

À l'Académie des sciences morales et politiques, Maurice Sabatier retrace en mars 1913 la vie et les travaux de Léon Aucoc, membre défunt. Après une formation de juriste, Aucoc fut séduit un temps par le socialisme, avant que ses lectures ne le fassent passer décidément pour le libéralisme. De sa formation et de ses diverses fonctions au Conseil d'État, où il a longtemps travaillé, naquit un libéralisme consensuel et ouvert. Resté célèbre pour ses Conférences de droit administratif, il a aussi traité avec soin des recours pour excès de pouvoir pour protéger les simples citoyens des empiétements de la puissance publique.

Maurice Sabatier, « Notice sur la vie et les travaux de M. Léon Aucoc », *Compte rendu de l'Académie des sciences morales et politiques*, vol. 179, 1913, p. 514-539.

NOTICE SUR LA VIE ET LES TRAVAUX DE M. LÉON AUCOC

PAR M. MAURICE SABATIER, MEMBRE DE L'ACADÉMIE

(Séance du 1^{er} mars 1913.)

Messieurs,

Mon plus lointain souvenir relatif à l'homme éminent auquel j'ai eu l'honneur et l'embarras de succéder parmi vous, remonte à la fin de l'année 1871, à l'époque où j'entrai au barreau de la Cour de Cassation et du Conseil d'État, dont le personnel avait été largement renouvelé par les événements politiques. Le Conseil d'État avait disparu avec l'Empire. Son palais même n'existait plus : l'incendie allumé par la Commune expirante avait fait de la lourde construction du quai d'Orsay, qui l'abritait depuis 1840, de merveilleuses ruines : une commission provisoire, chargée par le gouvernement de la Défense Nationale de remplacer le Conseil d'État jusqu'à sa réorganisation, siégeait rue de Grenelle, dans l'ancien hôtel du Ministère de l'Intérieur ; huit conseillers, dix maîtres des requêtes, un petit nombre d'auditeurs, c'était tout ce qui continuait, dans le désastre national, le corps illustre qui avait, pendant soixante-dix ans, forgé l'armature administrative de la France moderne. Les héritiers occasionnels de cette noble tradition avaient été rassemblés un peu au hasard, dans la hâte d'une installation qui, à travers tant d'angoisses, n'avait guère d'importance : si les maîtres des requêtes et les auditeurs étaient empruntés en grande partie au Conseil d'État impérial, les conseillers étaient presque tous des hommes nouveaux, venus de tous les points de l'horizon, les uns du Conseil d'État de la Monarchie ou de la seconde République, les autres du barreau de la Cour d'Appel ou de la Cour de Cassation, d'autres de la presse judiciaire, du corps des Mines, de la politique, la plupart inconnus, désorientés, mais tous animés des meilleures intentions, tout dévoués à leur tâche imprévue, qui les mettait

tout d'abord aux prises avec les plus délicates questions résultant de l'état de guerre. Un seul, au milieu de ces éléments très divers, représentait le Conseil d'État qui venait de disparaître. Dans cette assemblée de bonnes volontés inhabiles il tranchait par le savoir, par l'expérience, par l'autorité incontestée, par le prestige d'une carrière absolument pure. Quand le Conseil d'État siégeait au contentieux, en séance publique, dans l'ancienne salle à manger ministérielle, autour d'une table de fortune, sans aucune des splendeurs de la veille, nos regards se tournaient vers ce juge, admirablement attentif, à la figure ouverte, aux allures vives, aux yeux pleins de flammes, qui dominait tous les autres, que nous considérions, injustement peut-être, comme le juge unique, et qui semblait n'avoir échappé à la catastrophe que pour transmettre au Conseil d'État des temps futurs le dépôt intact de la science et de la justice administratives.

Tel m'est apparu Aucoc dans cette première rencontre, tel je l'aperçois aujourd'hui, lorsque j'essaie de fixer le trait saillant de son existence. Sans doute, il a fait autre chose que de rendre la justice : il a professé, il a écrit des livres qui resteront ; puis, lorsqu'il a dû abandonner ses fonctions administratives, il a passé la dernière partie de sa vie à la tête d'une grande Compagnie de chemins de fer ; il a été par surcroît l'un des fondateurs et l'un des présidents de la Société de législation comparée ; il a présidé depuis son origine, le Comité de législation étrangère au Ministère de la Justice ; il a été l'un des premiers membres du Comité de perfectionnement et ensuite l'un des présidents du Conseil d'administration de l'École des sciences politiques ; que sais-je encore ? Mais tout cela n'était qu'au second rang : son cœur n'a jamais changé d'affection ; avant d'être professeur, écrivain, industriel, il était magistrat. Si

la vie n'a de valeur que par le but que chacun lui assigne, celle d'Aucoc a eu un but précis et qui n'a jamais varié dans quelque situation que le cours des événements l'ait placé, il a toujours souhaité introduire un plus peu d'équité et de bonne foi dans les rapports des citoyens avec la puissance publique. Je crois n'être injuste envers personne en affirmant que, dans cette ambition commune à tant de hautes intelligences, nul n'a montré un plus vif besoin de clarté, un plus profond sentiment de justice, un plus ardent désir de contribuer au progrès social.

Aucoc était un Parisien authentique. Il était né en plein quartier de la place Vendôme. Il appartenait, par son père, à une honorable famille commerçante, dont le nom figure depuis de longues années dans la représentation municipale parisienne. Sa mère venait de Montpellier, et si l'on voulait s'amuser à son sujet au jeu des origines, on pourrait supposer qu'elle lui avait apporté du ciel méridional l'ardeur qu'il mettait en toutes choses, à côté de la méthode et du sens pratique qu'il tenait de sa famille paternelle. Elle était fille de Louis Nourrit, chanteur à l'Opéra, sous le premier Empire, et sœur d'Adolphe Nourrit, qui fut, dans la même carrière, un admirable artiste, en même temps qu'un des plus beaux caractères qui aient paru sur la scène lyrique. Entre le frère et la sœur, il y avait plus que l'ordinaire affection familiale. Jeune fille ou mariée, elle fut toujours associée à ses triomphes, à ses déboires, à ses plus chères pensées, à ses plus secrètes confidences. Tant qu'Adolphe Nourrit demeura fidèle à l'Opéra, la maison du jeune ménage n'eut pas de familier plus assidu ; quand il partit pour ce grand voyage de Naples, d'où il ne devait pas revenir, des lettres fréquentes attestent de loin comme de près l'intimité la plus vive et la plus tendre. La première enfance d'Aucoc, dont la vie devait se renfermer dans les fonctions les plus

austères, s'écoula ainsi dans un milieu grandement ouvert à l'enthousiasme et à l'art. Il en avait gardé un souvenir pieux, et, de plus, la fierté du nom maternel ; jusqu'à la fin de sa vie, il a aimé la musique et le chant comme une gloire de famille.

À l'âge de douze ans, il entra à Sainte-Barbe. C'était là qu'Adolphe Nourrit avait fait ses classes, confiné dans les classes de commerce par un père artiste qui redoutait pour son fils la vocation artistique. Précaution inutile ! Le démon poursuivit et saisit le jeune homme jusque dans les bureaux de la Compagnie d'assurances générales sur la vie. Le père d'Aucoc aurait pu être tenté de lui assigner la même voie ; il lui laissa faire ses humanités, suivant la belle expression qui signifie si bien la pratique des lettres classiques. Sainte-Barbe était toujours, en 1840, le collège préféré de la bourgeoisie laborieuse. On y faisait d'excellentes études, tempérées par quelques révoltes ; le collège conduisait également, je ne dis pas indifféremment, aux professions régulières ou aux aventures : on y était, suivant les temps, libéral, réformiste, révolutionnaire, tout, sauf ministériel. Je ne sais pas si le grand travailleur qu'était Aucoc y fut troublé par la fièvre qui ameutait autour de lui la jeunesse universitaire. J'imagine qu'il était dès lors ce qu'il a été depuis, un bon citoyen, en dehors des partis politiques, toujours prêt à servir son pays pour lui-même, partisan des bons gouvernements, ennemi des mauvais, et distinguant les uns des autres par la mesure dans laquelle ils laissent les citoyens tranquilles. Malheureusement, quand les gouvernements laissent les citoyens tranquilles, ce sont les partis qui les agitent. À la fin du régime de Juillet, l'agitation était partout, à Sainte-Barbe comme ailleurs. Quand il en sortit, ce fut pour assister à un grand spectacle : il allait avoir, pour

ses débuts dans la vie, la campagne folle des banquets et la chute plus folle de la monarchie.

Chose curieuse, et qui prouve à quel point la révolution de 1848 avait troublé les têtes les plus sages, cet esprit si ferme, si foncièrement pondéré, si juste milieu, pour employer le mot propre, fut séduit un instant par quelques-unes des idées chimériques que l'ébranlement de la société bourgeoise avait jetées dans le monde. Comme presque toute la jeunesse, il fut socialiste le 25 février. Comment des enthousiasmes de vingt ans seraient-ils restés insensibles à ce rêve de fraternité universelle qui se répandit tout à coup dans les âmes, à cette conception d'une économie politique nouvelle qui, par la seule force de ses lois, ferait désormais le bonheur du genre humain ? Cette faute, si c'en fut une, il vous en fit lui-même la confession au cours de la discussion que vous ouvîtes en 1886, sur le socialisme d'État, à propos d'un livre de M. Lugo Bretano. Il dut vous avouer, non sans quelque confusion, qu'il avait appris l'économie politique dans l'*Organisation du travail* de M. Louis Blanc : « J'étais ému, vous disait-il, par les anathèmes fulminés contre la concurrence et ses déplorables effets ; j'étais très touché par cette situation du père de famille qui a cinq enfants à nourrir et qui n'a pas un salaire plus considérable qu'un célibataire. La pensée de faire distribuer les salaires également ou même en proportion des besoins de l'individu et non en proportion de la peine que prend le travailleur me paraissait tout à fait juste. Pour entretenir l'émulation, malgré cette répartition des salaires, il suffisait d'une affiche portant ces mots solennels : Dans un atelier de frères qui travaillent tout paresseux est un voleur. » Mais l'utopie ne pouvait pas prendre racine dans cette raison aussi droite que généreuse. Les livres de Michel Chevalier, de Léon

Faucher, de Bastiat, de Louis Reybaud, les discussions de l'Assemblée Nationale sur le droit au travail, les petits traités publiés par cette académie pour la défense sociale, et sans doute aussi le dénouement sanglant des ateliers nationaux, achevèrent chez Aucoc la défaite du socialisme, qui ne lui inspira plus désormais que de l'horreur. Il resta, en matière économique, un libéral, mais avec une certaine faveur pour l'État et une légère dose d'interventionnisme, comme il convient à un juriste.

Un concours particulier de circonstances vint bientôt, d'ailleurs, proposer à son esprit, une matière plus positive et décider de sa vocation. On sait que le Gouvernement provisoire avait institué, sous le nom d'École nationale d'administration, une école préparatoire qui fut l'image éphémère et le germe de l'École libre des sciences politiques : image bien incomplète et germe bientôt desséché, destiné à rester stérile, sans la tenace passion de l'homme qui lui rendit la vie. En attendant l'aménagement du local affecté à cette école, dans une annexe du Collège de France, les cours s'ouvrirent à Sainte-Barbe ; il n'y manquait que des élèves on en recruta un peu partout ; et Aucoc, qui avait à peine quitté le collège avec ses titres universitaires, y rentra presque aussitôt pour conquérir un autre diplôme. Il y rencontra deux hommes dont l'intervention fut décisive sur sa formation et sur sa carrière : Alfred Blanche et Boulatignier. Le premier, ancien auditeur au Conseil d'État, était directeur de l'école ; le second, conseiller d'État et représentant du peuple, y professait le droit administratif. C'étaient deux maîtres de la science administrative, tous deux hommes de doctrine et de la même doctrine, tous deux passionnés pour l'enseignement du droit nouveau dont ils étaient les apôtres. Aucoc a écrit sur l'un et

sur l'autre, au moment de leur mort, des notices émues où il a consigné ses souvenirs et sa reconnaissance. Boulatignier n'avait pas tardé, en effet, à distinguer son jeune disciple : il s'intéressa à son avenir ; après la dissolution de l'École d'administration, il lui continua ses leçons et ses conseils. De son côté, Alfred Blanche, nommé secrétaire général du Ministre de l'Intérieur, le prit pour chef de son cabinet. Sous cette double direction, Aucoc se préparait au concours de l'auditorat du Conseil d'État, lorsque le Coup d'État supprima le concours et le Conseil d'État lui-même. Mais ces suppressions ne sont jamais, pour les institutions nécessaires, qu'une manière de les conserver, en les faisant revivre ; quelques jours après, le Conseil d'État était reconstitué, et pendant qu'Alfred Blanche y rentrait comme maître des requêtes, Boulatignier comme conseiller, Aucoc y prenait rang, grâce à eux, parmi les auditeurs, arrivant ainsi à 24 ans, entouré déjà d'une flatteuse estime, dans le grand corps où successivement auditeur, maître des requêtes, conseiller et président de section, il a laissé une trace ineffaçable.

Il y arrivait au moment où cette institution était en pleine évolution. À vrai dire, l'évolution était commencée depuis longtemps et elle s'est continuée jusqu'à la fin du siècle et quelle évolution curieuse ! Permettez-moi de m'y arrêter quelques instants : j'expliquerai mieux ce qu'a été Aucoc, dans l'histoire de la juridiction administrative, en rappelant d'abord ce qu'a été l'évolution dont je parle.

Quand le siècle s'ouvre, le Conseil d'État siège aux Tuileries, dans le palais du souverain, comme sous l'Ancien régime. Dans la pompe qui l'entourne, il n'a aucun pouvoir propre ; il n'est vraiment que le conseiller, le confident, l'institution de

confiance du Premier Consul, puis de l'Empereur : c'est le rouage essentiel d'une Constitution, dans laquelle le chef de l'État a retenu toute la substance du pouvoir. Avec lui, l'Empereur gouverne, administre et légifère : c'est le Conseil d'État, notamment, qui élabore les lois pour le souverain, qui les discute avec le souverain, qui les soutient au nom du souverain, qui les interprète par ordre du souverain ; tout le travail législatif se concentre dans ses comités ; le reste, c'est-à-dire les conquêtes politiques de la Révolution, n'est que formulaire et décor. Avec lui, l'Empereur rend la justice, si l'on peut appeler de ce nom la reconnaissance et le redressement bénévoles des erreurs administratives ; quelques lois essentiellement politiques sur les émigrés, sur les ventes nationales, sur la dette publique lui fournissent le moyen de liquider les excès de la Révolution, tout en maintenant son esprit. Jusqu'en 1806, il n'y a même pas de procédure établie pour cette justice occasionnelle et rudimentaire : les particuliers qui ont à se plaindre d'une décision ou d'un acte quelconque s'adressent au cabinet de l'Empereur, qui renvoie l'affaire à l'examen de son Conseil d'État ; les intérêts privés n'ont pas d'autre protection que la hauteur de vues et la conscience de ceux qui sont appelés, je ne puis pas dire à juger, mais à décider en dehors de toutes formes, de toute contradiction régulière, de toute publicité.

Franchissons le siècle. Voici maintenant que le Conseil d'État, après avoir erré au Louvre et à la Chancellerie, habite son palais à lui, au quai d'Orsay, après 1840, et, depuis 1871 au Palais-Royal, où il délibère loin du chef de l'État et des ministres. Comme institution administrative et consultative, il est ce qu'il a toujours été, ce qu'il doit être. En tant que législateur, il n'est plus que l'ombre de lui-même de ses

attributions originaires, il n'a conservé que l'apparence ; l'orgueilleuse puissance législative des assemblées révolutionnaires, descendues un instant au rôle de corps législatif muet, a repris presque toute sa réalité : il n'est plus qu'un auxiliaire, un scribe, un rédacteur de règlements ; son rôle politique est fini. En revanche, ses fonctions judiciaires se sont prodigieusement accrues ; tantôt par l'effet des lois qui ont étendu sa compétence, tantôt par la force des choses qui a reculé les limites de son contrôle, il est devenu méconnaissable aux yeux qui s'étaient ouverts sur son origine : longtemps subordonné au prince lui-même, il exerce, à partir de 1872, un pouvoir propre, le pouvoir d'une cour souveraine : une juridiction complète, avec ses règles, sa doctrine, ses audiences, sa procédure, sa jurisprudence, sa force exécutoire, est sortie peu à peu de l'embryon déposé par la constitution de l'an VIII dans le Conseil d'État consulaire ; et il n'y a pas aujourd'hui dans les rapports de la puissance publique avec les particuliers, un droit ou un intérêt lésé par une autorité administrative quelconque, qui n'ait un recours direct devant cette juridiction suprême et une garantie égale à celle que l'autorité judiciaire offre, dans l'ordre civil, aux contestations privées.

Contraste saisissant, qui, déjà entrevu sous le gouvernement de Juillet, scandalisait certains survivants du régime impérial. « Lorsque l'étranger, écrivait Cormenin, aux environs de 1847, attiré par la beauté de leurs colonnes jaspées, de leurs tableaux et de leurs pendentifs, aperçoit dans les salons du quai d'Orsay quelques personnages brodés et emplumés qui viennent statuer sur la mise en jugement d'un garde-champêtre ou sur le curage d'un simple ruisseau, il demande si c'est là ce Conseil d'État dont le nom impérial retentissait en Europe, et dont les codes

immortels régissent encore plusieurs royaumes détachés de la France. Non, le Conseil d'État actuel, petite jugerie, compétence discutée, repaire de sinécures, établissement sans largeur et sans retentissement, dépendance révocable du Ministère, n'est plus ce corps puissant qui, sous Napoléon, préparait les décrets, réglementait les provinces, surveillait les ministres, organisait les États conquis et gouvernait l'Empire. » Et rien ne caractérise mieux la destinée historique du Conseil d'État que ces paroles amères de l'ancien maître des requêtes du Conseil d'État impérial, député de l'opposition sous le gouvernement de Juillet ; rien n'est même dans le fond plus exact, sauf que cette petite jugerie, si mal comprise, si injustement méprisée, n'est ni plus ni moins, dans notre démocratie toute puissante, que l'un des asiles nécessaires du droit privé et de la liberté civile.

À travers quelles difficultés cette évolution s'est accomplie, j'ai à peine besoin de le rappeler. On pense bien que l'institution impériale, conçue pour les besoins d'un gouvernement personnel, ne s'est pas adaptée sans secousses aux divers gouvernements parlementaires qui en ont successivement hérité de l'Empire. Un instant même, elle faillit périr. Dans l'évolution qui s'est produite, il y avait une partie qui semblait inévitable, c'est l'amoindrissement du rôle politique et législatif du Conseil d'État. Quand les assemblées règnent et gouvernent, elles ne cèdent à personne le soin de faire et de défaire les lois par lesquelles s'exerce leur omnipotence ; elles ne reconnaissent non plus qu'à elles-mêmes la capacité d'exprimer leur esprit et leur volonté. C'est, d'ailleurs, l'une des conquêtes de la Révolution que le pouvoir législatif appartienne essentiellement aux assemblées qui constituent la représentation nationale ; et cette conquête qui a précédé toutes

les autres, en réalité, les comprend toutes. Que le Conseil d'État fût contraint d'abandonner devant ces principes rajeunis les usurpations qu'il ne devait qu'à des circonstances exceptionnelles, cela allait de soi. Au contraire, le développement de la juridiction administrative rencontrait dans le système parlementaire de nombreux obstacles, dont le moindre n'était pas la confiance régnante dans le système lui-même, dans la responsabilité des ministres, dans la liberté de la presse, dans le droit de pétition, pour corriger et réparer tous les abus administratifs. Mais surtout l'école libérale, tout au moins sous la Restauration, sous le gouvernement de Juillet et sous le second Empire, n'a jamais compris qu'il pût y avoir dans ce pays deux espèces de justice ordinaire, l'une faite pour vider les procès que les citoyens ont entre eux, rendue par des juges inamovibles, l'autre organisée pour statuer sur les conflits dans lesquels l'administration est intéressée, rendue par l'administration elle-même. À ses yeux, le droit était toujours le droit, quelles que fussent les parties en cause, quelles que fussent les lois applicables, et la justice devait être une comme lui, toujours entourée des mêmes formes et des mêmes garanties. Ici même, au sein de cette académie, Tocqueville, dans son rapport si pénétrant de 1846, sur le *Cours de droit administratif* de Macarel, Odilon Barrot dans ses lectures pompeuses de 1871 sur l'*Organisation judiciaire en France*, continuant les protestations du président Béranger, dans son livre de *La Justice criminelle* et du duc Victor de Broglie dans son mémorable article de la *Revue Française*, ont dressé contre la juridiction administrative et ses envahissements continuels de véritables réquisitoires ; et l'on pourrait presque dire que c'est une chose miraculeuse que sous des gouvernements, qui se piquaient d'être des gouvernements de liberté, une

institution aussi compromise par son intimité originelle avec le despotisme, ait pu survivre aux indignations d'hommes qui personnifiaient d'une manière aussi noble et aussi pure le régime parlementaire et la liberté.

Ce qui a sauvé le Conseil d'État, ce ne sont pas les théories : les théories ne manquent jamais aux hommes ou aux institutions ; mais il faut reconnaître qu'en dehors de ses fonctions consultatives naturelles, aucun système logique n'a présidé au groupement des compétences disparates qui sont venues au Conseil d'État du hasard des circonstances ou des nécessités politiques ; et, quant au principe de la réparation des pouvoirs, dans lequel on a souvent placé le fondement de la juridiction administrative, il a été démontré plus souvent encore que ce principe pouvait empêcher les juges de s'ingérer d'une manière quelconque dans l'administration, mais qu'il n'est jamais entré dans la pensée de l'Assemblée Constituante qu'il autoriserait l'administration à se faire juge. Ce qui a sauvé, dis-je, le Conseil d'État, et, dans le Conseil d'État, la juridiction administrative, ce sont les services qu'elle a rendus ; ce sont, en définitive, les hommes. Par une rare bonne fortune, il s'est rencontré, dès la première heure, dans le sein de ce Conseil ou dans ses entours, des hommes, qui n'étaient pas assurément des hommes de génie, mais qui avaient du bon sens, de la clairvoyance, un grand sentiment du bien public et de l'équité, et qui, mis par leurs fonctions en présence d'une juridiction informe et d'une législation qui ressemblait à un chaos, se sont ingéniés à faire la lumière dans ce chaos et à donner à cette juridiction une méthode et une doctrine. De Gérando, Macarel, Cormenin ont commencé cette rude besogne ; ce sont, à proprement parler, de grands ancêtres ; mais combien d'autres les ont suivis ! Ils ont inauguré une

tradition ; mais combien d'autres l'ont prolongée jusqu'à nos jours ! Tous, maîtres et disciples, devenant maîtres à leur tour, soit sur leur siège du Conseil d'État, soit par leur enseignement dans les écoles, soit par leurs livres, ont collaboré à cette création extraordinaire d'un droit nouveau, sans racines dans notre histoire juridique, prenant naissance à la manière du droit prétorien de Rome, ou de la *Common Law* d'Angleterre, venant à chaque instant suppléer, dans l'ordre des personnes morales, une législation insuffisante, se rapprochant peu à peu du droit civil, sans en adopter complètement les principes, se traduisant dans une jurisprudence progressive où se concilient, avec une dextérité singulière, la raison d'État et les intérêts privés ; la juridiction administrative enfante en quelque sorte les principes qu'elle applique et qu'elle propage, les mêmes hommes font le droit, l'imposent, l'enseignent, le défendent ; et c'est dans leur œuvre à la fois personnelle et collective, doctrinale et pratique, que réside le meilleur titre de la juridiction administrative à l'existence.

Aucoc a été l'un de ces hommes et cela seul suffirait presque à tout dire. Après de Gérando, Macarel et Cormenin, après ses maîtres directs, Alfred Blanche et Boulatignier, il forme le troisième anneau de la chaîne. Ouvrier de la même tâche, il l'a reprise au point où elle lui a été abandonnée, pour la conduire encore plus loin. Il a reçu des uns et des autres un héritage qu'il a transmis, agrandi, à une nouvelle postérité. La vieille image des coureurs qui se passent le flambeau de main en main n'est nulle part mieux à sa place que dans ces milieux de l'enseignement et de la jurisprudence, avec cette circonstance toutefois que, suivant les mains qui le transmettent, la lumière est de plus en plus vive.

C'est en 1864 que, déjà maître des requêtes, il fut nommé commissaire du gouvernement près de la Section du Contentieux, c'est-à-dire au poste qui permet, comme on sait, d'exercer une véritable influence sur la jurisprudence. Dans les audiences du Conseil d'État, où aboutit toute la vie administrative du pays, le commissaire du gouvernement est, en effet, l'orateur nécessaire, analogue au Ministère public des tribunaux, mais plus nécessaire que dans les autres audiences. Que les avocats plaident ou se taisent, il expose toutes les affaires et propose les solutions qu'elles comportent ; aucune prétention oratoire, aucun effet, aucune mise en scène ; plus d'uniforme depuis l'Empire : un habit noir, symbole de simplicité et de bonne compagnie : c'est, dans toute la vérité du terme, un juge qui opine avant les autres. Mais ce juge ne se borne pas à donner son avis sur chaque espèce : il fait une large part à la théorie, il pousse ou il retient une jurisprudence toujours en formation, il en commente les mouvements incertains, il en fait sortir les doctrines latentes, il jalonne chaque jour la route où elle chemine ; et, toutes les fois que le débat s'élève au-dessus des faits contingents du litige, ses conclusions ont les allures d'un enseignement. Les conclusions d'Aucoc ont marqué une date. Beaucoup naturellement n'ont pas laissé de traces ; quelques-unes se retrouvent dans les recueils d'arrêts un très petit nombre ont eu quelque retentissement, comme celles qu'il prononça en 1867, à l'occasion de la saisie administrative de l'*Histoire des princes de Condé*, et qui firent perdre son procès au Préfet de police, tout en lui laissant l'illusion de l'avoir gagné. Ce qui en reste ne suffit pas à donner une idée de l'autorité qu'il avait rapidement conquise, de l'ascendant qu'il tenait d'une parole claire et ferme au service d'une conscience lumineuse. Mais on peut y voir du

moins avec quelle ardeur il s'était associé au grand courant d'équité qui régnait dans le Conseil d'État du second Empire, comme une sorte de compensation à la défaillance de la liberté politique. C'est dans cette période que le Conseil d'État, replacé par la Constitution de 1852 au premier rang des organes essentiels du gouvernement, accentue son évolution vers une protection plus efficace des intérêts privés et commence à étendre sur les actes des agents administratifs un contrôle d'autant plus rigoureux qu'on ne peut plus l'attendre pour un temps, ni des Chambres, ni de la presse, ni de l'opinion. C'est alors que triomphe, après les longues hésitations de la Restauration et du gouvernement de Juillet, la théorie du recours pour excès de pouvoir. Aucoc a fait sienne, pour ainsi dire, cette théorie, qui résultait d'un état d'esprit collectif, par la manière dont il a distingué le recours pour excès de pouvoir des autres recours contentieux, par la classification qu'il a établie entre les divers modes d'excès de pouvoir, surtout par l'intrépidité avec laquelle il a engagé, autant qu'il a dépendu de lui, le Conseil d'État dans une voie où il y avait assurément beaucoup d'honneur, mais aussi quelques obstacles, et où l'on allait notamment entrer en lutte avec le redoutable Préfet de la Seine, le baron Haussmann. C'était, disait-il, en 1867, « une sorte de soupape de sûreté ». L'Empire ne s'est pas aperçu que cette soupape lui ait été très utile, mais les gouvernements auraient tort de croire que la justice les sauve ; il suffit de constater qu'elle n'en a jusqu'ici perdu aucun.

Comme tous les fondateurs du droit administratif, Aucoc ne se contenta pas d'enseigner du haut de son siège du Conseil d'État : il enseigna dans une chaire véritable et ce fut un professeur accompli devant un auditoire difficile. En 1864, au moment

même où le Garde des Sceaux le désignait comme commissaire du Gouvernement, le ministre des Travaux publics lui confiait le cours de droit administratif à l'École des Ponts et Chaussées. Aucoc a beaucoup aimé cet enseignement : il le donna de 1865 à 1869 ; puis, quand il eut quitté le Conseil d'État, il y revint encore de 1881 à 1890. On peut lui appliquer le mot dont il s'est servi à propos de Boulatignier, « d'instinct, il était professeur et maître ». Dès le premier jour, il rendit le cours vivant et attrayant. Le droit administratif était délaissé comme une chose obscure. Par la clarté des exposés, par le commentaire animé de la jurisprudence, il retint autour de sa chaire une jeunesse avide de savoir, nourrie jusque-là d'abstractions, accoutumée à raisonner dans un monde de figures et de lois inflexibles, qui rencontrait, avec surprise, dans cet ordre d'idées tout nouveau pour elle, des méthodes différentes de l'esprit géométrique. Il n'aurait pas été satisfait, du reste, de préparer seulement, dans ces élèves ingénieurs, des administrateurs soucieux des droits de l'État, il voulait en faire aussi des administrateurs habiles, c'est-à-dire équitables et, dans sa première conférence, il rappelait à son auditoire que « l'esprit de modération doit être, selon Montesquieu, celui du législateur », en ajoutant « je voudrais vous persuader que ce doit être aussi l'esprit de l'administration ». Respect du droit privé dans la prédominance de l'intérêt général, patience, conciliation dans les tractations avec les hommes, préoccupation du bon renom de l'État, ménagement d'un capital plus précieux que les deniers publics, « l'affection des citoyens pour le gouvernement », tel était l'enseignement moral qu'il apportait du Conseil d'État au corps des Ponts et Chaussées, avec l'autorité d'un homme qui pratiquait chaque jour publiquement les vertus qu'il recommandait à son

auditoire. Les auditeurs d'Aucoc qui lui ont survécu, et j'en pourrais citer qui ont figuré brillamment dans les premières fonctions de l'État, se souviennent encore du plaisir qu'ils éprouvaient à entendre ces leçons si lucides et si hautes ; au milieu de leurs études techniques sur la résistance des matériaux et sur la construction des routes, le cours de droit administratif, par ses vues profondes sur l'organisation publique et sur la personnalité de l'État, avait le charme d'un délassement inattendu.

De ce cours est sorti le livre qui a résumé l'enseignement d'Aucoc, de même que son enseignement était sorti de sa participation à la jurisprudence du Conseil d'État. Les *Conférences sur l'administration et le droit administratif* commencèrent à paraître en 1869, elles furent continuées en 1870 et 1876. Divers articles dans l'*École des communes*, la *Revue critique*, le *Journal des Économistes*, une monographie des *Sections de communes* l'avaient fait connaître des jurisconsultes : les *Conférences* mirent le sceau à sa réputation. On ne peut les comparer ni aux ouvrages des fondateurs du droit administratif, qui ont recueilli les matériaux ou ébauché les linéaments du droit en formation, ni aux traités et aux cours généraux qui ont entrepris plus tard de classer ou de vulgariser la science administrative, en prenant pour base, tantôt comme Foucard et Ducrocq des conceptions personnelles très ingénieuses, tantôt, comme Batbie et Dareste, le plan des Institutes et du Code civil. Les *Conférences* d'Aucoc ne traitent que les matières qui se rapportent au service des Ponts et Chaussées ; elles peuvent être considérées comme le type des traités spéciaux qui sont destinés à s'encadrer de plus en plus dans le développement croissant de la science administrative ; mais, dans leur objet limité, bien que très vaste, elles abordent

les notions générales qui sont à la base de tout le droit administratif ; et c'est par là qu'elles ont eu et qu'elles conservent leur valeur. Dans ces notions générales se concentrent la substance de la jurisprudence, telle qu'elle se développait à ce moment même, l'esprit du droit nouveau auquel Aucoc avait collaboré ; toutes les doctrines qui lui sont personnelles sur la nature des actes d'administration, sur les recours dont ils sont susceptibles, sur l'interprétation qu'ils comportent, y reçoivent leur expression définitive, et cet ensemble de connaissances est aussi actuel aujourd'hui qu'il y a un demi-siècle, parce que les progrès qui se sont faits depuis lors et qui se font encore chaque jour n'ont pas dévié du sillon qu'elles ont tracé.

Avant que cette publication fut terminée, il fut nommé conseiller d'État. Mais les terribles épreuves qui se préparaient pour la France allaient bientôt troubler sa vie et le conduire prématurément à la fin de sa carrière. On sait déjà qu'après la chute de l'Empire et la dissolution du Conseil d'État, le Gouvernement du 4 Septembre lui fit offrir, dans la Commission provisoire, un siège que les circonstances ne lui permettaient pas de refuser. Deux ans plus tard, le Conseil d'État était de nouveau mis en question, puis reconstitué ; et les mêmes motifs qui l'avaient fait passer du Conseil d'État impérial à la Commission provisoire, le firent inscrire, l'un des premiers, sur la liste élue par l'Assemblée Nationale : il devint alors président de la Section des Travaux Publics. Enfin, en 1879, nous le vîmes un jour, avec stupéfaction, lui qui était la personnification de la jurisprudence administrative, lui que le Gouvernement républicain, par une exception unique, avait emprunté au Conseil d'État impérial, contraint de quitter les fonctions qui lui étaient chères, juste au moment où le

Gouvernement républicain arrivait à conquérir dans le Conseil d'État de l'Assemblée Nationale, la présidence et la majorité. C'était au lendemain de la démission du maréchal de Mac-Mahon et de l'avènement du président Grévy. Personne ne pouvait contester au Gouvernement le droit de modifier le personnel du Conseil d'État, pour le mettre en harmonie avec l'orientation victorieuse ; mais il y avait une question de mesure, et, eu égard aux grands intérêts permanents que le Conseil d'État représente, eu égard à la double fonction qu'il remplit, administrative et judiciaire, il eût été bon que ces changements ne ressemblassent ni à un acte de représailles ni à une affaire de parti. L'épuration se fit lourdement ; elle frappa sans discernement des hommes d'un savoir éprouvé, d'une intégrité absolue, d'un indiscutable loyalisme. Aucoc n'hésita pas à partager le sort de collègues qu'il aimait et qu'il savait irréprochables. Il fit le sacrifice de sa carrière, comme il faisait toutes choses, sans ostentation ; il attendit, quoi qu'il lui en pût coûter, que les changements fussent consommés, accueillit avec courtoisie ses nouveaux collègues, encouragea ses jeunes collaborateurs à rester à leur poste, leur confia le soin de veiller sur leur œuvre commune ; puis, la mort dans l'âme, il donna sa démission, en même temps que les trois autres présidents de Section et la plupart de ceux que le coup de foudre avait épargnés. L'honneur était satisfait, mais la blessure était cruelle ; elle était de celles qui saignent jusqu'à la fin. J'ignore ce que le Conseil d'État a pu gagner à cette invasion de la politique : il y a perdu, fuyant devant elle, deux membres de cette académie et deux membres de l'Académie française.

Aucoc avait cinquante-et-un ans lorsqu'il subit cette terrible épreuve d'une carrière brusquement brisée, à l'âge où il devient difficile de refaire sa vie. Il ne l'a jamais complètement refaite.

Quelles qu'aient été plus tard ses satisfactions, il n'a pas cessé de tourner les yeux vers le siège dont il était descendu, vers la patrie adoptive dont il s'était exilé, semblable au marin forcé d'abandonner son commandement, qui suit sur la carte les pérégrinations du navire qu'il a conduit à travers les mers. Mais un homme de sa valeur et de son caractère ne pouvait rester longtemps sans emploi. À peine avait-il donné sa démission qu'une haute amitié l'appelait dans le Conseil d'administration de la Compagnie des Chemins de fer du Midi : il y siégea d'abord comme vice-président, jusqu'en 1887, date à laquelle il succéda, comme président, à M. Adolphe d'Eichthal, l'un des fondateurs du réseau français. A partir de ce moment, il fit deux parts dans sa vie : l'une consacrée à ses nouvelles fonctions, l'autre destinée à prolonger en quelque sorte ses fonctions anciennes par l'étude désintéressée, par la reprise de son enseignement, par le concours actif à toutes les œuvres de science juridique, par la défense, présentée en toute occasion, de l'institution qui avait captivé toute son âme. Je n'ai pas besoin de dire quelle fut la part désormais la plus importante et quelle fut toujours la plus douce.

En entrant dans l'industrie des Chemins de fer, Aucoc ne faisait que suivre d'illustres exemples. Peu de mois auparavant, la Compagnie des Chemins de fer d'Orléans avait mis à sa tête le vice-président du Conseil d'État, M. Andral, démissionnaire dès la première heure. Quelques années en arrière, M. Vuitry, après 1870, avait trouvé un asile dans la présidence du Chemin de fer de Lyon. Ils ont eu depuis lors quelques imitateurs. Ceux-là seuls pourraient s'en étonner qui ne connaissent ni le Conseil d'État, ni son histoire. J'ai rappelé, tout à l'heure, qu'il a toujours été un foyer des hautes doctrines administratives ; il a

toujours été aussi un réservoir d'administrateurs. Formés par des méthodes qui ont survécu à tous les bouleversements, ses membres sont aptes à tout ce qui est administration pure. On n'y apprend pas à gouverner les hommes ; c'est un art supérieur, et pour lequel il n'y a pas d'école, que celui de diriger ou d'exploiter leurs ambitions, leurs passions, leurs enthousiasmes ; mais on y apprend à gérer leurs intérêts dans les rapports avec l'utilité générale ; on y pratique l'art plus modeste de tourner les difficultés de chaque jour ; on y acquiert le sens des choses modérées ; l'esprit s'y imprègne de principes souples qui conviennent également à la raison philosophique ou aux circonstances. Napoléon, qui se connaissait en hommes et qui savait les employer, puisait largement parmi les jeunes membres de son Conseil d'État pour conduire les services publics, pour organiser ses conquêtes lointaines, pour faire des enquêtes sur toutes les parties de son vaste empire : Barante, Beugnot, le chancelier Pasquier nous ont laissé, à cet égard, de curieux souvenirs. Aujourd'hui, dans notre siècle plus sage, quand on sort du Conseil d'État, on va parfois administrer une colonie ; le plus souvent on entre dans les grandes affaires, qui sont des conquêtes d'un autre genre.

Personne, d'ailleurs, n'était mieux préparé qu'Aucoc pour collaborer à une entreprise de cette nature. Dans sa longue pratique du Conseil d'État, dans son enseignement à l'École des Ponts et Chaussées, dans ses diverses publications et, en particulier, dans ses *Conférences sur le Droit administratif*, il avait eu l'occasion d'examiner de près tous les faits, d'aborder à fond toutes les discussions qui se rattachent à l'existence des chemins de fer ; et il en avait rapporté une doctrine très cohérente où se reflètent les tendances naturelles d'un esprit

qui répugnait aux partis extrêmes. Il reconnaissait volontiers que ce système d'association de l'initiative particulière et de l'action de l'État, des capitaux privés et des finances publiques, qui est le nôtre, ne se justifie guère en théorie pure ; et que, doctrinalement, il n'y a que deux systèmes logiques ou, comme en Angleterre et aux États-Unis, les chemins de fer abandonnés à l'industrie privée sous un contrôle plus ou moins effectif de l'État, ou, comme en Allemagne, les chemins de fer réservés exclusivement à l'État. Entre les deux, son choix était fait, en vertu d'un principe qu'il a souvent exposé, et notamment en 1886, dans la discussion sur le socialisme d'État, à laquelle j'ai fait allusion tout à l'heure : à savoir que l'intervention de l'État n'est légitime, en matière économique, que dans les fonctions dont l'industrie privée ne peut pas se charger. Or, s'il concédait qu'à certaines époques et dans certains pays l'État avait pu construire lui-même les chemins de fer, quand l'industrie privée se trouvait impuissante à réunir les capitaux nécessaires, il refusait catégoriquement à l'État la faculté de les exploiter, c'est-à-dire de se faire entrepreneur de transport, en d'autres termes, commerçant. Mais, sous la réserve de ces distinctions théoriques, après avoir profondément étudié les origines et la constitution du réseau français, après en avoir suivi pas à pas les débuts pénibles, compliqués par tant de crises politiques et commerciales, compromis tantôt par l'engouement du public, tantôt par ses défiances, après avoir rapproché les unes des autres les conceptions variables et toujours contradictoires des économistes, des financiers, des législateurs, des gouvernements, pendant un demi-siècle, il s'était rendu compte que le système compliqué qui a prévalu avait été, comme toutes les transactions, le résultat des circonstances : il ne craignait pas de déclarer que cette transaction avait été bonne,

que le rapide développement de nos grandes entreprises de transport n'aurait sans doute pas été atteint par d'autres procédés ; et puisque la force avait conduit l'industrie privée et la puissance publique à s'unir dans un effort commun, il était le partisan résolu d'une entente de bonne foi, profitable aux deux parties, encore plus profitable au pays, dans laquelle l'État trouverait toutes les satisfactions que l'intérêt public pouvait exiger, et les Compagnies, tous les ménagements que pouvait mériter leur dévouement à la chose publique. En somme, son état d'esprit est toujours resté le même ; lorsque, au Conseil d'État, il traitait les affaires au point de vue de l'intérêt public, sa préoccupation était de respecter les droits et les intérêts privés ; maintenant qu'il gérât des intérêts privés considérables, son grand souci était de laisser à l'intérêt public toute sa latitude.

Ce que, dans cet état d'esprit, Aucoc a été comme administrateur, il est facile de le préjuger. Il n'aurait pas consacré sa vie à une affaire purement commerciale ; il n'aurait pas davantage participé aux premiers essais très rudimentaires des compagnies de chemins de fer. L'exercice des fonctions publiques, pas plus, d'ailleurs, que les études juridiques, ne prédispose aux spéculations hasardeuses du commerce et de l'industrie. Dans la période héroïque des chemins de fer, quand tout était incertitude, tâtonnements, scepticisme, et, ce qui est pis, déception, la parole était aux ingénieurs et aux financiers ; eux seuls pouvaient avoir la foi qui surmonte tous les obstacles, parce qu'ils avaient, les uns la science, les autres le crédit ; eux seuls étaient capables de créer, soit au point de vue technique, soit au point de vue statutaire, l'organisme de ces entreprises nouvelles, et de leur donner la première impulsion ; des hommes comme ce génial Paulin Talabot, que nous avons

connu à quatre-vingts ans passés et aveugle, gouvernant encore le réseau de Lyon d'une main ferme, à force de volonté et de mémoire ; des hommes comme Émile Pereire et Bartholoni, que nous rencontrons toujours confiants, toujours indomptables, dans les déboires préhistoriques de la plupart des compagnies, des hommes de cette trempe, dis-je, étaient nécessaires pour triompher des difficultés et des hostilités de l'origine. Plus tard, entrèrent en scène les administrateurs, ceux qui ne donnent pas la vie, mais qui la régularisent ; ceux qui ont parachevé, consolidé, perfectionné, et, en un sens, dans cette industrie toujours en éveil, créé de nouveau l'instrument primitif. Aucoc fut tout à fait l'homme de cette seconde période, qui fut celle des grandes conventions financières. Ce fut aussi celle des grands conflits. Aucoc les a toujours regrettés. Ancien serviteur de l'État, il avait la plus profonde déférence pour ce protecteur puissant, pour cet associé précieux, mais incommode ; il en supportait avec philosophie l'humeur changeante ; il était résigné à lui passer certaines exigences que d'autres, partant d'un point de vue différent, auraient pu juger excessives ; en revanche, quand il le fallait, il savait lui résister et défendre, avec toutes ses ressources, les droits dont il avait la garde : témoin le procès sur la durée de la garantie d'intérêts qui mettait en jeu l'interprétation des conventions qu'il avait, en partie, faites, et dans lequel il comparut en plaideur — en plaideur heureux — devant cette juridiction administrative qu'il avait remplie de sa sagesse. Mais des succès de ce genre le réjouissaient moins dans l'intérêt de sa compagnie qu'ils ne l'attristaient au point de vue de la conception qu'il s'était faite des rapports des compagnies et de l'État. C'était, en somme, un pacifique et un juste, qui administrait comme il avait jugé, ayant devant les yeux un

idéal de concorde et de paix, et toujours en bon serviteur de son pays. « Vous savez, disait-il un jour, à l'occasion de l'inauguration de la gare de Bordeaux, vous savez qu'après avoir servi le pays pendant de longues années dans le Conseil d'État, où les questions de travaux publics et de commerce m'ont tant occupé, et, en même temps à l'École des Ponts et Chaussées, où j'ai eu tant d'élèves qui me font honneur, j'ai continué à le servir en participant activement à l'administration d'une de ces grandes compagnies de chemins de fer qui donnent à l'État un concours si dévoué pour les travaux de la paix et pour les travaux de la défense nationale. » Ces quelques mots résument, ce semble, avec exactitude et simplicité, toute son existence.

Il était entré dans cette académie en 1877. Je louerais insuffisamment la part qu'il a prise à vos travaux, son amabilité, sa délicatesse, le charme et la sûreté de son commerce, si sa vie et toutes ces belles qualités de l'esprit et du cœur n'avaient pas été déjà louées au lendemain de sa mort, en des termes qui n'ont certainement pas été oubliés. Lorsque vous l'avez élu en 1891, à la présidence, il vous a remerciés, dans son discours, de trois grandes joies que vous lui aviez données au cours de sa vie académique : celle d'avoir approuvé le projet qu'il vous présentait de reprendre la grande collection des ordonnances des rois de France, celle de lui avoir confié le rapport sur la donation de Chantilly, et celle d'avoir accueilli avec sympathie le volume dans lequel il avait recueilli les statuts et les règlements des diverses académies depuis 1634 jusqu'à 1889 : ces joies diverses, ou pour employer son langage, ces bonnes journées, dont il vous remerciait, c'étaient autant de services qu'il avait rendus à l'Institut tout entier ou à la science. Il a été, pendant trente-trois ans, votre guide, votre

conseiller, et pour tout dire, en un mot, votre jurisconsulte ; ses conseils, en ce qui concerne votre charte ou votre domaine, étaient écoutés, ici comme ailleurs, avec la déférence due à la compétence la plus haute, unie à la raison la plus sûre. Mais ce jurisconsulte ne bornait pas son horizon aux sommets qui lui étaient familiers : il ne comprenait la science administrative que d'accord avec la science juridique universelle, et cette science elle-même, il ne la comprenait qu'avec les échappées qu'elle ouvre, sur l'ensemble des choses humaines ; aucune des sciences morales qui ont ici leurs glorieux représentants ne lui était étrangère : il ne les distinguait pas dans sa passion de tout apprendre et de tout entendre, sachant bien qu'elles se soutiennent toutes, qu'elles ont des vues diverses mais convergentes sur le perfectionnement de l'homme, et que le droit, en particulier, ne mérite la place qu'il occupe dans le monde qu'à la condition de se tenir en perpétuel contact avec les pures spéculations ou les savantes recherches qui le limitent et qui l'éclairent. Il vous a donné, si je ne me trompe, l'image vivante de ce que peut être l'esprit juridique français, quand il s'allie aux mœurs et aux vertus de l'honnête homme.

Il a vécu, jusqu'à l'âge de 83 ans, presque sans infirmités. Il a eu, dans sa vie, beaucoup de bonheur mêlé de quelques déceptions, les grandes joies domestiques jointes à de cruelles tristesses, des amis dévoués, des disciples fidèles ; il a toujours aimé le travail et n'a jamais éprouvé le doute de l'esprit. Catholique convaincu, il ne faisait aucun étalage de sa foi mais elle n'en était pas moins profonde. Elle l'a aidé à voir venir la mort sans la craindre et sans se plaindre. Il s'est éteint « doucement, tranquillement, avec la noblesse simple qui avait caractérisé sa vie entière, l'âme soulevée par les sublimes

espérances que lui apportaient sa foi très ferme et sa conscience d'avoir vécu pour la vérité et pour la justice »¹.

¹ M. Boutroux.