

LE CONSEIL NATIONAL DU DROIT : CONTRIBUTION À L'HISTOIRE RÉCENTE DES FACULTÉS DE DROIT

Le présent témoignage est une bien petite contribution à l'histoire des facultés de droit. Son intérêt, s'il en a un, est sans doute d'ordre sociologique ou concerne la science administrative. Il essaiera de montrer comment un besoin, inexprimé et découvert par hasard à l'occasion de cette grande remise à plat des formations d'enseignement supérieur qu'a été la mise en place du système « LMD », était en réalité ressenti par une communauté des juristes, qui dispersée – voire divisée – en institutions diverses, n'avait pas assez pris conscience de ce qui l'unissait. Comment aussi, des initiatives personnelles et improvisées ont progressivement suscité l'adhésion de cette communauté. Cette adhésion n'a toutefois pas été sans interrogations, hésitations ou réserves. Elles n'ont pas entièrement disparu et imposent toujours des précautions, pour ne pas aller trop loin, c'est-à-dire au-delà de ce que les membres du Conseil national du droit sont prêts à accepter : il reste fragile et peu connu, malgré son enracinement dans le paysage institutionnel que son renouvellement en 2014 a confirmé. On verra aussi comment il a été possible, non sans difficultés ni lenteur, de convaincre les pouvoirs publics de donner leur accord à un projet qu'ils n'avaient pas conçu, et de le faire par décret du premier ministre, c'est-à-dire, par un acte haut placé dans la hiérarchie des normes administratives.

Les facultés de droit ont joué un rôle moteur dans cette entreprise. Bousculées par des réformes universitaires qu'elles critiquaient, trop convaincues que la spécificité de l'enseignement du droit était évidente aux yeux de tous, menacées par une concurrence nouvelle, elles ont réalisé qu'elles devaient tenir un discours public, qui mette en avant la richesse et la qualité de leur potentiel d'enseignement et de recherche et leur dynamisme. Dans l'intérêt même de leurs étudiants, elles entendaient resserrer leurs liens avec des professions qui en sont les employeurs après leurs études.

Pour rendre compte de la construction du CND, le plus simple est sans doute d'en suivre la chronologie.

I. La préhistoire

L'histoire que je vais compter m'impose de parler d'abord des fonctions de conseiller pédagogique, scientifique et pédagogique que j'ai exercées auprès du Directeur de l'enseignement supérieur, M. Jean-Marc Monteil, de 2002 à 2006, pour accompagner le passage au système « LMD » de toutes les facultés de droit et de tous les instituts d'études politiques. Elles m'ont offert un extraordinaire observatoire. Non seulement elles impliquaient l'examen de toute l'offre de formation des facultés de droit, mais encore elles me mettaient en relations avec chacune d'elles et avec les universités les hébergeant, ainsi qu'avec les collègues responsables de chaque diplôme. Les écouter, les entendre, plaider leur cause auprès du ministère d'un côté, faire de l'autre auprès d'eux la pédagogie de la réforme (qui ne les enthousiasmait pas !) et les convaincre de modifier leurs projets si nécessaire, tel était mon rôle. J'ai travaillé en relation étroite avec la Conférence des Doyens, que présidait alors M. Patrick Maistre du Chambon. Tout cela m'avait donné une connaissance large et précise de nos facultés, de leurs forces et de leurs faiblesses, de leurs capacités d'innovation et de leurs réflexes parfois très conservateurs. A cette occasion, deux points m'avaient particulièrement frappé.

En premier lieu, j'avais observé combien le ministère, au sein duquel l'influence des spécialistes des sciences dures est dominante, connaissait mal l'enseignement du droit. Beaucoup de professeurs de droit pensaient que la « rue de Grenelle » (à l'époque ; la « rue Descartes » aujourd'hui) leur voulait du mal. Ma perception était différente : pas d'animosité à notre endroit, mais une grande ignorance des particularités de nos facultés (ne serait-ce que l'importance des effectifs de leurs étudiants et leur très faible taux d'encadrement, ou leurs liens avec les professions du droit). Ignorance coupable ? Sans doute, mais qui était le coupable ? Les torts me semblaient partagés ! Le ministère ne faisait guère d'effort pour connaître la situation des facultés de droit et admettre que le modèle scientifique ne devait pas être exclusif. Mais les juristes universitaires, convaincus que leur spécificité (un mot dont ils usaient à propos, mais parfois aussi, hors de propos) était évidente, n'en faisait guère davantage pour l'expliquer et avaient tendance à rejeter systématiquement toute évolution au motif som-

maire qu'elle était promue par et pour des scientifiques. Or j'ai constaté que des explications raisonnables permettaient, entre gens de bonne foi, de dissiper les irritations et les incompréhensions réciproques, au prix, il est vrai, de concessions douloureusement ressenties de part et d'autre.

En second lieu, j'avais remarqué l'éloignement progressif entre les facultés et les professions auxquelles leurs étudiants se destinaient. Il n'était pas le fruit d'une quelconque hostilité, mais d'une ignorance réciproque, générant une indifférence croissante. Sauf ceux que leur spécialité mettait en contact régulier avec une profession déterminée, nos collègues n'avaient guère suivi les évolutions des besoins des professions. Ceux qui s'indignaient de la concurrence naissante de la part des IEP (surtout celui de Paris), des écoles de commerce, voire d'institutions privées, admettaient difficilement qu'elle était en partie due à l'insatisfaction de nos étudiants et des professions envers la formation délivrée par les facultés de droit. Parallèlement, nos interlocuteurs des professions voyaient toujours dans les facultés de droit, les institutions qu'ils avaient connues au temps de leurs études, qui pouvaient être lointaines, car leur niveau de responsabilité impliquait une certaine ancienneté dans leurs fonctions. Ils connaissaient mal la situation des facultés de droit, leurs innovations, leurs difficultés, et pas du tout le « LMD ».

Lorsque j'ai mis fin à mes fonctions, M. Monteil m'a demandé de réfléchir à l'évolution de l'enseignement du droit. J'ai réuni un groupe de travail qui, installé le 22 juin 2006, lui a remis le 22 janvier 2007, un rapport intitulé « 76 recommandations pour l'enseignement du droit », que l'on trouve toujours sur internet. Son but était de mettre fin à la double ignorance que j'ai relevée. Plus précisément, il s'agissait d'abord d'élaborer une doctrine commune au ministère et aux facultés de droit (représentées notamment par les présidents des sections 01, 02 et 03 du CNU et la Conférence des doyens) en matière d'enseignement du droit. Il s'agissait ensuite de montrer que les universitaires juristes sont à l'intersection de deux communautés, celle des universitaires et celle des juristes. Je crois en effet que cette double appartenance est ce qui nous caractérise le plus (on ne la retrouve à ce degré dans aucune autre discipline, sauf en médecine où elle prend des formes si différentes que toute assimilation avec le droit est erronée), et ce qui fonde le mieux notre spécificité.

Le groupe de travail a adopté une suggestion du président Bernard Teyssié de créer un Conseil national du droit. Tel était l'objet des recommandations n° 401 et 402 (cf. Annexe n° 1). Les relire

aujourd'hui montre qu'elles préfiguraient assez exactement ce qui a été réalisé, sans toutefois satisfaire toutes leurs ambitions.

II. La création

Le rapport a été très mal reçu par le Directeur général de l'enseignement supérieur, qui a sans doute beaucoup regretté de me l'avoir confié. Il n'a guère été plus apprécié par le Directeur des affaires civiles et du Sceau (à l'époque, M. Marc Guillaume) auquel il avait été adressé.

Pourquoi tant de réserve (le mot est faible !) ? Ma maladresse y était pour beaucoup : je n'avais pas pris les précautions nécessaires pour m'assurer de l'acceptabilité de nos recommandations et avais interprété trop largement ma mission : mais « pour qui se prend-il ? » se sont demandés, à mon propos, beaucoup de lecteurs, hors comme dans nos facultés. Mais au-delà, l'idée même de Conseil national du droit suscitait une double inquiétude, qui a beaucoup régressé mais pas disparu entièrement, au point qu'il faut, aujourd'hui encore, éviter de l'alimenter. La première était celle de responsables du ministère et de beaucoup de présidents d'université, qui craignaient que les facultés de droit ne fissent « bande à part » au sein de l'enseignement supérieur. Ils voyaient dans le CND un instrument de promotion de la spécificité du droit dont ils se méfiaient. La seconde était celle de la Chancellerie et des professions juridiques. Elles redoutaient l'immixtion *via* le CND, des universitaires dans leurs chasses jalousement gardées : l'accès aux professions, leur organisation, la formation professionnelle, la déontologie...

Bref, il fut aussitôt évident que le CND ne verrait jamais le jour, si nous n'en prenions pas l'initiative. Le « nous » prit la forme d'une invitation du président de l'Université Panthéon-Assas (Paris II), M. Louis Vogel, à une séance de travail sur la création éventuelle d'un Conseil national du droit. De manière très empirique, elle avait été adressée au Conseil d'État et à la Cour de cassation, aux principales professions et institutions qui emploient des juristes, ainsi bien sûr qu'à la Conférence des doyens (qui était puissance co-invitant) et certaines personnalités du monde juridique universitaire. L'initiative était audacieuse, d'autant plus que la date choisie (faute de mieux), le 3 mai 2007, tombait entre les deux tours de l'élection présidentielle. Or ce fut une divine surprise ! Presque tout le monde est venu, à un niveau de représentation très élevé et les débats furent intenses et

positifs¹ : ils se sont conclus par l'affirmation que le Conseil national du droit existait désormais, sous une forme provisoirement informelle. Nous avons « mis dans le mille » en répondant à un besoin jusqu'alors inexprimé et non satisfait, mais en réalité ressenti par toute la communauté des juristes.

Le CND a immédiatement reçu, de la Cour de cassation, un soutien décisif. Présent, le Procureur général, M. Jean-Louis Nadal l'a invité à y tenir sa deuxième réunion. Elle eut lieu le 5 octobre 2007, sous la présidence du Premier président, M. Vincent Lamanda. Se réunir dans la Grand Chambre donna, on s'en doute, une audience et une crédibilité inespérées à ce qui n'était que l'initiative de quelques universitaires. L'affluence fut plus abondante encore, car le bouche à oreille avait attiré de nouvelles professions et organisations, publiques et privées. La séance, consacrée à l'organisation des études de droit, fut très dense et riche. Rendez-vous fut pris pour le 1^{er} février 2008 au siège du Conseil national des barreaux. Une université, une juridiction suprême, la profession du droit la plus abondante, on ne pouvait mieux montrer que le CND réunissait effectivement la communauté des juristes.

C'est ainsi qu'il a pris son habitude foraine, très appréciée de ses membres. Ses séances se tiennent au siège de l'une des institutions qui le composent. Rompant le fil de la chronologie, j'indique qu'il a été accueilli par la plupart d'entre elles (parfois, à plusieurs reprises), y compris et pour la première fois rue Descartes, le 18 décembre 2015 (où, autre « première », la séance fut ouverte par un important discours du Secrétaire d'État à l'enseignement supérieur et à la recherche). Il est cependant regrettable qu'il n'ait jamais été invité à la Chancellerie.

III. L'institutionnalisation

Le CND fonctionnait, mais n'existait pas ! Dès sa première réunion, il s'est préoccupé de son institutionnalisation. Elle paraissait indispensable à sa légitimité et à sa pérennité et était particulièrement souhaitée par les représentants des administrations, pour une raison aussi bureaucratique que convaincante : l'établissement des ordres de mission exigeait une structure officielle.

1. On trouve la liste des présents et le compte-rendu de cette réunion (et de toutes celles qui ont suivi jusqu'à la plus récente) sur le site www.conseilnationaldudroit.fr. Les premiers travaux du CND ont été publiés in *Conseil national du droit. Travaux, Formation, Professions, Recherche*, LexisNexis, 2011.

Le choix fut immédiatement fait d'une création par décret. Le projet en fut adopté lors de la séance tenue à la Cour de cassation. Ce fut le début d'une course de haies qui se conclut par la publication du décret 2008-420 du 29 avril 2008 portant création du Conseil national du droit, pris sur le rapport des ministres de la Justice (à l'époque M^{me} Rachida Dati) et de l'enseignement supérieur (à l'époque M^{me} Valérie Pécresse).

Notre démarche a d'abord suscité une certaine surprise dans les deux ministères. Certes, ils avaient été tenus informés de nos premières réunions, mais on comprend aisément leur méfiance (partagée par le Secrétaire général du gouvernement) devant la demande que j'avais été chargé de leur adresser : « voici un projet de décret, dont vous n'avez jamais entendu parler jusqu'à présent, et que nous prions Monsieur le Premier ministre de bien vouloir signer ! ». En outre, le gouvernement avait légitimement des priorités plus importantes.

Ce fut donc un peu difficile. Mais nous avons un argument fort car, avec le succès des réunions informelles, nous avons en quelque sorte prouvé le mouvement en marchant. En outre, le CND a bénéficié du *lobbying* des institutions et des professions qui le composaient, sans lequel nous aurions échoué. Comme l'exposé des motifs adopté par le CND (Cf Annexe n° 2) le montre, le texte reposait sur des principes simples :

- Réunion de tous ceux qui forment les juristes et de tous ceux qui les emploient, outre les deux ministres, le Conseil d'État et la Cour de cassation.

- Composition relativement resserrée, avec un peu plus de non universitaires que d'universitaires (c'était symboliquement important pour rassurer les premiers).

- Compétence limitée à l'enseignement et à la recherche (il fallait éviter de faire fuir les membres, avec des discussions corporatistes sur les problèmes internes des professions et de l'Université).

- Une instance de discussions et de proposition, non insérée dans les circuits officiels de décision. Ce point était essentiel pour préserver la qualité principale du CND, la liberté de parole de ses membres. Elle disparaîtrait si le CND était saisi de projets de textes, car chacun devrait tenir la « langue de bois » de l'institution représentée. Au demeurant, les organes consultatifs sont si nombreux dans les deux ministères qu'il était inutile d'en ajouter un.

- Une présidence et une vice-présidence alternant tous les deux ans entre un universitaire et un non universitaire.

Les quelques difficultés que nous avons rencontrées pour composer le conseil sont significatives des crispations que connaissent le monde du droit et celui de l'université, et qu'il a précisément pour objet de dépasser.

La représentation des professions du droit fut aisée à établir mais pas celle de la fonction publique. Elle est un important employeur de juristes, mais ceux-ci y sont répartis indistinctement dans ses différents corps. Cela n'a pas empêché la fonction publique territoriale de rejoindre immédiatement le CND et de participer activement à ses travaux², mais explique probablement (sans l'excuser, si je puis me permettre cette note de regret personnel) que la fonction publique de l'État n'ait pas même répondu à nos sollicitations³. Cela a eu pour effet d'incliner le CND vers les professions libérales, les entreprises et le droit privé, plus que vers l'administration et le droit public (c'est, il est vrai, un publiciste qui écrit cela).

Le passage de l'informel à l'institutionnel fit quelques dégâts. La Direction de la formation de la Police nationale, dont les interventions étaient très appréciées dans les premières réunions, disparut du texte, je ne sais pourquoi : elle a sans doute été la victime collatérale de quelque mésentente du moment entre la Place Beauvau et la Place Vendôme. En revanche, les motifs de la disparition des professionnels du chiffre sont parfaitement clairs. Les experts-comptables et les commissaires aux comptes ont participé aux réunions informelles, à la satisfaction avouée des professionnels du droit, qui y trouvaient l'une de leurs rares occasions de discuter sereinement avec eux. Mais dès qu'ils furent interrogés officiellement par le Cabinet de la Garde des Sceaux sur la présence des professionnels du chiffre, les instances représentatives des avocats se sentirent tenues (non sans regret, dirent certains de leurs dirigeants) de répondre qu'ils s'y opposaient⁴...

Du côté de l'université, toutes les précautions furent prises pour obtenir une composition représentative, faisant appel aux présidents du CNU et à la Conférence des doyens, avec des pondérations précises entre droit privé, droit public et histoire du droit d'une part, entre universités d'Ile de France et des autres régions, d'autre part. La

2. Le Centre national de la fonction publique territoriale a accueilli le CND le 9 juillet 2014.

3. Lors du renouvellement du CND par le décret de 2014 (*v. infra*), la ministre chargée de la fonction publique a répondu, mais en refusant de le rejoindre, sans donner d'explication. En revanche, l'ENA (qui a d'ailleurs accueilli le CND dans son siège parisien, le 23 avril 2015) en est devenue membre.

4. En 2014 à nouveau, le président du Conseil national des Barreaux fit savoir que l'intégration des professionnels du chiffre serait un *casus belli*.

participation des institutions qui forment des juristes en dehors des facultés de droit, posait un problème délicat : le format du CND la rendait souhaitable mais la Conférence des doyens y était fort hostile. Le compromis fut la cooptation par le Conseil de quatre membres : de fait, l'Institut d'études politiques de Paris et l'Université Paris-Dauphine ont toujours été représentées par des professeurs cooptés, HEC l'étant par un professeur que la CCI de Paris a désigné comme son représentant.

Il restait une question embarrassante : l'absence des étudiants des facultés de droit et des élèves des écoles de service public ou professionnelles. Elle peut paraître paradoxale car le CND travaille dans leur intérêt. Mais il aurait été difficile, ne serait-ce qu'au regard des effectifs du conseil, de les désigner sans entrer dans une querelle de représentativité entre leurs syndicats. En outre, les membres du Conseil redoutaient de le transformer en une sorte de CNESER bis et la plupart des professions ne souhaitaient pas leur présence. Enfin, comme le Conseil n'est pas saisi de projets officiels, celle-ci ne s'imposait pas, les associations étudiantes ayant d'autres occasions (au CNESER, notamment) de faire connaître leur avis.

En fin de compte, le décret reprit l'essentiel du projet. Lors de la première réunion qui suivit sa publication (au siège du MEDEF, le 24 juin 2008), le CND désormais officiel élit M. Bernard Teyssié comme président et M. Bruno Potier de la Varde (ancien président de l'Ordre des avocats aux conseils) comme vice-président. Leur succédèrent en 2010... M. Potier de la Varde et M. Teyssié (qui permutèrent), puis en 2012, moi-même et M. Hervé Delannoy (alors président de l'Association française des juristes d'entreprise). Ce dernier préside le CND depuis février 2015, M^{me} Pascale Deumier (professeure à l'Université Jean-Moulin Lyon 3) étant vice-présidente.

Restait la question du financement. Les deux ministères concernés avaient promis de verser chaque année 50 000 €. Seul celui de l'enseignement supérieur tint parole, mais la première année seulement. Et c'est toujours sur ce versement unique que vit le CND. Son secrétariat étant assuré par l'Université Panthéon-Assas, les réunions, et les modestes agapes qui les accompagnent en général, étant prises en charge par la puissance invitante, ses dépenses se limitent au remboursement des frais de transport de ses membres non parisiens et à la rémunération du prestataire extérieur qui assure le procès verbal des réunions. Mais un jour ou l'autre, il faudra bien abonder des crédits qui s'amenuisent... En tout cas, personne ne peut accuser

le CND de coûter cher à la République. D'autant qu'il me semble qu'« elle en a pour son argent ».

IV. Les acquis ⁵

De 2007 à 2015, le CND a tenu vingt-neuf réunions, avec une forte présence de ses membres et un haut niveau de représentation. Toutes ont fait l'objet d'un compte rendu détaillé, d'abord provisoire, puis adopté lors de la séance suivante. Il a en outre publié douze rapports (préparés par des groupes de travail) et avis.

Il a largement couvert son champ de compétence : licence, master, doctorat, recherche, enseignement clinique du droit, programmes... La formation des avocats et des notaires, des juristes d'entreprise et d'administration, celle des élèves de l'ENM et de l'ENA, l'accès aux professions lui ont été présentés, parfois à plusieurs reprises. Il a entendu les responsables du secteur juridique à l'AERES.

Parfois, à la demande de ses membres, il a été au-delà même de sa compétence, notamment lorsque les réformes de l'université et leurs effets sur les facultés de droit, ou l'agrégation de droit ont été inscrits à son ordre du jour. Lorsque plusieurs professions l'ont saisi du projet de « loi Macron », il a estimé ne pouvoir en étudier que l'impact sur la formation de leurs membres, mais en le faisant très largement : son dernier rapport (décembre 2015) sur l'enseignement de la déontologie de l'interprofessionnalité étudie le contenu même de cette déontologie, au motif qu'il est impossible de réfléchir à un enseignement sans déterminer sur quoi il porte. Cependant, il veille à respecter sa compétence, afin de ne pas empiéter sur celle de ses membres. En outre, ceux-ci ne souhaitent pas parler des problèmes d'organisation interne des professions et des universités : il y a d'autres instances pour cela.

Je suis mal placé pour en juger, mais il me semble qu'il a atteint l'un de ses buts : renforcer le sentiment d'appartenance à la communauté des juristes et combattre les ignorances réciproques. Là était le besoin qu'il entendait satisfaire et qu'il a effectivement satisfait. Il est en effet la seule instance où se retrouvent tous ceux qui forment les juristes et tous ceux qui les emploient, dans le secteur public et le secteur privé. C'est ce que ses membres apprécient et la véritable raison de leur fidélité.

5. Pour de plus amples développements sur ses premières années de fonctionnement, voir D. Truchet, « Le Conseil national du droit », *RDP*, 5-2009, p. 1283 et s. ; et *RDP*, n° hors-série, 2013 (Y. Gaudemet dir.), p. 107.

Chacun apprend beaucoup sur les autres, leur réalité (parfois leur existence !), leur évolution, leurs projets, leurs difficultés, leurs craintes, leurs attentes. Un bon exemple a été fourni par les juristes d'entreprise et les juristes de collectivités territoriales qui ont découvert, en siégeant au CND, la proximité de leurs métiers.

La parole y est particulièrement sincère, libre, vive ou critique parfois. Cela n'est possible qu'en raison de l'originalité du CND dans l'appareil institutionnel de l'État : créé par décret mais extérieur aux circuits officiels de décision, il mène le plus souvent sa réflexion très en amont des éventuels projets officiels, à un moment où les positions ne sont pas figées. Il lui arrive cependant de réagir en urgence : ainsi lorsqu'il a entendu M. Alain Bauer sur la création d'une nouvelle section de criminologie au CNU, ou les responsables du projet d'école d'avocats nommée « HEAD ». La manière dont il a répondu à l'intention du Conseil national des barreaux de supprimer la « passerelle » facilitant l'accès des docteurs à la profession d'avocat, est significative : « à chaud », il a exprimé ses réserves, mais constatant que certains au moins des motifs du CNB méritaient la plus grande considération et qu'était par ailleurs posée la question du doctorat professionnel (à côté du doctorat académique), il a mené auprès des professions qui en sont membres, une enquête sur leur opinion à ce sujet (ses résultats sont annexés au compte rendu de la séance du 5 novembre 2014).

Pour ce qui est des facultés de droit, elles y ont gagné d'être mieux informées sur la situation, les projets, les souhaits, les critiques de leur *hinterland* professionnels et d'être mieux entendues et comprises de lui, voire soutenues par lui. En particulier, elles trouvent au CND une occasion unique d'expliquer leur situation, son évolution, leurs difficultés et leurs initiatives : par exemple, une séance a été consacrée à ce qu'impliquait pour elles l'intégration de leur université dans les nouvelles Comues, dont évidemment, nos interlocuteurs n'avaient pas la moindre idée. Elles ont aussi pu entendre leurs concurrents dans l'enseignement du droit et leur répondre, et faire passer un certain nombre de messages : qu'elles ne sont pas au service exclusif des professions mais exercent une mission de service public, que l'histoire, la philosophie ou la sociologie du droit n'étaient pas moins formatrices pour les futurs juristes que toute autre discipline, que la thèse doit être menée dans une école doctorale (dont peu des autres membres du CND connaissaient l'existence et le rôle) sous la direction d'un enseignant habilité à diriger des recherches, éventuellement associé à un non-universitaire etc. C'est en effet l'un des rôles les plus

utiles du Conseil que de faire connaître à tous ses membres, ce qui semble évident à certains d'entre eux, mais ne l'est pas du tout pour les autres !

Au fil du temps, se sont ainsi constitués un capital de relations, de connaissance et de confiance réciproques qui n'existait pas (ou plus) auparavant, et un *corpus* doctrinal de plus en plus riche et complet sur l'enseignement du droit (depuis les études secondaires, au nom du « *continuum* » entre le secondaire et le supérieur voulu par la « loi Fioraso » jusqu'à la sortie des écoles professionnelles) et la recherche juridique. L'atmosphère a d'ailleurs changé au sein du Conseil. Ses premières réunions étaient pleines de prudence : chacun ménageait l'autre, mais marquait aussi son territoire avec vigilance. Aujourd'hui, l'habitude du travail commun a rendu les débats moins précautionneux, plus francs, voire plus rudes : on a eu de vives passes d'arme sur un certain nombre de sujets, notamment sur l'accès aux écoles de formation des barreaux ou la formation des notaires !

V. Les limites

Le CND fonctionne bien, mais en vase clos. Il reste trop peu connu, y compris des institutions qui en sont membres. Combien d'ailleurs de nos collègues le connaissent-ils et consultent-ils ses travaux ?

Ceux-ci sont souvent signalés par l'AEF et la presse spécialisée en rend parfois compte ou interviewe son président. Ils sont évoqués par exemple à la Conférence des doyens, à la Conférence des directeurs d'écoles doctorales délivrant le doctorat en droit ou à l'Association française des docteurs en droit... Mais il n'a été saisi qu'une fois par les deux ministres auprès desquels il est placé (et qui sont systématiquement représentés à ses réunions), à propos des effets du « Rapport Darroy » sur l'enseignement du droit : encore était-ce dû bien davantage à l'entregent du président Teyssié qu'à la notoriété du Conseil ⁶. Cependant, ce dernier (ou son président) a été consulté (dans des conditions singulièrement acrobatiques) par la DGCCRF sur le projet de « loi Macron », ou par le ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche sur le master et sur le doctorat. Faute de saisie officielle, le CND s'est toujours auto-saisi, à l'initiative de son

6. Lettre ministérielle de saisie du 19 janvier 2010. Voir sur son site le *Rapport relatif à la mise en place d'une formation commune afin qu'émerge une communauté de juristes cohérente et de haut niveau* (B. Teyssié, 1^{er} mars 2010).

président ou de ses membres. Par exemple, c'est à la demande du Premier président de la Cour de cassation qu'il a récemment créé un groupe de travail sur l'accès à la magistrature, et à celle de plusieurs professions judiciaires un groupe de travail sur la déontologie de l'interprofessionnalité.

Son échec est de ne pas avoir suffisamment suscité de « réflexe CND ». Comment l'expliquer ? D'abord, sa position volontairement extérieure aux circuits officiels de décision le marginalise inévitablement. Ensuite, ses membres institutionnels, aussi bien universitaires que non universitaires, le voient comme un lieu utile et agréable d'échange d'information et de réflexion, mais aucun n'accepterait qu'il prétende se substituer à eux ou empiète sur leurs compétences : attitude pleinement légitime et d'ailleurs conforme à la mission du Conseil. En outre, – c'est un point sensible ! – les représentants des facultés de droit (ou certains d'entre eux) regrettent qu'il n'apporte pas un soutien assez offensif à leur défense face aux Comues, aux universités et au ministère : en effet, il n'a pas été conçu comme un syndicat de défense des facultés ou des professeurs de droit, mais comme une instance dans laquelle la communauté des juristes promeut l'enseignement et la recherche juridiques. Enfin, ses maigres moyens, et le temps limité que ses responsables et membres peuvent lui consacrer, ont empêché de donner à ses travaux la publicité qui serait nécessaire à son audience. Pour l'avoir présidé pendant deux ans, je partage pleinement la responsabilité de cette situation, dont je ne me suis pas assez soucié.

Dès lors, son influence est impossible à mesurer. Elle est plus faible que ce que nous espérions, mais je ne la crois pas nulle. Le serait-elle que la Société pour l'histoire des facultés de droit ne m'aurait pas demandé la présente contribution, ce dont je la remercie vivement ! Le CND fonctionne par imprégnation, les scientifiques diraient peut-être par « percolation ». Ses recommandations infusent et l'on sait que certaines d'entre elles ont contribué aux bonnes pratiques de ses membres. Il a contribué à prévenir des dérives ou des erreurs, mais concomitamment avec d'autres instances, de sorte que l'on ignore sa part propre. Progressivement, ses membres ont (re)pris l'habitude de solliciter l'opinion des autres ou d'anticiper leurs réactions (« qu'en pensent – ou que vont dire – les facultés de droit, les professions, les ministères concernés ? ») mais cela n'est certainement pas systématique. En outre, le CND sait peu lui-même en quoi ses travaux influencent ses membres.

Cela n'a pas manqué de compliquer son renouvellement.

VI. Le renouvellement

Entrant dans le champ d'application du décret n° 2006-672 du 8 juin 2006 relatif à la création, à la composition et au fonctionnement de commissions administratives à caractère consultatif, le CND avait été créé pour cinq ans à compter du décret du 29 avril 2008. En 2012, il demanda donc au gouvernement à être renouvelé. À cette occasion, il a souhaité une modeste « toilette » de sa composition. Il a aussi souhaité l'abrogation de l'article 7 du décret qui soumettait la publication de ses vœux, avis et recommandations à l'accord écrit des ministres de la justice et de l'enseignement supérieur. Il a immédiatement contourné cette disposition classique mais inadaptée en ... adoptant des compte rendus et des rapports ; considérant qu'ils n'entraient pas dans la liste de l'article 7, il les a rendus publics sans demander d'accord ministériel.

Comme je présidais le CND à ce moment là, j'étais naturellement chargé de piloter l'opération « renouvellement ». Naïvement, j'avais cru qu'elle serait plus simple et plus rapide que la création, cinq ans plus tôt. En effet, toutes les institutions membres avaient adressé aux deux ministres leur accord pour siéger dans le nouveau conseil et les deux cabinets s'étaient dits favorables à sa prolongation. Or, il fallut deux ans pour obtenir la signature du décret n° 2014-829 du 22 juillet 2014 relatif au Conseil national du droit ! Sans les constants et efficaces efforts de la Direction des affaires civiles et du Sceau, je crois bien qu'il serait toujours dans les limbes. Son texte est pour l'essentiel conforme à nos vœux, l'article 7 du décret précédent ayant disparu. Pendant plus d'un an, le CND a donc fonctionné sans décret (ce qui a conduit certains à penser que ce dernier n'avait pas tant d'importance que cela...). Ce retour à l'informel était inconfortable mais aucun de ses membres n'en a pris prétexte pour désertier. Il n'a pas davantage dissuadé la directrice générale de l'enseignement supérieur et de l'insertion professionnelle et la directrice des affaires civiles et du Sceau de siéger personnellement à l'une de ces séances « haut le pied ».

Pourquoi tant de temps ? J'y vois trois raisons. La première est fort normalement, que le gouvernement avait des sujets plus urgents à traiter. La seconde (que je livre brutalement, et peut-être injustement) tient à un fonctionnement de la machine gouvernementale qui m'a paru lourd, lent et même défectueux. La troisième, plus grave, est que si l'on n'était pas hostile, en haut lieu, au CND, on n'y était pas

non plus particulièrement attaché. Du moins pouvons-nous nous dire que si il avait été créé en 2008 au vu d'un projet, c'est au vu d'un bilan qu'il a été renouvelé et que celui-ci a paru assez bon pour ne pas tomber sous le coup de la politique de suppression de « commissions devenues inutiles ». Et avoir été créé par un premier ministre de droite et renouvelé par un premier ministre de gauche, est aussi pour lui une satisfaction apolitique....

À cette occasion, un effort a été fait pour atténuer son apparence trop « Paris II ». Elle ne gênait pas ses membres non universitaires, mais indisposait certains de ses membres universitaires. L'Université Panthéon-Assas continue à en assurer l'intendance mais une nouvelle adresse électronique « neutre » a été adoptée et alors qu'il y avait toujours eu un professeur de Paris II parmi ses présidents et vice-présidents, ce n'est plus le cas aujourd'hui. On pourrait sourire de ces symboles et on aurait tort : ils sont au contraire significatifs des préoccupations des facultés de droit et importants pour montrer que le CND n'est pas la chose d'une université parisienne, mais appartient à tous ses membres.

Pour le bien du droit et de tous ceux qui en font, en l'étudiant, en l'enseignant, en le pratiquant....

Didier TRUCHET
Professeur émérite de droit public,
Université Panthéon-Assas,
Ancien président du Conseil national du droit

ANNEXE 1

Extraits du rapport « 76 Recommandations pour l'enseignement du droit » (22 janvier 2007).

Recommandation n° 401 : Conseil national du droit

Les facultés de droit sont principalement des écoles de droit et des instituts de recherche en droit, les deux fonctions étant indissociables. Elles ont vocation à former les cadres juridiques de la nation. Les relations avec les juridictions, les professions juridiques et judiciaires, les juristes d'entreprise, les administrations internationales, nationales et territoriales sont vitales pour elles, dans l'intérêt de leurs étudiants.

Or ces relations se sont distendues : les universités à composante juridique ne sont plus au centre des « métiers du droit ». Elles ne sont plus autant consultées que naguère sur la formation des juristes de droit privé et de droit public ; il en va d'ailleurs parfois de même du ministère de l'éducation nationale. Cette situation est certes souvent tempérée par la consultation personnelle d'universitaires sur les réformes envisagées par les administrations et professions concernées. Mais cette pratique, pour utile qu'elle soit, n'implique pas suffisamment la communauté des juristes universitaires et ne se maintient pas toujours lorsque les personnalités consultées s'éloignent de l'université. Cette évolution tient à des causes diverses qu'il n'est pas nécessaire de rappeler ici. Elle ne doit rien à une quelconque hostilité des milieux professionnels envers les facultés de droit, mais à une indifférence de plus en plus marquée. L'ensemble des recommandations du groupe de travail a pour objet de combattre cette tendance qui tient beaucoup à l'insuffisance du discours public des facultés de droit ou au sentiment, inexact mais trop répandu en leur sein, qu'elles seraient « incontournables ».

Il importe de resserrer les liens avec les professions, d'être à leur écoute, de faire appel à elles pour la recherche et l'enseignement, de leur faire des propositions... Cela est d'autant plus nécessaire que l'expérience montre notamment combien une élite juridique manque au sein de l'État.

Le groupe de travail propose donc la création d'un Conseil national du droit qui sera un lieu de rencontre institutionnel entre les facultés de droit et ceux qui, soit exercent des professions juridiques ou judiciaires, soit sont d'importants employeurs de juristes. Il n'est pas entré dans le détail de son statut (qu'il souhaite de type administratif mais qui, pour aller vite, peut être préfiguré par une association) ou de son organisation. Il considère cependant que :

– cette création répond à un besoin urgent et doit être entreprise immédiatement ;

– l'Institut des hautes études juridiques (V. Recommandation n° 209) pourrait à terme en assurer la logistique ou le secrétariat, mais qu'il ne faut pas attendre sa création pour installer le Conseil national du droit ;

– devraient y être représentés à un haut niveau les universités juridiques ou à composantes juridiques, la Cour de cassation et le Conseil d'État, les professions juridiques et judiciaires réglementées, les juristes d'entreprises, les principaux ministères intéressés (Justice,

Intérieur, Finances, Education nationale et Recherche, voire aussi Affaires Etrangères, Défense...), la Direction générale de l'administration et de la fonction publique, les fonctions publiques territoriale et hospitalière, ainsi, éventuellement que les principales écoles professionnelles ou de service public et les autres organismes, instituts et écoles qui participent à la formation des juristes ; le Conseil serait un lieu de réflexion sur le niveau universitaire adéquat pour l'accès aux professions juridiques (Licence, maîtrise, master ?) ou pour accéder aux écoles professionnelles qui y mènent ;

– ce Conseil devrait avoir une compétence large et souple, permettant aux professions représentées de faire valoir leurs attentes envers l'université (et réciproquement) ; il devrait être obligatoirement consulté sur toute mesure ayant des conséquences sur la formation.

La création de ce Conseil doit être interprétée non comme une tentative (qui serait vaine) de l'Université de contrôler les professions, mais comme une démarche de sa part pour mieux répondre à leurs besoins.

Il est recommandé de créer très rapidement un Conseil national du droit associant l'université aux principales professions qui font appel à des juristes.

Recommandation n° 402 : « périmètre du droit »

Le Conseil national du droit devrait donc recouper le « périmètre du droit », entendu ici comme englobant ceux qui exercent le droit ou qui emploient de manière significative des juristes. Chacun d'eux est aujourd'hui trop isolé, dépendant d'institutions diverses (et parfois rivales) et de ministères de tutelle différents. Une vision commune, englobant l'enseignement et la recherche, de l'avenir professionnel des juristes français dans un contexte communautaire serait précieuse pour eux et l'université.

Cette vision commune (ce qui ne signifie pas « unifiée ») permettrait notamment de rationaliser les épreuves d'accès aux professions concernées (« tronc commun »), d'en faciliter la préparation, et par là, de lutter contre l'échec des candidats et de dynamiser la professionnalisation des formations y conduisant.

Par ailleurs, le Conseil serait le lieu idéal pour que les professionnels indiquent aux facultés de droit le type de compétences et de

connaissances juridiques qu'ils attendent des titulaires de diplômes nationaux de droit, afin d'adapter dans la mesure nécessaire l'enseignement qui conduit à ces diplômes.

Il est recommandé que l'université et les milieux professionnels élaborent une vision commune du « périmètre du droit » et de ses besoins de recherche et de formation. Cette vision commune devrait déboucher

– sur une préparation commune aux concours et épreuves d'accès aux professions qui les pratiquent et sur une mutualisation de certaines de ces épreuves ;

– sur une adaptation des enseignements aux besoins exprimés par les professions.

ANNEXE 2

Extraits de l'Avant-projet de décret instituant un Conseil national du droit (version du 6 octobre 2007, consécutive à la réunion du CND du 5 octobre)

Exposé des motifs

I – Exposé général

La création du conseil national du droit met en œuvre la recommandation n° 401 du rapport « 76 recommandations pour l'enseignement du droit » remis en janvier 2007 à M. le Directeur général de l'enseignement supérieur par un groupe de travail présidé par le professeur D. Truchet.

Il a pour objet de réunir ceux qui délivrent la formation initiale en droit (universités et grands établissements) et les principaux employeurs (publics et privés) de juristes, pour une réflexion commune sur l'avenir de l'enseignement et de la recherche juridiques, sur le « profil » des juristes de l'avenir, et par là même, sur la place du droit français dans le nouveau concert des nations.

Ce format et la nécessité de limiter l'effectif du conseil dans des proportions raisonnables imposent des choix. Ainsi, il n'est pas prévu d'inclure en tant que tels ces « consommateurs intermédiaires » de

juristes que sont les très nombreuses écoles de commerce, écoles professionnelles de formation et écoles de service public. Ces dernières sont de toute manière représentées par leurs administrations de tutelle, qui siègent au conseil. En outre, l'ENM est spécifiquement représentée par M. le Premier président de la Cour de cassation, président de son conseil d'administration et par M. le Procureur général près la Cour de cassation, vice-président de ce conseil ; il en va de même avec l'ENA et M. le Vice-président du Conseil d'État. Au demeurant, le conseil pourra associer les écoles aux groupes de travail qu'il constituera dans les conditions que déterminera son règlement intérieur.

Dans ces limites, il est hautement souhaitable que toutes les institutions et professions concernées soient présentes, quelles que puissent être par ailleurs les divergences qui peuvent exister entre certaines d'entre elles. L'expérience des deux réunions du 3 mai et du 5 octobre a montré que la composition proposée ne soulevait aucune difficulté parmi celles qui étaient présentes.

Ces réunions ont confirmé que la création du conseil répond à un besoin ressenti par tous comme important et urgent, auquel aucune instance ne répondait jusqu'à présent. Le conseil n'a vocation ni à empiéter sur la compétence d'aucun organe existant, ni à interférer avec le processus de décisions des départements ministériels intéressés. Il doit être une force de réflexion et de proposition, conçue dans une perspective de large rassemblement, au service de tous, et dans l'intérêt des étudiants.