au mois d'août prochain, il sera indiqué de prendre des mesures appropriées aux circonstances pour que la récolte de blé de 1919 ne soit pas soustraite, en partie, à l'approvisionnement en pain de la population indigène.

2)L'exportation clandestine de bétail est signalée de différents côtés. Des mesures incisives devront être prises à bref délai pour y parer dans la mesure du possible.

3)Des mesures énergiques devront être prises pour enrayer l'accaparement et la cherté des vivres, par l'institution d'une surveillance et d'un contrôle sévères du commerce.

D'autres mesures pour combattre la cherté de la vie qui ne sont pas encore à prévoir devront être décrétées du jour au lendemain.

Il sera donc de toute nécessité de décréter ces mesures en vertu des pouvoirs dictatoriaux, la mise en oeuvre de l'appareil législatif devant retarder outre mesure l'exécution des dispositions à édicter.

Le Conseil d'Etat rend sur la proposition de loi tendant à l'abrogation de la loi sur les pouvoirs exceptionnels conférés à l'exécutif en matière économique l'avis libellé ci-après.
La délibération a pu être utilement différée.
Au temps de la proposition la situation que créaient au pays l'état des échanges et la répartition entre les différents groupes de la population des objets de consommation indispensables, n'autorisait certainement pas la révocation de la loi du 15 mars 1915
Encore aujourd'hui le conseil d'Etat considère que le mal économique issu de la guerre est loin d'être dissipé. La difficulté des affaires perdure et le caractère déficitaire persistant de nombreuses catégories de marchandises doit incliner le législateur à ajourner la cessation de la loi de 1915, avant qu'il n'échoit à la mise en oeuvre de la disposition formulée en son article final.
Le Conseil d'Etat présente au sujet de la loi de prorogation les remarques et propositions qui suivent.
La matière économique est tissue dans la trame de presque toutes les parties de l'oeuvre législative. Elle forme la substance sur laquelle nos lois de finances ont travaillé. Elle forme le fond principal de nos codes régulateurs du droit privé. C'est marquer que la compétence dont le Souverain est redevable à la loi de 1915 reconnait des limites qui. si elles n'ont pas et n'ont pu être précisées n'en sont pas moins tracées par le but poursuivi comme encore elles sont attestées par le caractère de nécessité décerné aux mesures abandonnées à la sollicitude et à la prévoyance du Gouvernement.

Les pouvoirs dits dictatoriaux rencontrent certainement une barrière au bord de la constitution. Il est, en effet, inadmissible, malgré la généralité des termes employés pour la collation du mandat exercé par l'exécutif, de supposer que le législateur ait entendu donner licence au Gouvernement d'opérer même sur des terrains

Le Conseil d'Etat rend une proposition de loi tendant à l'abro-
gation de la loi sur les bonnes expectations contraire à l'
exécution en matière économique n'est plus illégale ci-après.
la déclaration a pu être suffisamment diffusée.
Le Conseil d'Etat prend acte de la proposition soumise par l'
un membre de la proposition la situation qui résulte pour
cet des événements et la répartition entre les différentes régions
de la population des objets de consommation indispensables, ne-
cessite un relèvement de la limite de la loi du 15 mars 1951
encore entièrement à l'ordre du jour le caractère de nécessité
comme encore elles sont effectives par le contrôle de subsis-
tance auxquelles elles sont adressées à la population et à la pro-
duction de consentement.

Les nouvelles dispositions remplacent certainement une
grande partie de la législation actuelle, elle en crée également
de nouvelles. Il est nécessaire de procéder à la codification
malgré la complexité des textes employés pour la rédaction du
texte proposé qui l'exécutif, de subsistance des textes
mêmes qui ne concernent plus directement la production
matière.

réservés par la loi fondamentale.Les lois générales n'invalident pas les lois spéciales,à moins que l'intention contraire n'y apparaisse avec évidence.Les règles constitutionnelles réclament à un titre supérieur,l'application de l'adage protecteur des dispositions de droit spécial.Leur force demeure prédominante tant que le législateur n'en a pas par une dérogation formelle,suspendu l'empire.Or,rien dans les travaux d'établissement de la loi envisagée n'a pu faire percevoir une telle tendance,rien dans les textes de la loi n'établit une telle volonté.Si le Conseil d'Etat avait été admis à apprécier les dispositions qui,dans l'arrêté gr.d. du 13 juin 1919,ont créé une juridiction exceptionnelle et temporaire,appelée à fonctionner d'après des règles de droit matériel nouvelles,dans le cadre des solutions contractantes, issues du louage d'habitation,il se serait attaché à faire prévaloir sur le dessein du Gouvernement,l'art.86 de la Consitution Ainsi encore,si le Gouvernement,au lieu de procéder par simple avis ministériel,inséré au Mémorial,avait cru pouvoir et devoir utiliser la loi de 1919 pour instituer des taxes douaniNres,et que son projet eut été communiqué au Conseil d'Etat,la compagnie y aurait opposé l'art.99 de la constitution,comme dans son avis du ----------il a critiqué,en nom de la même disposition la publication ministérielle.

La conclusion est que le concours consultatif du Conseil d'Etat aux règlements économiques,qui suivant les cas peuvent engager des questions de légalité,est vraiment désirable.Il l'est encore à raison de l'importance pratique que les règlements présentent souvent.

Il convient dès lors d'ordonner dans la loi de prorogation que l'avis du Conseil d'Etat sera pris sur chaque projet d'arrêté sans exception.Il ne résultera de la disposition aucun inconvénient pour l'action réglemenatire qui se raréfiera à mesure que l'évolution des faits économiques les rapprochera de leur assiette d'équilibre.

Le Conseil s'emploierait à éviter tout retard fâcheux dans l'expédition des avis dont il aurait été recherché.

Le Conseil propose le projet de loi formulé ci-après:

"Les dispositions des art.1.2.et 3 de la loi du 15 mars 1915 "qui confère au Gouvernement les pouvoirs nécessaires aux fins "de sauvegarder les intérêts économiques du pays pendant la "guerre,sont maintenues en vigueur."

"Les arrêtés réglementaires qu'elle autorisait seront dans tous les cas déférés à l'avis du Conseil d'Etat."

"Ils seront frappés d'abrogation en même temps que la rpésente loi,s'il n'est autrement décidé à cet égard par la loi d'abolition."

PROPOSITION DE LOI

TENDANT

à l'abrogation de la loi du 15 mars 1915, conférant au Gouvernement les pouvoirs nécessaires aux fins de sauvegarder les intérêts économiques du pays durant la guerre.

Avis du Conseil d'État.

Le Conseil d'État rend sur la proposition de loi tendant à l'abrogation de la loi sur les pouvoirs exceptionnels conférés à l'exécutif en matière économique l'avis libellé ci-après:

La délibération a pu être utilement différée.

Au temps de la proposition la situation que créaient au pays l'état des échanges et la répartition entre les différents groupes de la population des objets de consommation indispensables, n'autorisait certainement pas la révocation de la loi du 15 mars 1915. Encore aujourd'hui le Conseil d'État considère que le mal économique issu de la guerre est loin d'être dissipé. La difficulté des affaires perdure, et le caractère déficitaire persistant de nombreuses catégories de marchandises doit incliner le législateur à ajourner la cessation de la loi de 1915, avant qu'il n'échoie à la mise en œuvre de la disposition formulée en son article final.

Le Conseil d'État présente au sujet de la loi de prorogation les remarques et propositions qui suivent.

La matière économique est tissue dans la trame de presque toutes les parties de l'œuvre législative. Elle forme la substance sur laquelle nos lois de finances ont travaillé. Elle forme le fonds principal de nos codes régulateurs du droit privé. C'est marquer que les attributions dont le Souverain est redevable à la loi de 1915 reconnaissent des limites qui, si elles n'ont pas et n'ont pu être précisées, n'en sont pas moins tracées par le but poursuivi comme encore elles sont attestées par le caractère de nécessité décerné aux mesures abandonnées à la sollicitude et à la prévoyance du Gouvernement.

Les pouvoirs dits dictatoriaux du Gouvernement sont-ils arrêtés dans leur essor par l'opposition de principes constitutionnels?

Prenant appui sur la généralité des termes employés et sur l'absence de données restrictives dans les travaux préparatoires de la loi du 15 mars 1915, la Cour a considéré que les arrêtés réglementaires y rattachés devaient être observés, même au cas où ils seraient contraires à la Constitution. La loi n'ayant pas distingué, il n'appartiendrait pas au juge de le faire.

Contre cette thèse se lèvent les considérations suivantes. Il est loisible au législateur de transférer, sur une matière donnée, ses pouvoirs à l'exécutif. Cette faculté de délégation est toutefois vinculée par les dispositions constitutionnelles qui retiennent, exceptionnellement, dans l'action directe de la loi, l'exercice de la souveraineté nationale. La loi de 1915 constitue, au profit de l'administration, une loi de compétence générale pour l'ordonnation des mesures qu'exigerait, dans la catégorie économique, le bien de la population. Or, les lois générales n'invalident pas les dispositions de droit spécial contraires, à moins que l'intention abolitive n'y apparaisse avec évidence. *Generalia non derogant specialibus.* Les règles constitutionnelles participent, à un titre éminent, à la protection d'un adage dont la valeur d'interprétation est reconnue dans tous les pays. Leur force demeure prédominante tant que le législateur n'en a pas, par une dérogation certaine, suspendu l'empire. Une telle intention est-elle, clairement reconnaissable, enveloppée dans les expressions de la loi, ou est-elle indéniablement décelée par les travaux qui en ont déterminé l'établissement?

Si le Conseil d'État avait été admis à apprécier les dispositions qui, dans l'arrêté grand-ducal du 13 juin 1919, ont créé une juridiction exceptionnelle et temporaire, appelée à fonctionner, d'après des règles de droit matériel nouvelles, dans le cadre des relations contractuelles issues du louage de logements, il se serait attaché à faire prévaloir sur le dessein du Gouvernement l'art.86 de la Constitution. Ainsi encore, si le Gouvernement, au lieu de procéder par simple avis ministériel, inséré au *Mémorial*, avait cru pouvoir et devoir utiliser la loi de 1915 pour instituer des taxes

douanières, et que son projet eût été communiqué au Conseil d'État, la compagnie y aurait opposé l'art. 99 de la Constitution, comme, dans son avis du 21 février 1919, il a critiqué, au nom de la même disposition, la publication ministérielle.

La coexistence des deux opinions qu'affronte, relativement à l'étendue du champ d'opération ouvert au Gouvernement dans l'ordre économique, la question de la légalité d'arrêtés qui seraient irrespectueux des réserves constitutionnelles, justifie, indépendamment de l'importance pratique souvent considérable des règlements, la proposition d'inscrire, dans la loi de renouvellement des pouvoirs gouvernementaux, l'obligation de recueillir sur tout projet d'arrêté l'avis préalable du Conseil d'État.

Il ne résulterait de la formule recommandée aucun inconvénient pour l'action réglementaire, qui se raréfiera, à mesure que l'évolution des faits économiques les rapprochera de leur assiette d'équilibre.

Le Conseil s'emploierait à éviter tout retard fâcheux dans l'expédition des avis dont il aurait été recherché.

Le Conseil propose le projet de loi formulé ci-après:

« Les dispositions des art. 1er, 2 et 3 de la loi du 15 mars 1915, qui confère au Gouvernement les pouvoirs nécessaires aux fins de sauvegarder les intérêts économiques pendant la guerre, sont maintenues en vigueur.

» Les arrêtés réglementaires qu'elles autorisent seront dans tous les cas déférés à l'avis du Conseil d'État.

» Ils seront frappés d'abrogation en même temps que la présente loi, s'il n'est autrement décidé à cet égard par la loi d'abolition. »

Ainsi délibéré en séance plénière, le 19 décembre 1919.

Le Président,
~~V. Thorn.~~

~~*Le Secrétaire-adjoint,*~~
N. Kerschen.

VICTOR BUCK, LUXEMBOURG

Gouvernement

Affaires Etrangères

N° 6.3a

Luxembourg, le 2 mars 1926.

3

Prière b.v. faire circuler: M.M. Thorn, Faber Emile, Arendt, Hamelius, Kauffman, Moutrier

Le projet a été distribué à tous les membres du Conseil: 4.III.1926

9801

Monsieur le Président,

La loi du 15 mars 1915, conférant au Gouvernement les pouvoirs nécessaires aux fins de sauvegarder les intérêts économiques du pays durant la guerre, dispose dans son art.4, al.2:

"Les effets en cesseront à la fin de la guerre entre "les pays limitrophes à la date qui sera précisée par "un arrêté grand-ducal pris en la forme d'un règlement "d'administration publique".

Il résulte de ce texte que le pouvoir législatif a déterminé la période pendant laquelle la loi doit rester en vigueur tout en imposant au Gouvernement le devoir de veiller à l'observation de cette prescription.

Le Gouvernement n'a donc pas le droit de prolonger indéfiniment les effets de la loi. Du moment qu'il constate que les prévisions de l'art.4 sont réalisées, il doit prendre la mesure d'exécution qui déclanchera la mise en vigueur de la disposition finale de la loi.

Il ne saurait être contesté que le délai fixé par le

A

Monsieur le Président du Conseil d'Etat

à

L u x e m b o u r g .

législateur de 1915 est arrivé à son terme. Dès lors il y a lieu de publier le règlement d'administration publique mettant fin à l'application de la loi sur le pouvoir dictatorial.

Une difficulté se présente en ce qui concerne les mesures prises dans le passé par le Gouvernement en exécution de la loi. Il y aurait des inconvénients à les abroger sans distinction du jour au lendemain. Un certain nombre d'entre elles devront être maintenues par l'effet d'une loi spéciale. Le Gouvernement propose de résoudre la difficulté en fixant à la date du 1er janvier 1927 la date d'expiration des effets de la loi en ce qui concerne les arrêtés pris dans le passé en vertu du pouvoir dictatorial. Ce délai permettra aux pouvoirs publics de consacrer par la voie législative ordinaire toutes les mesures qui doivent être maintenues.

Le Ministre d'Etat,

Président du Gouvernement,

Projet d'arrêté grand-ducal.

Art.1er.- Les pouvoirs extraordinaires conférés au Gouvernement par la loi du 15 mars 1915 sont abrogés à partir de ce jour.

Art.2.- Les effets des arrêtés pris en exécution de la loi du 15 mars 1915 cesseront à la date du 1er janvier 1927.

(1

Le Conseil d'Etat est appelé à émettre son avis sur un projet d'arrêté G.-D. portant abrogation des pouvoirs extraordinaires conférés au Gouvernement par la loi du 15 mars 1915.

La situation politique et économique anormale qui a donné lieu à la loi du 15 mars 1915, n'existe plus ; il n'est donc pas trop tôt pour faire jouer enfin l'alin. 2 de l'art. 4 de cette loi, qui règle la cessation de ses effets.

L'art. 1er du projet ne donne pas lieu à observation. Par contre, l'art. 2 soulève les critiques suivantes :

L'alin. final de la dépêche du Gouvernement du 2 mars 1926, semble présupposer, comme une conséquence naturelle et nécessaire de l'abrogation des pouvoir discrétionnaires, la disparition, de plein droit, des mesures prises dans le passé par le Gouvernement en exécution de la loi de 1915. C'est pourquoi l'art. 2 du projet ordonne le maintien de ces

mesures jusqu'au 1er janvier 1927, pour permettre entretemps aux pouvoirs publics de soumettre pour la voie législative ordinaire celles de ces dispositions qu'il importe de maintenir.

S'il était vrai que la cessation du pouvoir discrétionnaire fait tomber en même temps les mêmes prises dans son empire, la base légale de l'art. 2 du projet disparaîtrait en même temps et l'arrêté proposé serait impuissant à décréter le maintien de ces mêmes jusqu'au 1er janvier 1927.

Mais le Conseil estime qu'il n'en est pas ainsi: Les prescriptions publiées en vertu du pouvoir discrétionnaire, dans les limites tracées par la loi de 1915, sont prises par le pouvoir compétent à cet effet; elles perdurent malgré la révocation de la délégation conférée au Gouvernement, tout comme en droit civil, la cessation des pouvoirs d'un mandataire n'entame pas, dans le passé, la validité des actes qu'il a passés régulièrement dans le cercle de ses attributions. La loi de 1915 ne contient aucune disposition contraire à ce

principe ; en faisant, dans l'alin. 2 du dern. art. 4, les effets de la loi qui cesseront, elle ne vise pas les mesures elles-mêmes prises en vertu de la loi, mais (bien) le droit confié au Gouvernement d'en édicter de nouvelles à l'avenir. Les travaux préparatoires de 1915 ne fournissent également aucune indication contraire.

Dans ces circonstances, l'art. 2 du projet d'arrêté devient superflu, et doit disparaître. Celles des mesures prises dans le passé qu'on ne voudra plus maintenir, seront abrogées par la voie législative ordinaire.

Ainsi délibéré en séance plénière le 2 avril 1926.

Le Secrétaire

Le Président