

DOCUMENTS

1. — Rapport de Paul Edouard GAUDEMET sur la création d'une Section administrative et politique dans les Facultés de droit (1878)

PRÉSENTATION

Ce rapport constitue un document intéressant pour l'histoire des Facultés de droit. Il montre qu'en 1878 les Facultés s'inquiétaient déjà de problèmes qui continuent à la préoccuper aujourd'hui. La vocation des Facultés de droit à assurer la formation des fonctionnaires, la concurrence de l'Ecole des sciences politiques, les conséquences de la création d'une Ecole nationale d'administration, le renforcement des enseignements universitaires des sciences administratives et politiques, la place de l'économie politique dans les Facultés de droit, la pluralité des doctorats, l'instauration d'un diplôme de sciences administratives et politiques, la valeur du concours d'agrégation comme mode de recrutement des professeurs, l'unité du corps enseignant sont autant de thèmes toujours très actuels que le rapport aborde en les éclairant de réflexions historiques et comparatives.

Ce rapport tend à faire écarter une proposition de loi soumise au Sénat le 22 mai 1876 par Carnot afin d'établir à Paris une Ecole nationale d'administration. Il se prononce en faveur d'un contre-projet préconisant la création d'une « Section administrative et politique dans toutes les Facultés de droit de l'Etat ». A la même époque, le 5 octobre 1878, Aucoc présentait à l'Académie des sciences morales et politiques un travail du Conseiller d'Etat Tranchant sur l'amélioration dont l'enseignement public et administratif serait susceptible sous sa forme générale. C'est dire que la réforme des études de sciences administratives et politiques était alors à l'ordre du jour. Le rapport ci-dessous publié fut adopté après délibération par la Faculté de droit de Dijon dans sa séance du 1^{er} juin 1878. Il avait été rédigé et présenté par Paul Edouard Gaudemet, professeur.

Paul Edouard Gaudemet était né à Gray (Haute-Saône) le 25 janvier 1842. Il avait suivi ses parents à Dijon en octobre 1848 et devait y demeurer toute sa vie. Il y fit ses études au lycée puis à la Faculté de droit où il soutint le 22 août 1865, sous la présidence du doyen Morelot, sa thèse de doctorat en droit : « Du mariage putatif et de ses effets ». La thèse comportait une première partie consacrée, comme il était d'usage à l'époque, au droit romain, la deuxième partie traitait du sujet en droit canonique et ancien droit, la troisième, en droit français. Après avoir suppléé Serrigny dont il était « l'élève préféré » dans l'enseignement du droit administratif que la maladie avait contraint son maître à suspendre, Paul Edouard Gaudemet fut reçu au concours d'agrégation en 1868 en même temps que Louis Renault. Nommé à Dijon il succéda en 1874 à

Serrigny dans la chaire du droit administratif. Partageant son activité entre son enseignement à la faculté, son violon et la gestion de son domaine de vignes de Vosne Romanée, Paul Edouard Gaudemet publia peu. Il dépouillait minutieusement la plume à la main le *Journal Officiel* dont le contenu était beaucoup plus diversifié qu'aujourd'hui. Il lisait en les annotant et en les méditant les ouvrages historiques et juridiques qui garnissaient son vaste cabinet de travail où il se retirait après son cours et recevait volontiers sa famille, ses amis, ses collègues et ses étudiants. Il mettait constamment à jour son cours. Il insistait particulièrement sur le développement de la jurisprudence du Conseil d'Etat dont il avait pressenti l'importance et « sa voix forte et grave s'élevait parfois à des accents passionnés quand il apparaissait qu'un abus de pouvoir avait été commis ou qu'une liberté avait été violée ». Il poursuivit cet enseignement à Dijon jusqu'à sa mise à la retraite en 1910. Son activité universitaire ne fut interrompue que par la guerre de 1870-1871. Paul Edouard Gaudemet fit partie en effet des quarante otages civils dijonnais, vésuliens et graylois qui furent emmenés par les Prussiens à Brême du 2 décembre 1870 au 14 février 1871 pour répondre du sort de quarante capitaines de la marine marchande allemande capturés au cours des hostilités par la flotte française et détenus à Clermont-Ferrand. Paul Edouard Gaudemet s'éteignit le 6 novembre 1920 au milieu des siens (1) dans sa maison du 21, place Saint-Jean à Dijon.

Paul-Marie GAUDEMET.

DE LA CREATION D'UNE SECTION ADMINISTRATIVE ET POLITIQUE DANS LES FACULTES DE DROIT DE L'ETAT

Rapport présenté au nom de la Faculté de Dijon par M. GAUDEMET, professeur, et adopté par la Faculté après délibération dans sa séance du 1^{er} juin 1878

Le contre-projet soumis à l'examen de la Faculté est inspiré comme la proposition primitive par le désir de combler dans notre enseignement national une lacune aujourd'hui reconnue et généralement sentie.

« Les malades, écrit M. Carnot, ne s'adressent pas à des hommes étrangers aux études médicales ; les plaideurs ne confient point leurs intérêts à des hommes ignorants de la loi ; nul n'entreprend une industrie sans y être préparé ; nul n'aspire à commander une compagnie s'il ne possède au moins la théorie militaire. Et l'on n'exige aucune garantie de capacité de la part du fonctionnaire qui doit administrer un département, aucune de celui qui va représenter la France à l'étranger et négocier les plus grandes affaires ». (« D'une école d'administration », par M. Carnot, Sénateur, p. 4).

Ces critiques sont fondées. Tandis qu'en Belgique et en Allemagne les futurs administrateurs et les futurs diplomates reçoivent un enseignement approprié soit dans les Universités, soit dans des Facultés distinctes, comme au Wurtemberg et en Bavière, soit à l'Ecole de diplomatie

(1) Il laissait deux fils, Eugène et Charles. Eugène Gaudemet (1872-1933) fut professeur aux Facultés de droit d'Aix-en-Provence, de Dijon et de Strasbourg.

de Munich ; tandis que la Turquie elle-même décrétait il y a quelques mois la création d'une école d'administration (v. « Journal Officiel » du 1^{er} février 1878) la France semble abandonner au hasard le soin d'instruire ceux qui plus tard rempliront les fonctions les plus importantes dans l'administration de l'Etat.

L'enseignement du droit administratif tel qu'il est donné dans nos Facultés, peut suffire pour les aspirants aux fonctions de la magistrature. Ne durant qu'une année, il est nécessairement borné aux aperçus généraux, aux notions fondamentales. Ces connaissances forment un bagage trop léger pour ceux qui se vouent aux carrières administratives.

Les conséquences de cette lacune ont été maintes fois signalées :

L'absence d'études et de diplômes spéciaux sert d'excuse au système d'après lequel, sauf de très rares exceptions, les fonctions administratives sont restées depuis l'an VIII en dehors de toute règle d'admissibilité. Le Pouvoir exécutif embarrassé par l'étendue même de la prérogative en est réduit trop souvent à choisir des fonctionnaires au hasard lorsqu'il ne cède pas à l'influence des sollicitations. C'est ainsi que s'est accréditée la croyance que pour obtenir les emplois administratifs le savoir faire vaut mieux que le savoir. De là résulte un double mal : la dignité de la fonction et l'influence du fonctionnaire se trouvent amoindries et les carrières administratives sont délaissées par les jeunes gens souvent les mieux doués auxquels les recommandations font défaut ou qui n'y veulent pas recourir.

Si la solution du problème que l'on discute aujourd'hui n'est pas encore trouvée, il faut reconnaître que depuis longtemps elle est cherchée par les publicistes et par les assemblées. Le nombre et l'inefficacité des tentatives prouvent la difficulté en même temps que la nécessité d'une réforme.

Sous la Monarchie de Juillet, deux ministres, M. de Salvandy en 1838, M. Cousin en 1840, faisaient étudier la question de l'organisation des études administratives et politiques. En 1844 et en 1846 M. d'Haussonville et M. de Gasparin saisissaient la Chambre des députés de deux propositions de lois tendant à ce qu'il fut imposé des conditions d'admission dans les fonctions publiques et des examens spéciaux aux candidats. Ces deux projets échouèrent. Le premier avait pour rapporteur M. Dufaure.

Deux ans plus tard la question fait un pas important. Sur l'initiative de M. Carnot, ministre de l'Instruction publique, le Gouvernement provisoire décréta le 8 mars 1848 : « Une école d'administration destinée au recrutement des diverses branches d'administration dépourvues jusqu'à présent d'écoles préparatoires sera établie sur des bases analogues à celle de l'Ecole polytechnique ».

Cette école à l'organisation de laquelle se rattachent les noms de Jean Regnaud, de Lenarmond, Alfred Blanche, Elie de Beaumont, Boulatignier et bien d'autres célèbres, ne vécut pas deux ans. A la suite d'incidents parlementaires connus de tous, l'école créée par le Gouvernement provisoire en 1848 fut définitivement supprimée par l'Assemblée législative le 9 août 1849 avant d'avoir reçu une constitution définitive. Elle avait ébauché deux générations d'élèves.

Sous le Second Empire la question ne fut plus guère étudiée qu'en théorie. C'est alors que l'Académie des sciences morales et politiques mettait au concours le sujet suivant : « Déterminer les connaissances utiles aux administrateurs qui peuvent être comprises dans l'enseignement public ». Le Gouvernement ne parut pas songer à prendre des mesures jusqu'en 1869. A cette date M. Duruy soumit au Conseil supérieur de

l'instruction publique puis au Conseil d'Etat un projet tendant à annexer à la Faculté de droit de Paris une section administrative et politique dont le programme était en partie calqué sur celui de l'Ecole d'administration de 1848. Ce projet mûrement examiné par le Conseil d'Etat fut abandonné parce qu'on y crut voir l'idée d'appliquer aux études juridiques le système de la bifurcation qui n'avait pas réussi dans une autre sphère de l'enseignement (v. séance de l'Académie des sciences morales et politiques du 2 février 1878. Observations de M. de Parieu. « Journal Officiel » du 9 février 1878).

Au moment où les tentatives officielles échouaient, l'initiative privée organisait à Paris sous la direction de M. Boutmy une école libre des sciences politiques comprenant une section administrative et une section diplomatique. Habilement conduite et pourvue de professeurs distingués mais placée en dehors de l'action de l'Etat qui ne peut contrôler ni les programmes ni les méthodes employées, ni la valeur des diplômes, cette institution ne comblait pas la lacune signalée : le problème restait posé.

La nouvelle République voudrait aujourd'hui le résoudre.

Le 29 mai 1876 M. Carnot a soumis au Sénat la proposition de loi suivante : « Il sera établi à Paris une Ecole nationale d'administration ». A trente années de distance le fondateur de l'école d'administration de 1848 revient à sa première pensée et demande aux pouvoirs publics de donner la consécration définitive à la création éphémère du gouvernement provisoire.

Dans un rapport sommaire inséré au « Journal Officiel » du 16 mai 1877 le regretté M. Bourbeau reprenant, lui aussi, la défense de l'idée pour laquelle il avait courageusement lutté en 1849 a demandé au Sénat de prendre en considération la proposition de son collègue. Les derniers mots du rapport indiquent que, dans l'esprit de la Commission d'initiative, la prise en considération n'exclut l'examen d'aucun système. Les opinions divergentes étaient ainsi conviées à se produire de manière à rendre le débat plus large et plus décisif.

Le contre-projet soumis à la délibération de la Faculté est venu répondre à l'appel de M. Bourbeau en proposant d'organiser l'enseignement des sciences administratives et politiques dans toutes les Facultés de droit.

Ainsi les deux systèmes déjà concurrents en 1848 se retrouvent encore opposés l'un à l'autre en 1878. Nous devons les examiner successivement.

C'est sans doute une pensée grande et séduisante que celle de créer à Paris un centre unique largement organisé distribuant l'enseignement à la fois théorique et pratique à ceux qui deviendront plus tard ministres, conseillers d'Etat, préfets, secrétaires généraux, conseillers de préfecture, diplomates, fonctionnaires des nombreuses administrations financières du pays. Tel est le plan de M. Carnot qui voudrait réunir dans l'institution nouvelle une école polytechnique administrative et une école d'application. « La dernière année de l'Ecole d'administration dit-il, pourrait être consacrée à un noviciat professionnel remplaçant avantageusement celui des bureaux » (« D'une école d'administration », p. 36).

En présence d'un projet si plein de promesses, nous avons été amenés à rechercher pourquoi les conclusions n'en sont pas déjà réalisées depuis longtemps.

Il ne suffit pas, croyons-nous, de dire que c'est l'attache du gouvernement provisoire qui a fait condamner l'idée de fonder en France une grande école d'administration. La lacune que l'école de 1848 avait pour but de combler existait avant toute époque ; elle a subsisté depuis. On a vu

que la question posée et discutée déjà sous la Monarchie de Juillet l'a été de nouveau sous le Second Empire. C'est donc au-dessus de conflits passagers entre partis politiques hostiles qu'il faut chercher les causes qui ont empêché la Monarchie de Juillet, la République et l'Empire de fonder définitivement en France une Ecole nationale d'administration.

Un premier obstacle résulte de l'opposition plus ou moins manifestée, mais instinctive, de tout gouvernement, quelle que soit son origine, à l'égard d'une école d'administration calquée sur le modèle de nos écoles spéciales. Celle-ci fournirait chaque année une promotion plus ou moins nombreuse d'élèves qui, munis d'un diplôme et d'un numéro d'ordre, viendraient en vertu de ces titres et du stage de trois ans qu'ils auraient accompli, demander à l'Etat les postes vacants dans les services publics. Les plus avantageux devraient appartenir de droit à ceux qui auraient dans les examens de sortie conquis les premiers rangs. Mais n'est-il pas évident que le Pouvoir exécutif responsable ne se laissera jamais imposer volontiers des serviteurs brevetés qui pourraient être des ennemis de son principe. C'est parce que l'Ecole administrative les lui imposerait nécessairement qu'il ne peut être partisan de cette institution.

Dira-t-on que le Gouvernement qui a la responsabilité du service des ponts et chaussées, des mines, des manufactures, des forêts confie sans crainte les postes vacants dans ces branches d'administration aux élèves sortis des écoles spéciales. Il serait facile de répondre qu'on ne peut assimiler un ingénieur à un préfet ou à un diplomate. Au premier il suffit de connaissances techniques particulières pour remplir utilement son emploi quelle que soit la constitution en vigueur et le ministre au pouvoir. Un préfet, un diplomate au contraire, représentant et personnifiant le gouvernement dans des rapports avec les administrés ou avec les puissances étrangères. Ils doivent avant tout le faire respecter et aimer. Comment y parviendront-ils s'ils ne sont pas en communauté d'idées avec lui ? Comment d'autre part déclarer la tête responsable si celle-ci ne peut compter sur les bras par lesquels elle agit ? Responsabilité et liberté sont deux idées corrélatives en matière de gouvernement comme en morale.

Les partisans de l'Ecole unique, sentant la force de l'objection, veulent y échapper en concédant que le diplôme et le rang obtenus n'imposeraient pas au Gouvernement l'obligation légale de donner une fonction (v. brochure déjà citée de M. Carnot, p. 44). Mais l'instrument de défense que l'on veut ainsi mettre à la disposition de l'Administration serait si difficile à manier, si dangereux qu'elle s'en trouverait plus embarrassée que servie. A quelles colères, à quelles attaques un ministre ne serait-il pas exposé s'il renvoyait sans emploi pour cause de suspicion politique ceux qui après un stage onéreux de trois années à l'Ecole seraient portés les premiers sur la liste de sortie ! La prérogative offerte au Pouvoir dans ces conditions si elle n'était pas complètement vaine ne manquerait pas de devenir une source de discrédit pour le Pouvoir en même temps que pour l'Ecole.

Envisagée à un autre point de vue l'institution d'une école unique ne semble pas pouvoir répondre aux espérances conçues par ses partisans.

Vouloir enseigner en trois ans toutes les connaissances utiles aux administrateurs, aux financiers, aux diplomates c'est se proposer un but élevé, difficile à atteindre ; nous nous garderons de dire qu'il ne peut être réalisé dans une mesure large et suffisante. Mais prétendre former en même temps que des hommes instruits, des praticiens capables, au sortir de l'Ecole, de manier avec compétence les affaires administratives financières et diplomatiques, c'est se faire, selon nous, une généreuse illusion.

L'Ecole ne dispensera jamais, quoi qu'on fasse, du noviciat. La mission de l'Ecole c'est de donner les connaissances scientifiques générales que chacun développera plus tard dans la spécialité qu'il aura embrassée. Elle ne fait pas l'homme pratique ; mais elle met à la disposition de l'élève le fonds nécessaire pour devenir promptement et sûrement un bon praticien après un stage d'autant moins long que les études théoriques auront été plus sérieuses et mieux dirigées. Ainsi la fréquentation des cours de l'Ecole de droit ne dispense pas du stage les futurs avoués, notaires, avocats, mais le facilite et l'abrège. Nos meilleurs élèves deviennent plus tard les meilleurs avocats et les meilleurs magistrats lorsque le tact s'est développé chez eux par l'application des idées théoriques aux affaires.

Ces considérations sont vraies surtout pour la branche d'études qui nous occupe. L'enseignement administratif pratique n'est pas réalisable à l'Ecole, soit d'abord à cause du nombre infini de sections qu'il faudrait instituer pour correspondre à tous les services administratifs diplomatiques et financiers, soit aussi parce que les qualités maîtresses de l'administrateur et du diplomate, la sagacité, la modération, l'esprit de conduite dans les circonstances délicates, la connaissance des hommes et des choses ne peuvent être professés dans une chaire. Les jeunes gens ne sauraient les acquérir autrement qu'au contact des affaires elles-mêmes et de ceux qui les dirigent. Ici, bien plus qu'ailleurs, le stagiaire a besoin d'être à chaque instant éclairé et conduit par des anciens qui lui montreront pour ainsi dire sur le vif comment les difficultés naissent et peuvent être résolues.

Si nous avons raison de penser que la nécessité des noviciats s'impose c'est à l'administration et non à l'Ecole qu'il appartient de les créer. Elle seule peut les organiser d'une manière utile et appropriée aux besoins de chaque spécialité en tirant parti de tous les éléments qu'elle a sous la main.

Nous venons de montrer que l'Ecole administrative unique ne saurait être professionnelle ; nous devons examiner maintenant si elle est le meilleur moyen pour développer l'enseignement théorique.

Nous serons amenés par là à formuler contre le système de M. Carnot une dernière critique.

Dans un pays démocratique comme la France, les carrières sont ouvertes à tous. Tous doivent donc autant que possible avoir les moyens d'acquérir les connaissances nécessaires pour les parcourir de la manière la plus utile à l'intérêt général. Aussi est-ce un devoir pour l'Etat de multiplier les centres d'instruction de toute sorte pour n'accorder qu'à la capacité reconnue les postes que les aristocraties réservent souvent à la naissance. Ce devoir s'impose plus impérieusement peut-être pour les sciences administratives et politiques que pour toutes les autres. Si les connaissances administratives ne sont pas largement vulgarisées comment l'Etat pourra-t-il se procurer un personnel compétent pour les nombreux emplois des services administratifs ? D'un autre côté, le nombre des fonctions électives tendant à augmenter de plus en plus il devient chaque jour plus nécessaire de mettre des moyens d'instruction à la portée des futurs candidats du suffrage universel.

Il y a longtemps que l'insuffisance de l'enseignement spécial rend difficile le recrutement des fonctionnaires. C'est surtout après nos révolutions ou lorsque le jeu des institutions parlementaires a changé brusquement la marche des affaires publiques que l'on a pu constater la pénurie des sujets. Au lendemain des crises, les solliciteurs abondent, les

hommes capables manquent. Mais ils manquent aussi bien dans les rangs des assiégés que dans ceux des assiégeants. Les fonctionnaires en place n'ayant ordinairement pas plus que ceux qui demandent à leurs êtres préférés de titres attestant leur mérite, sont sacrifiés par le parti vainqueur avec une incroyable facilité. Ce sont les administrés qui paient les frais de la guerre.

Nous ne prétendons pas dire que les diplômés donneront aux fonctionnaires une sorte d'invulnérabilité au milieu des luttes des partis. Certaines fonctions touchant à la politique en subiront toujours les hasards. Il est même nécessaire que le gouvernement responsable conserve à l'égard du personnel qu'il dirige les pouvoirs les plus étendus. Mais nous voudrions voir les fonctions administratives se défendre elles-mêmes par les garanties de capacité que présenteraient ceux qui les occupent. La prérogative du pouvoir central n'en serait pas atteinte et les emplois publics gagneraient en stabilité et en dignité tout le terrain enlevé aux manœuvres des intrigants.

Il y a là sans doute, un grand but vraiment démocratique à poursuivre et dans le meilleur sens du mot. Une école unique ne pourrait pas suffire à le réaliser. Voyons maintenant si le contre-projet fournit les moyens les plus efficaces pour l'atteindre.

L'économie du contre-projet se résume dans la création d'une section administrative et politique annexée aux diverses Facultés de Droit de la République. Un personnel spécial de professeurs attachés à cette section préparerait des élèves, déjà licenciés en droit, à l'obtention du diplôme nouveau de docteur ès-sciences administratives et politiques. Ce doctorat serait exigé pour la nomination à certaines fonctions déterminées ultérieurement par un règlement d'administration publique.

Deux principes ont semblé excellents dans le contre-projet :

1° Le nouvel enseignement administratif mis à la portée des étudiants de toutes nos Facultés de droit.

2° L'exigence d'un diplôme spécial pour être admis à remplir les fonctions de l'administration.

Cette conception large d'un enseignement ouvert à tous sur un grand nombre de points du territoire répond seule aux besoins actuels de notre société. Les considérations développées plus haut viennent à l'appui du contre-projet sans qu'il soit besoin d'y insister de nouveau.

Quant à l'obligation à imposer au Gouvernement de prendre des agents parmi les sujets diplômés, elle a l'immense avantage de fermer la porte aux nullités protégées sans compromettre les droits du Pouvoir responsable au lieu d'imposer à celui-ci des fonctionnaires comme le ferait nécessairement une école spéciale, le contre-projet se borne à restreindre les choix parmi ceux qui auront donné des preuves de capacité. La liberté d'action du gouvernement ne se trouve pas ici plus entravée qu'elle ne l'est pour la nomination des magistrats par l'exigence de titres juridiques.

Après avoir examiné et discuté les deux idées fondamentales du contre-projet auxquelles elle donne sa complète adhésion, la Faculté a porté son attention sur les moyens indiqués pour en procurer l'exécution.

A cet égard elle s'est trouvée en dissentiment complet sur plusieurs points essentiels avec les articles proposés.

Des articles 1, 4 et 5 combinés il résulte que les sections adminis-

uratives et politiques, tout en faisant partie intégrante des Facultés, seraient pourvues d'un personnel de professeurs nommés en dehors des règles traditionnelles et excellentes suivies pour le recrutement des professeurs de droit. Les maîtres chargés du nouvel enseignement seraient dispensés de l'épreuve redoutable et décisive du concours d'agrégation. Le grade de docteur en droit ne serait même pas exigé ; celui de docteur ès-sciences administratives suffirait : c'est-à-dire qu'un simple licencié en droit, après avoir reçu pendant un an l'enseignement de la section administrative et politique se trouverait muni d'un diplôme qui lui permettrait d'entrer de plain-pied dans une Faculté de droit comme professeur titulaire et d'obtenir en quatre années à partir de l'entrée à l'École une situation qui, aujourd'hui, n'est conquise qu'en dix années au moins après les épreuves difficiles et multipliées du doctorat et surtout de l'agrégation.

Les dispositions transitoires du contre-projet poussent encore plus loin la méconnaissance des traditions. L'article 5 porte que pendant cinq ans à partir de la mise à exécution de la loi « les professeurs seront choisis parmi les docteurs en droit ou les personnes présentées par une Commission dont la composition sera déterminée par un décret du Président de la République ». Il est impossible d'ouvrir une porte plus large à l'arbitraire le plus dangereux : pendant cinq ans et même davantage, car l'article 4 parle d'un délai de cinq ans à dater de l'exécution « complète de la présente loi », les emplois de professeur dans les sections administratives pourraient être envahis et partant indéfiniment occupés par « les personnes présentées par une commission ». Il est évident que ces personnes pourraient n'avoir aucun titre universitaire ; celui de bachelier ès-lettres n'est même pas réservé.

Il n'est pas difficile de prévoir que l'introduction d'un élément aussi nouveau dans nos écoles y apporterait une perturbation profonde. La disparité serait frappante et fâcheuse entre professeurs d'origines différentes : les uns docteurs et agrégés nommés sur concours à la suite d'épreuves combinées de l'aveu de tous, de manière à permettre à chacun de donner la mesure de ce qu'il vaut, les autres dépourvus de tous les titres qui sont la véritable source de l'honneur qui s'attache aux chaires de droit.

Comment d'ailleurs, faire concourir ces deux éléments hétérogènes aux occupations ordinaires de l'École ? Les membres de la section administrative de la Faculté devraient partager avec les professeurs des autres chaires le travail des examens. Mais à quel titre ceux qui n'auraient peut-être même pas le grade de licencié en droit pourraient-ils faire passer les examens de licence et à plus forte raison de doctorat ? Il faudrait que leurs collègues leur servissent de suppléants permanents. Ce serait pour eux en fait l'exclusion de la Faculté.

L'égalité de titre entre membres d'une même compagnie est la condition première de l'estime réciproque et de la bonne confraternité sans lesquelles un corps ne peut être homogène et fort. C'est pourquoi la Faculté ne craint pas d'affirmer que si les nouvelles sections devaient être constituées selon les règles du contre-projet elles seraient pour nos Ecoles le plus dangereux des présents. Loin d'y apporter un germe de vie, elles y introduiraient un élément de discorde et partant de faiblesse.

L'expérience a déjà prouvé l'exactitude de cette observation. Dans des Facultés de droit de création nouvelle où l'on avait réuni des professeurs dont les grades n'étaient pas égaux, les conflits n'ont pas manqué de surgir à chaque instant entre les agrégés et les docteurs nommés par décret.

Combien cet antagonisme ne serait-il pas plus à redouter avec les professeurs de la nouvelle section qui ne seraient même pas docteurs en droit !

La mise à exécution de la récente loi sur la liberté de l'enseignement supérieur nous fait un devoir d'insister sur le danger qu'il y aurait aujourd'hui à ébranler l'organisation de nos Ecoles. Depuis le vote de cette loi, les Facultés de droit sont particulièrement menacées par la rivalité des établissements libres. Les Facultés des lettres et des sciences qui ont conservé le monopole de la collation du grade de bachelier et les Facultés de médecine plus difficiles et plus dispendieuses à organiser que toutes les autres n'ont guère à redouter la concurrence des écoles privées. En fait ce sont surtout des facultés libres de droit que la loi du 12 juillet 1875 a fait surgir. C'est sur le terrain de l'enseignement juridique que la lutte devrait être particulièrement vive et la mieux organisée. Les professeurs de l'Etat mettront à la soutenir toute leur ardeur et toute leur bonne volonté. Mais aussi ne faut-il pas que l'Etat qui nous convie à soutenir la vieille réputation de ses écoles nous enlève de ses propres mains ou compromette volontairement ce qu'il y a de meilleur dans notre organisation : l'esprit de corps et la loi du concours .

Le contre-projet porte la main sur ces deux choses qui sont pour nous deux éléments de vie.

L'esprit de corps, c'est-à-dire la solidarité et l'intime union entre hommes poursuivant un même but ne manquera pas dans les établissements concurrents. Est-ce l'heure de le ruiner chez nous en nous imposant la société d'un élément étranger et disparate ?

Le concours placé à l'entrée de la carrière doit être plus que jamais maintenu. C'est par lui que l'Etat se crée des maîtres inspirant confiance aux pères et aux élèves. Tant que l'Etat donnera des chaires à ceux que le concours aura proclamés, les meilleurs sujets ne manqueront pas de les préférer à celles des établissements libres parce qu'ils trouveront là une situation fixe d'autant plus indépendante et honorée qu'elle ne sera due qu'au mérite et au travail. Le jour où le concours cesserait d'être la voie nécessaire pour parvenir à nos chaires celles-ci perdraient leur prestige et leur crédit. Si nous jetons les yeux autour de nous, ne voyons-nous pas que les professions les plus estimées du public, les plus recherchées sont celles auxquelles le concours donne accès. N'est-ce pas le concours qui a fondé et qui maintient le renom de l'Ecole polytechnique ? N'en a-t-on pas imposé deux pour l'auditorat au Conseil d'Etat ? Et récemment lorsque M. Dufaure, Garde des sceaux, voulut appliquer au recrutement de la magistrature les réformes que la longue expérience et la haute portée de son esprit lui faisaient juger nécessaires, il institua le concours des attachés aux parquets.

Ce n'est pas lorsque le principe gagne partout du terrain, s'introduit même là où il était inconnu auparavant pour vivifier le plus essentielle et la plus respectable de nos institutions, ce n'est pas alors qu'il doit être question de le sacrifier dans les Ecoles de droit où il existe de temps immémorial et a fait ses preuves. L'abandon, par l'Etat au moment où la lutte s'engage, de son arme la plus solide et la plus loyale pourrait être, nous le craignons, le présage de sa défaite.

Faut-il conclure de ces critiques que l'enseignement spécial de droit administratif ne saurait être créé qu'au prix de la désorganisation de toutes les Ecoles de l'Etat. Telle n'est pas notre conclusion. Tout au contraire, adoptant les idées exprimées par l'un de ses membres, M. Caponas, la Faculté pense que le principe du contre-projet autrement

appliqué peut tourner au profit de l'enseignement officiel. Les considérations présentées pour le démontrer ont porté sur les deux points suivants :

- 1° Organisation de l'enseignement nouveau ;
- 2° Recrutement des professeurs.

§ 1. — Organisation de l'enseignement nouveau.

Les études de licence et de doctorat ont été réglées dans les Facultés de droit surtout en vue des fonctions de la magistrature et du barreau. Il en résulte que le grade de licencié et même de docteur en droit ne prouve pas nécessairement que ceux qui l'ont obtenu possèdent des connaissances suffisantes pour les carrières administratives.

Un titre administratif spécial manque chez nous aussi bien que les études organisées pour y conduire. Le contre-projet propose de pourvoir à ce besoin par l'institution du doctorat *ès-sciences administratives et politiques*. La Faculté pense aussi que la création d'un diplôme administratif réaliserait une importante amélioration mais elle ne croit pas que le nouveau grade doive être qualifié doctorat. La dénomination proposée aurait l'inconvénient d'établir une assimilation inexacte entre deux titres de valeur différente : le doctorat nouveau et le doctorat en droit. Celui-ci supposant deux années d'études au moins et ordinairement trois, continuerait d'être conféré après deux examens et une thèse, au contraire le doctorat *ès-sciences administratives* pour lequel il serait institué quatre chaires ne paraît pas devoir exiger plus d'une année de travail. Un enseignement dépassant cette durée impliquerait la création d'un plus grand nombre de cours.

Les deux branches de la bifurcation conduiraient après des études bien différentes quant à l'objet, quant à la durée et aussi quant à la difficulté au même grade de docteur, la Faculté craint que la valeur du doctorat en droit ne se trouve diminuée. Parmi les docteurs sortant de l'École, le public ne saurait pas toujours faire la différence entre les docteurs en droit et les docteurs *ès-sciences administratives et politiques*. La confusion serait particulièrement fâcheuse au moment où tout le monde s'accorde pour reconnaître que le niveau de notre doctorat loin de s'abaisser doit tendre à s'élever encore.

D'un point de vue plus général la Faculté redoute l'inconvénient qui résulterait de la multiplication excessive des docteurs. Le grade nouveau devant être exigé pour le plus grand nombre de carrières administratives, le contre-projet aurait pour conséquence de placer des docteurs partout. Ce ne serait pas là un bien. Il ne faut pas oublier en effet que le doctorat est le plus élevé de nos grades universitaires et qu'il perdrait son prix le jour où il deviendrait un titre banal conféré à tous les fonctionnaires de nos administrations. Dans d'autres pays le doctorat n'a rien gagné à tomber pour ainsi dire dans le domaine public.

C'est pourquoi nous pensons que le titre plus modeste de licencié *ès-sciences administratives et politiques* conviendrait mieux que celui de docteur pour désigner le nouveau grade. L'analogie s'établirait avec la licence en droit beaucoup plus justement qu'avec le doctorat et le diplôme de licencié serait une récompense suffisante pour des études qui n'auraient pas duré plus d'une année.

Si la dénomination de doctorat devait définitivement l'emporter, nous demanderions que les études pour y conduire fussent organisées de

manière à soutenir la comparaison avec celles du doctorat en droit. Deux examens et une thèse devraient précéder la collation de l'un et l'autre grade. Quant à la matière des épreuves elle serait déterminée en principe par les programmes des cours ; la Faculté croit cependant devoir exprimer le vœu que le droit civil n'en soit pas exclu. Tous ceux qui ont étudié la jurisprudence administrative savent que les plus graves controverses, notamment celles que fait surgir à chaque instant le règlement des compétences, ne peuvent se résoudre sans la connaissance simultanée du droit civil et du droit administratif. Sous le bénéfice de ces observations et en insistant sur la préférence pour l'organisation d'une licence administrative la Faculté adhère aux articles 1 et 2 du contre-projet.

Pour ce qui regarde le nombre et le titre des chaires proposées on retrouve dans l'article 3 les éléments principaux du programme de l'Ecole libre des sciences politiques dirigée par M. Boutmy. Cette organisation comprenant quatre cours seulement serait bien appropriée et suffisante pour la licence administrative telle que nous l'entendons. Mais le doctorat exigerait un enseignement durant deux années au moins. Ce développement plus considérable des études nécessiterait la création d'un plus grand nombre de chaires.

§ 2. — *Recrutement des professeurs.*

Sans revenir sur les observations présentées plus haut pour écarter le système de l'article 5 du contre-projet relatif au recrutement des professeurs, la Faculté maintient énergiquement l'avis qu'il n'y a pas lieu de créer un personnel distinct, ni un mode de nomination différent de celui pratiqué jusqu'ici dans les Ecoles de droit. Le concours d'agrégation doit être imposé aux professeurs de la section administrative comme il l'est à leurs collègues.

Le succès au concours d'agrégation, objecte-t-on, ne prouve pas les connaissances spéciales nécessaires pour donner l'enseignement nouveau. On peut faire à cette objection plusieurs réponses :

D'abord le succès du concours prouve l'aptitude pour l'enseignement public ; il dénote aussi chez le candidat une valeur personnelle qui lui permettra d'étendre rapidement par des études ultérieures le champ de ses connaissances. Dans tous les cas celui qui a réussi dans des épreuves aussi sérieuses que celles de l'agrégation présente, il faut l'avouer, des garanties plus solides que celui qui ne s'est montré nulle part.

Enfin il est possible de faire à l'objection une réponse plus directe et plus décisive encore : les matières du nouvel enseignement sur lesquelles ne portent pas les épreuves du concours d'agrégation sont le droit constitutionnel, l'économie politique et le droit des gens. On ferait taire tous les scrupules en décidant qu'à l'avenir ces matières feront partie du programme de l'agrégation des Facultés de droit au même titre que le droit commercial, le droit criminel et le droit administratif. Cette modification ne serait même pas une nouveauté car avant l'organisation de l'agrégation, les concours pour les suppléances dans les écoles de droit comprenaient des épreuves sur le droit constitutionnel et sur le droit des gens. Plusieurs membres de la Faculté de Dijon ont concouru sous ce régime.

L'adoption du système proposé par la Faculté n'aurait pas seulement l'avantage de conserver l'homogénéité indispensable dans le personnel enseignant : elle faciliterait singulièrement l'organisation des sections

projetées en permettant de tirer partie des améliorations déjà réalisées pendant les dernières années qui viennent de s'écouler.

Le contre-projet demande quatre cours obligatoires pour la section administrative :

- 1° Cours de droit administratif ;
- 2° Cours de droit constitutionnel comparé ;
- 3° Cours d'économie politique et de science financière ;
- 4° Cours de droit des gens et d'histoire diplomatique.

Parmi ces quatre cours celui d'économie politique existe déjà dans toutes les Ecoles de droit (le décret du 26 mars 1877 porte que l'économie politique sera comprise dans les épreuves du premier examen de licence). Beaucoup d'excellents esprits pensent, avec raison peut-être, que l'enseignement de l'économie politique n'est pas à sa place dans les Ecoles de droit. On tiendrait compte de cette critique en transportant cette chaire dans la section administrative et politique.

Le cours de droit des gens est fait à l'Ecole de Dijon depuis un an ; il est aussi donné probablement dans toutes les autres Facultés.

Sur quatre chaires, il y en a donc deux qui sont déjà fondées. Il suffit d'appeler autour d'elles, les élèves de la section nouvelle. Il ne reste à organiser que le second cours de droit administratif et celui de droit constitutionnel. Cette double création suffirait pour réaliser le programme de l'article 3 du contre-projet sans bouleverser les études et le personnel.

En terminant ce trop long rapport nous en résumerons très brièvement les conclusions :

Une Ecole administrative unique compromettrait la liberté nécessaire du Pouvoir exécutif responsable dans le choix de ses agents sans répondre d'ailleurs aux besoins d'une société démocratique comme la nôtre.

L'idée de développer dans toutes les écoles de droit l'enseignement administratif contient seule des éléments d'une solution large et satisfaisante. Si le contre-projet qui tend à la réaliser présente des dangers sur lesquels on ne saurait trop appeler l'attention des Pouvoirs publics, ces dangers tiennent aux moyens d'exécution qui sont défectueux. En modifiant ceux-ci conformément aux observations qui précèdent, nos Facultés, loin de se trouver menacées d'une désorganisation prochaine, puiseraient des éléments nouveaux de vitalité dans le cercle de leur enseignement agrandi.

P. GAUDEMET.