

Le débat sur l'autonomie universitaire dans la Faculté de Droit de l'Université Centrale de Madrid (1919-1922)

José María Puyol Montero
Professeur, Universidad Complutense de Madrid

Résumé

Souvent considérée comme le remède aux nombreux maux qui rongeaient l'enseignement supérieur espagnol à la fin du 19^e siècle, l'autonomie, que divers professeurs madrilènes avaient appelée de leurs vœux, a été soudainement accordée aux universités ibériques par un décret du 21 mai 1919. Cet article analyse les réactions finalement très critiques et très contrastées que ce texte inespéré - autant que temporaire, puisqu'il est rapporté en 1922 - a fait naître dans la communauté universitaire espagnole. Son caractère brutal et improvisé, ainsi que l'irréalisme de certaines de ses dispositions financières ont été dénoncés. Mais plus que tout, cette réforme, qui rendait la vie des universités tributaire des milieux politiques, religieux et économiques locaux a fait naître de très sévères craintes relatives à la perte d'indépendance du corps professoral.

Mots-clés : Espagne, Autonomie universitaire, Enseignement supérieur

Abstract

The autonomy of universities was often viewed as a remedy to the many evils that burdened the Spanish system of higher education at the end of the 19th century. Called for for a long time by various Madrilenian professors, it was suddenly granted to the Iberian universities by a decree of May 21, 1919. This article analyzes the very divisive and contrasting reactions that this unexpected as much as temporary text created among the Spanish academic community until its quick repeal in 1922. The improvisation and the unrealistic nature of some of its financial provisions were denounced. But above all, this reform made university life dependent on local political, religious and economic circles, and raised strong fears about the loss of academic independence.

Keywords : Spain, University autonomy, Higher education

I. Le décret du 21 mai 1919

Par un décret du 21 mai 1919, le nouveau ministre de l'Instruction Publique, César Silió, décidait de concéder un nouveau régime d'autonomie aux universités espagnoles. Selon ce décret, les centres universitaires pouvaient désormais élaborer un statut de gouvernement et bénéficier d'une grande marge d'autonomie, tant dans l'administration interne que dans l'organisation des enseignements, ainsi que de meilleures possibilités de financement¹.

Ce décret répondait au désir manifesté par de nombreuses universités depuis la dernière partie du XIX^e siècle. L'établissement de l'autonomie universitaire était considéré comme une solution à l'état décadent dans lequel se trouvaient les centres espagnols d'éducation supérieure. Ces aspirations s'inscrivaient alors dans un contexte plus vaste de recherche d'autonomie dans les divers cadres d'organisation de la société espagnole, tant au niveau régional que dans la conception d'une nouvelle organisation des municipalités.

Suivant une tendance largement partagée en Europe, l'Espagne avait voulu rompre avec le modèle du XVIII^e siècle au moyen des réformes établies en 1845 et de la loi Moyano de 1857. On cherchait alors à établir un modèle centralisateur et bureaucratique, similaire au modèle napoléonien qui, dans la pratique, allait transformer les universités en bureaux d'enseignement dépendants du pouvoir central, même dans des aspects tels que le recrutement des professeurs, l'organisation des enseignements et des horaires de cours ou l'organisation des plans d'études. Mais ce modèle d'université centralisée s'était épuisé rapidement et des voix avaient demandé un nouveau tournant dans l'éducation supérieure espagnole, satisfaisant

« la aspiración de sustraer al estrecho control de los poderes temporales y eclesiásticos, que proyectaban su tutela sobre ellas, una esfera independiente de actuación » (Bermejo Castrillo, 2009-2010, p. 235-285)².

L'élan révolutionnaire de 1868, qui aboutit à la chute de la reine Isabel II, a fait naître dans son sillage des initiatives cherchant à libérer l'université du corset qui l'opprimait. On préconisait en ce sens des mesures comme la proclamation de la liberté d'enseignement, la décentralisation des pouvoirs ministériels, la suppression du Conseil de l'Instruction Publique, l'extension des attributions des recteurs et des fonctions du Conseil de l'Université, la disparition des manuels et des programmes obligatoires, une plus grande participation de l'université dans le choix des professeurs ou dans le contrôle et l'administration de ses biens et ses fonds (*Ibid.*, p. 237). En ce sens, l'on trouve aussi les différents projets d'autonomie universitaire promus par certains ministres d'Instruction Publique et d'autres autorités espagnoles dès la fin du XIX^e siècle, parmi

¹ Cette recherche a été réalisée en dans le cadre du projet « La mémoire du juriste espagnol : genèse et développement des disciplines juridiques » (Ref. DER2014-55035-C2-P-2), financé par le Ministère espagnol de l'Économie, de l'Industrie et de la Compétitivité.

² Sur le sens du concept d'autonomie universitaire, lire aussi M. Martínez Neira, 2009-2010, p. 219-233.

lesquels l'étude de Gumersindo de Azcárate, Matías Barrio et Sánchez Moguel, présentés au Gouvernement sur sa demande.

C'est dans ce contexte qu'il faut encore comprendre le projet de loi présenté le 30 octobre 1899 par Francisco Silvela, projet probablement inspiré par la loi française du 10 juillet 1896 et les décrets de 21, 22, et 31 juillet 1897, réorganisant les universités françaises sur la base de la reconnaissance de leur personnalité juridique, de leur liberté scientifique et de la concession d'une certaine autonomie économique et pédagogique. Le projet de Silvela se heurta toutefois au manque d'enthousiasme du corps d'enseignement universitaire mais, si finalement il n'a pas été mené à son terme, il aida du moins à créer une ambiance propice à la réforme universitaire dans le contexte de la nouvelle décentralisation, comprise comme une décentralisation des services ou des fonctionnaires (Royo Villanova, 1914, p. 11).

Au XX^e siècle les projets de García Alix, du Comte de Romanones, du Comte de Alba, et plus tard, les tentatives d'Allendesalazar, de Santamaría de Paredes et de Bergamín se sont distingués. En juin 1916 le ministre d'Instruction Publique, Burrell, essaya d'établir l'autonomie éducative pour la Faculté de Philosophie-Lettres de l'Université Centrale à titre expérimental avec l'intention de l'étendre aux autres facultés espagnoles, si l'essai s'avérait concluant. Un an et demi plus tard, le ministre Felipe Rodés essaya de nouveau, avec le même insuccès. Dans certains des cas évoqués, les projets n'ont pu être menés à terme à cause de la difficile situation politique que traversait l'Espagne, marquée par des gouvernements instables, des tensions politiques fréquentes, et compliquée par des problèmes supplémentaires tels que l'instabilité économique et internationale ou encore la guerre sanglante qui se déroulait au Maroc. Preuve de cette instabilité, le pays connut, entre 1919 et 1922, vingt-six gouvernements, avec rien moins que douze ministres de l'Instruction Publique différents, lesquels viennent s'ajouter aux dix ministres qui s'étaient succédés dans les trois années entre 1916 et 1919³.

À intervalles réguliers, l'autonomie avait été réclamée par les établissements universitaires. La question était un sujet récurrent aux Cortes comme dans la presse et l'opinion publique de l'époque se faisait l'écho de la lamentable situation des centres universitaires nationaux⁴. En 1915 une assemblée présidée par A. Royo-Villanova convoquait les représentants de toutes les universités. Sa première conclusion a été une

³ Il y a eu dix ministres d'Instruction Publique entre Octobre 1916 et Juillet 1919 : Julio Burrell y Cuéllar (11-X-1916/19-IV-1917) ; José Francos Rodríguez (19-IV-1917/11-VI-1917) ; Rafael Andrade y Navarrete (11-VI-1917/3-XI-1917) ; Felipe Rodés i Baldrich (3-XI-1917/2-III-1918) ; Luis Silvela y Casado (2-III-1918/22-III-1918) ; Santiago Alba Bonifaz (22-III-1918/10-X-1918) ; Álvaro de Figueroa y Torres, Comte de Romanones (10-X-1918/9-XI-1918) ; Julio Burrell y Cuéllar (9-XI-1918/5-XII-1918) ; Joaquim Salvatella i Gisbert (5-XII-1918/15-IV-1919) ; y Diego Silió y Cortés (15-IV-1919/20-VII-1919).

⁴ On peut trouver une perspective générale de l'université espagnole, en particulier de l'université de Madrid, dans l'ouvrage de J. M^a Puyol Montero, 2011a, p. 24-29.

demande adressée au Ministère de poursuivre ses efforts sur la voie de l'autonomie universitaire⁵.

César Silió arriva au Ministère d'Instruction Publique espagnol le 15 avril 1919, dans le nouveau cabinet du Président du Gouvernement, Antonio Maura. Quelques semaines auparavant, le 18 mars, une intense session du Conseil de l'Université de Madrid avait eu lieu, au cours de laquelle un groupe de professeurs avait présenté un manifeste⁶ qui a donné lieu à un débat sur l'état d'abandon et la décadence de l'Université espagnole. À l'unanimité, il était décidé d'envoyer une délibération de protestation au Ministère⁷ et de la transmettre aux recteurs de l'ensemble des universités.

Le manifeste a reçu un écho très rapide dans les semaines suivantes. Diffusé dans de nombreuses universités, il a fait l'objet de manifestations de solidarité et de soutien adressées à l'Université Centrale de Madrid. Le sentiment du monde universitaire était unanime, mais la conséquence la plus importante de cette protestation a été la réaction même du Ministère. En quelques semaines, le nouveau ministre Silió a approuvé le décret du 21 mai 1919, dotant les universités d'une large autonomie. Son objectif était de renforcer au maximum les possibilités des universités qui ne devaient plus être seulement des écoles professionnelles, mais devenir aussi des centres de culture et de recherche.

Le décret du 21 mai 1919 établissait la feuille de route que chaque université devait suivre : approuver dans quatre mois un statut dans lequel chacune devait définir son régime d'autogouvernement conformément aux normes établies par ledit décret. Il s'agissait donc d'une immense autonomie qui répondait aux désirs formulés en ce sens et aux accusations d'abandon de l'enseignement supérieur par les pouvoirs publics.

II. La réaction initiale de la communauté universitaire de Madrid

Dans les semaines suivant la publication du décret de 21 mai 1919, de nombreux professeurs agrégés ont écrit des articles de presse et donné des conférences afin de faire connaître leur opinion sur ce sujet. Un très large débat s'est ouvert dans la communauté universitaire, auquel ont pris part de célèbres et prestigieux professeurs d'université, soulignant l'importance des professeurs de l'Université de Madrid⁸, aussi connue sous le

⁵ Cette proposition a été par la suite un objet de discussion devant le Sénat.

⁶ AGUCM, sg 1278, expediente de elaboración del Estatuto de autonomía universitaria de la Universidad de Madrid.

⁷ AGUCM, sg 1278, expediente de elaboración del Estatuto de autonomía universitaria de la Universidad de Madrid.

⁸ La presse a publié de nombreux articles des professeurs agrégés exprimant d'une manière directe leur analyse et leur opinion sur la réforme en cours. Beaucoup de ces articles ont été publiés dans le *Boletín de la Institución Libre de Enseñanza* (BILE) de juin 1919 jusqu'à la fin de 1922. Ces articles, ainsi que d'autres publiés par la presse de l'époque ou recueillis dans les Archives Générales de l'Université Complutense

nom d'Université Centrale, titre qui reflétait son ancienne prééminence parmi les autres universités espagnoles. Il est à noter que, si certaines de ces opinions – au demeurant rares – étaient très critiques, s'il y en avait d'autres modérément positives, la réaction majoritaire était le plus souvent marquée du sceau de la prudence. Les professeurs collaborateurs dans les journaux dénonçaient l'état présent de l'université, mais beaucoup d'entre eux, quand ils ne cachaient point leur méfiance à l'égard des solutions proposées par le Ministère Silió⁹ – dont le caractère viable leur paraissait douteux –, redoutaient souvent que ces promesses si alléchantes et si espérées ne fussent que de bonnes intentions, extrêmement difficiles à concrétiser en pratique.

Les propos que le professeur García Morente a publié, dans le journal madrilène *El Sol*, le 26 Mai 1919, quelques jours après l'approbation du décret par lequel Silió lançait la réforme, résumant le sentiment positif de nombreux professeurs :

La lectura de la disposición ministerial produce buena impresión. No cabe, realmente, mayor amplitud de autonomía. Cuenta la Universidad con recursos propios, que son, al parecer, abundantes. No se le ponen trabas, sino, al contrario, expresamente se le dan alientos para que se organice y amplifique a su antojo. En sus manos quedan los nombramientos, incluso de los futuros catedráticos ; la Universidad elige rector y decanos, discute y aprueba su estatuto, lo aplica, crea cátedras o las suprime, llama a profesores ajenos por un tiempo, o para siempre¹⁰.

L'introduction de cette réforme universitaire était vue comme un besoin réclamé depuis longtemps par les universités. « Nuestra enseñanza superior, organizada conforme al tipo napoleónico, no debía ni podía subsistir burocratizada en extremo, como una

(AGUCM), sg 1278, dossier d'élaboration du Statut d'Autonomie Universitaire de l'Université de Madrid, constituant la source principale de cet article.

⁹ Une analyse sur les réactions au décret du 26 mai 1919 apparaît aussi dans l'œuvre de J.M^a Puyol Montero, 2011a, p. 35-46.

¹⁰ La suite indique : « Las únicas limitaciones que su actividad encuentra son, en primer término, la que se deriva del carácter profesional de sus enseñanzas, por cuanto que ha de contener entre ellas las materias que el Estado juzgue indispensables para el ejercicio de la profesión, y en segundo término, la necesidad de dedicar cierta parte de sus ingresos a la formación de un patrimonio corporativo inalienable, de cuyas rentas dispone libremente. El decreto introduce una novedad esencial en la definición de la Universidad: “Se distinguen en la Universidad dos aspectos fundamentales: el de la escuela profesional y el de instituto de alta cultura y de investigación científica”. La Universidad ha sido hasta ahora lo primero – ¡con cuántas deficiencias!-, pero la labor de investigación científica no la ha realizado nunca, por lo menos como tal Universidad. Sin duda hay entre los catedráticos algunos que se dedican con afán al acrecentamiento de las ciencias; mas lo hacen individualmente, en el retiro de sus casas o de laboratorios no universitarios. La orientación del decreto hacia ese nuevo aspecto está conforme con el proceso que por todas partes se manifiesta en la vida de las Universidades. El tipo de la Universidad alemana, autónoma y exclusivamente científica, ha influido poderosamente en la transformación de las Universidades francesas y aun de las inglesas. En general, tiende el movimiento universitario a relegar a segundo término o, por lo menos, a recluir en definidos límites la función profesional, para dar cada vez más importancia a la investigadora », M. García Morente, *El Sol*, 26 mai 1919.

jerarquía docente centralizada, incompatible a todas luces con los altos fines que persigue la Universidad » ont été les mots du professeur agrégé de Droit, José Gascón y Marín¹¹.

Cependant, de multiples critiques ont aussi pointé certains aspects prévus par le décret du 21 mai. En premier lieu, on attira l'attention sur le fait que la réforme avait pris la forme d'un décret au lieu de celle d'un projet de loi déposé devant les Cortes. Ce n'était pas du tout une idée absurde, car on cherchait à réformer quelques aspects déjà réglementés, comme la loi Moyano de 1857, ou le Code Civil de 1889¹², en vigueur à l'époque. Silió expliqua plus tard qu'il n'avait initialement accordé aucune importance à ce point : il croyait qu'il suffirait d'un décret pour mener à terme la réforme, mais il avait très vite découvert qu'il était indispensable d'en faire un projet de loi. Peut-être avait-il pensé que dans une Espagne politiquement divisée et faible, la façon la plus rapide et efficace de mettre en marche le processus était un décret gouvernemental fixant des délais obligatoires brefs. De longs débats au Parlement ne feraient que repousser les mesures et créeraient une ambiance délétère dans l'opinion publique où, comme c'était le cas depuis des décennies, les intérêts contradictoires, la forte idéologisation et les oppositions acharnées risquaient de différer une si ambitieuse réforme. C'est la raison pour laquelle Silió avait préféré le fait accompli et la mise en marche rapide de la réforme.

Toutes les universités ont relevé le défi, quoiqu'il exigeât, afin de respecter les délais, un considérable effort et un rythme de travail frénétique dans la période estivale. Ainsi, toutes les universités ont approuvé leurs statuts dans les délais prévus, même si, à la demande de plusieurs d'entre elles, il a fallu leur accorder un mois supplémentaire¹³. Silió, de son côté, s'est rapidement convaincu de l'importance de traiter le projet sous la forme législative et il s'est empressé de préparer un projet de loi afin de le présenter devant le Sénat. Il n'a toutefois pas pu mener à bien cette tâche, puisqu'à peine quelques mois plus tard, en août de la même année, il quittait le ministère. Son successeur, Prado y Palacio, a été chargé de présenter le projet de loi devant le Sénat le 14 novembre 1919.

On remarquera que les statuts devaient être rédigés pendant la période estivale, d'une part afin de pouvoir disposer de la plus grande attention de la communauté universitaire ou du moins de ses professeurs les plus qualifiés, et d'autre part parce que l'été est une période plus paisible dans le contexte universitaire. On pouvait être sûr que les mobilisations étudiantes ne se produiraient pas pendant l'été. En outre, le ministre a probablement estimé que la communauté universitaire n'aurait pas non plus une grande marge de manœuvre pour s'opposer au projet. C'est pourquoi le ministre a pensé qu'il s'agissait de l'époque idéale pour avancer rapidement dans la voie de la réforme, sans

¹¹ J. Gascón y Marín, « La autonomía universitaria », *El Sol*, 31 mai 1919 ; repris dans *BILE*, n° 711, 30 juin 1919, p. 172.

¹² À ce sujet, voir l'opinion du professeur de droit Olózaga, 27 mai 1919.

¹³ Cette prorogation a été donnée par le ministre Prado y Palacio par le décret du 17 août 1919.

rencontrer les obstacles d'une université plongée dans la préparation des examens de fin d'année.

L'utilisation de la forme réglementaire a été aussi interprétée par quelques-uns comme une manière d'imposer la réforme. Le texte du décret royal du 21 mai obligeait les universités à se soumettre péremptoirement à ses prévisions ; son deuxième article établissait que

« todas las Universidades españolas deberán acogerse a los beneficios de este Decreto y procederán desde luego, previo acuerdo del Claustro ordinario, a redactar el oportuno Estatuto en que se desarrollen las bases precedentes » (article 2).

La réforme était vue comme une mesure autoritaire du gouvernement qui établissait un modèle obligatoire pour toutes les universités. Ce principe, combiné au défaut de débat public qui signifiait que le projet n'allait pas être débattu devant les Cortes, impliquait pour d'aucuns un très clair déficit démocratique et participatif. On a même critiqué le fait que les universités, les principales intéressées, n'avaient pas été préalablement consultées, et certains professeurs ont considéré que cette attitude était contraire au concept même d'autonomie universitaire qu'on voulait implanter.

Le caractère soudain de la réforme – apparemment, elle a surpris tout le monde et les universités en premier lieu – impliquait, comme on l'a déjà dit, qu'il n'y avait eu aucun véritable débat préalable. Le ministre n'avait consulté ni les universités, ni les Cortes¹⁴, ni le Conseil de l'Instruction Publique. Cela devint un argument supplémentaire pour, d'une part renforcer l'idée que la réforme était radicale et brusque¹⁵, et peut-être prématurée, et d'autre part, pour affirmer qu'il y avait là une attitude unilatérale et autoritaire, bien que l'on insistât aussi beaucoup sur l'idée que l'initiative était laissée aux universités, chargées de définir leur modèle d'autogouvernement au moment de la confection de leur statut.

D'autre part, on a déjà signalé que l'utilisation de la forme réglementaire semblait contrevenir à la légalité, laquelle ne permettait pas de réformer une loi avec un décret royal. Par contre, on réclamait une loi spéciale, chargée d'établir les normes auxquelles l'enseignement dans les établissements de l'instruction publique financés par l'État devaient se soumettre¹⁶.

¹⁴ A. Royo Villanova, *El Sol*, 3 juin 1919, repris dans *BILE*, n° 713, 31 août 1919, p. 244.

¹⁵ « Esta brusca y radical concesión de la autonomía, sustituyendo el método de ensayo gradual y parsimonioso pedido por el Sr. Tormo y solicitado por las Universidades, me causa la misma sorpresa que me causaría la conducta de un criador de canarios, lanzando al espacio un canario recién sacado del cascarón, en la esperanza de que desde el balcón a la calle acabarían de brotarle las incipientes alas », prix Nobel Santiago Ramón y Cajal, *El Sol*, 1919, repris dans *BILE*, n° 714, 30 septembre 1919, p. 281.

¹⁶ Article 12 de la Constitution Espagnole de 1876.

Comme nous l'avons dit¹⁷, il ne semblait pas opportun que certains points, comme la concession de la personnalité juridique à l'université ou les droits de succession dont bénéficierait l'Université sur les biens des professeurs sans descendance décédés *ab intestat*¹⁸, fussent réglés par décret. De façon générale, on critiquait le fait que des réformes aussi importantes eussent été faites unilatéralement et avec le risque d'être facilement modifiées par un futur ministre d'Instruction Publique, fait malheureusement très courant dans la politique espagnole à l'époque¹⁹. Si l'on réformait l'université par décret, l'on pouvait défaire la présente réforme par un décret postérieur. À une époque où les gouvernements se succédaient si rapidement, la réforme resterait toujours tributaire de la bonne volonté du gouvernement suivant et tout ce qu'on gagnait pourrait s'annuler avec un simple décret ministériel. C'est d'ailleurs très exactement ce qui se produisit avec le décret du 31 juillet 1922 décidant de suspendre la réforme Silió.

Par ailleurs, beaucoup reprochaient au ministre son improvisation et le fait d'aborder la question sans grande réflexion préalable : certains se demandaient comment il était possible qu'un ministre, qui n'occupait que depuis cinq semaines son poste²⁰, ait eu le temps de dessiner un plan de réforme si complet. Ce qui semblait commencer précipitamment et sans réflexion devrait facilement tomber dans l'erreur. C'était, par exemple, l'opinion du professeur agrégé de droit Adolfo G. Posada qui la fit connaître dans un article paru dans le journal madrilène *El Heraldo de Madrid*²¹.

D'autres mettaient l'accent sur le fait que la réforme n'était pas réaliste : le décret n'analysait pas correctement le contexte, il n'avait pas le soutien des familles ou du monde professionnel ; c'était plus une expérimentation qu'un projet réfléchi et tout cela faisait probablement de cette réforme une réforme condamnée à être mort-née. L'on était encore surpris que la concession de l'autonomie pût être faite, sans avoir été préalablement testée d'une manière graduelle et progressive²². Certains considéraient encore que la réforme n'était pas vraiment réclamée par le pays. Pour beaucoup

¹⁷ Cette idée est l'expression, entre autres, du professeur Luis Olózaga 27 mai 1919.

¹⁸ L'article 1er, alinéa 6, du décret royal du 21 mai 1919 énonçait : « Recursos propios de las Universidades serán: (...) 8º Los bienes de los Catedráticos respectivos que mueran abintestato sin dejar parientes dentro del sexto grado civil. »

¹⁹ J. Gascón y Marín, 31 mai 1919, p. 172.

²⁰ On a déjà vu que Silió entra dans le Ministère de l'Instruction Publique et des Beaux-Arts le 15 avril 1919.

²¹ Adolfo G. Posada, 7 juin 1919.

²² « Lo que sería signo de comprensiva prudencia y de garantía de éxito, sino mediante un cambio tan violento y sin suficiente consideración a condiciones y oportunidades, que implica grave riesgo de fracaso y suscita asimismo temores de que en fecha no lejana se otorgue a instituciones extrauniversitarias el derecho a conceder las certificaciones a que se refiere el decreto » (extrait de la proposition lue à l'assemblée des professeurs de l'Université de Madrid le 26 mai 1919 et signée par ses professeurs agrégés : Blas Cabrera, I.G. Martí, M. García Morente, M.B. Cossío, Américo Castro, Lozano y Rey, Rey Pastor, R. Menéndez Pidal, Pittaluga, H. Pacheco, A. del Campo, P. Carrasco et Julián Besteiro, in « La Universidad de Madrid discute el decreto de autonomía », *El Sol*, 27 mai 1919 ; repris dans *BILE*, n° 711, 30 juin 1919, p. 164).

d'auteurs, l'université espagnole n'était pas préparée à faire le grand saut dans la liberté²³. Accoutumée à la protection de l'État et au fait que toutes ses décisions fussent prises, loin d'elle, par le Ministère, l'Université ne serait pas en mesure de se gouverner elle-même.

De nombreux professeurs mettaient l'accent sur le lamentable état des universités, très proches de l'abandon, avec un pauvre niveau académique, dépourvues d'espaces adaptés aux besoins d'étude, de bibliothèques²⁴, et même d'étudiants. L'université était une sorte de dépendance du Ministère d'Instruction Publique où les intérêts particuliers primaient sur ceux de l'enseignement. Le manque de moyens matériels, les méthodes d'enseignement démodées, la faible préparation des professeurs et le bas niveau des étudiants étaient le résultat d'une inertie trop difficile à changer du jour au lendemain. L'on ne voyait même pas de pépinière de professeurs enthousiasmés par l'autonomie, ou disposés à changer leurs habitudes séculaires en faveur d'un idéal auquel probablement ils ne croyaient pas. Si beaucoup d'entre eux n'accomplissaient pas leurs devoirs – disaient quelques-uns –, comment pourraient-ils être les responsables de la modernisation de l'institution universitaire en Espagne ? Il y avait ainsi une méfiance quant à l'accueil que les enseignants pourraient réserver aux défis de la réforme.

Un point très controversé a été le soutien économique que les universités allaient recevoir pour commencer à s'administrer elles-mêmes. Il est bien connu que l'autonomie coûte cher et que pour être authentique et permettre une véritable liberté d'action, elle nécessite d'importantes ressources. Si ces ressources font défaut, l'on est incapable d'exécuter beaucoup de décisions et la liberté universitaire est alors limitée par un besoin systématique de demander des fonds à l'État ou de les chercher auprès des intérêts privés. Sur ce point, le décret était plein de bonnes intentions, mais les universités allaient entamer leur vie autonome sans disposer d'un patrimoine propre et sans un soutien budgétaire effectif. De plus, certaines des sources de financement que le ministère avait promis apparaissaient bien chimériques, comme par exemple la future liste de donations privées.

L'article 3 du décret du 21 mai établissait en outre que « las disposiciones referentes a la ordenación económica del nuevo régimen, contenidas en el artículo 1º, no entrarán en vigor hasta que se hagan las correspondientes consignaciones en la ley de

²³ « Es una verdad clarísima que la autonomía sólo debe concederse a quien está capacitado y en condiciones de gozar de ella (...). Pero sería absurdo conceder la autonomía a quien no ha demostrado tener facultades para usar de ella ; el hacerlo sería un error lamentable », J. Casares Quiroga, 6 juin 1919. Demófilo de Buen signale aussi que « las Universidades españolas, o al menos la mayor parte de ellas, no están capacitadas para un régimen de autonomía como el que supone el decreto del 21 del corriente (...). El régimen autonómico establecido por el decreto del Sr. Silió (...) amenaza con una perpetuación del patrón actual de la Universidad » (Demófilo de Buen, 3 juin 1919, p. 246).

²⁴ « El signo externo en que un extranjero que visita la Universidad de Madrid nota enseguida que se trata de algo fuera de la normalidad europea, es en la falta de una biblioteca decorosa y servible » (A. Castro, 25 mai 1919, p. 168).

Presupuestos ». Toute la viabilité de la réforme reposait donc sur une hypothétique loi budgétaire la rendant possible²⁵.

Le fait que le porteur de la réforme, débordant d'enthousiasme pour celle-ci, fût un homme politique conservateur engendrait encore beaucoup de méfiance parmi les professeurs madrilènes libéraux. La polémique université publique-université confessionnelle demeurait latente, et beaucoup de libéraux voyaient dans la réforme une tentative de désengager de l'État, afin de placer les universités publiques ou bien dans les mains d'intérêts particuliers et de pouvoirs économiques, ou bien dans celles de l'Église et des ordres religieux. Quand pendant des années, la recherche était sortie de l'université par le biais d'institutions comme la Junta de Ampliación de Estudios ou la Institución Libre de Enseñanza, cette réforme était perçue comme un mouvement dissimulé pour changer le cours des événements.

On craignait encore sincèrement que la liberté d'enseignement et l'indépendance des professeurs, principes constitutifs de l'université libérale, fussent en danger et l'on redoutait également que l'université puisse passer aux mains de certaines idéologies, du caciquisme, des intérêts locaux, ou même des séparatismes²⁶. Certains affirmaient qu'un faux pas en ce sens signifierait la fin de l'université.

À cela, s'ajoutaient d'autres objectifs de la réforme : encourager la concurrence entre les différentes universités afin d'augmenter leur niveau, et même ouvrir la possibilité de création de nouvelles universités. À ce dernier égard, la méfiance de certains résidait dans le fait que, de l'opinion générale, il en existait déjà beaucoup trop, dotées par contre de bien peu d'étudiants. La concurrence recherchée était aussi dangereuse en ce sens que seules pourraient obtenir un développement acceptable les universités très habiles ou celles qui décideraient d'abaisser leurs exigences afin d'attirer des étudiants. Pour ces derniers, la promotion de cette concurrence entre les universités ne manquait pas de risques, qui ne pourraient pas toujours être évités²⁷.

Il déplaisait à certains que l'on fasse retomber la responsabilité du succès ou de l'échec de la réforme sur les universités²⁸, alors que tout dépendait de circonstances diverses, et en premier lieu, de l'action même du gouvernement promoteur de la réforme²⁹.

²⁵ Le refus du Ministère d'Économie et des Finances de soutenir le volet budgétaire nécessaire à l'autonomie universitaire fut l'un des détonateurs de la démission de Silió de ses fonctions de ministre et l'une des causes de la suppression de sa réforme. Voir J. M^a Puyol Montero, 2011a, p. 235 et 236.

²⁶ En ce sens, les mots du prix Nobel Santiago Ramón y Cajal, 25 mai 1919.

²⁷ Demófilo de Buen (3 juin 1919) signalait que « el régimen de autonomía da principio a una pugna por la existencia entre las Universidades. Y en ella no queda asegurado el triunfo de las mejores. Tal como la lucha se plantea, triunfará la Universidad de la gran urbe sobre la de la pequeña ciudad; triunfará la Universidad profesional sobre la de los altos estudios culturales; triunfará la Universidad hacia la cual los capitalistas se sientan más atraídos – y, por lo tanto, la Universidad burguesa – sobre la universidad renovadora y revolucionaria ».

²⁸ J. Gascón y Marín, 5 août 1919, p. 745 : « En cuanto a lo que ha dicho S.S. con relación al decreto de autonomía universitaria, celebro la manifestación que ha hecho, porque a nosotros, los universitarios, que

Un autre volet de critiques faisait référence à des points plus techniques tels que le caractère peu précisément défini de certains points comme la composition des jurys d'examen, les minimums de scolarité requis, la dotation financière affectée aux bourses d'études ou la nomination, la formation et stabilité du corps professoral.

La question des jurys d'examen a soulevé de nombreuses critiques³⁰. Le projet du Gouvernement prévoyait la possibilité de former des jurys mixtes, composés de professeurs de l'université et de divers professionnels étrangers à l'université³¹. La raison alléguée était que si l'université se professionnalisait, c'était aux professionnels eux-mêmes qu'il appartenait d'évaluer les aptitudes des diplômés. Cependant, cela constituait pour beaucoup de professeurs une dénaturation de leur mission et la perte de l'une des facultés les plus appréciées de l'institution universitaire : l'évaluation de ses propres étudiants³². Pour d'autres, elle semblait impliquer une méfiance des pouvoirs

estamos demostrando el movimiento andando, redactando los Estatutos (a pesar de que no existe ley y de que contrarían algunos de los particulares del Real decreto convicciones muy arraigadas y hondas de los elementos universitarios), nos interesa hacer constar – y aprovecho esta ocasión para hacerlo – que no seríamos nosotros responsables del fracaso que pudiera tener la autonomía universitaria, si se nos obliga (como lo haríamos incluso gustosos, para demostrar que deseábamos reformar el régimen universitario) a marchar, a caminar adelante aún sin las dotaciones a que S.S. se refería; que la responsabilidad en caso de ese fracaso, que pudiera ser muy perjudicial para los altos intereses de la enseñanza, no sería del Profesorado. sino de aquellos que nos obligasen a querer dar una apariencia de nuevo régimen, sin ninguna de las substancias que la realidad de ese régimen requiere. »

²⁹ Adolfo G. Posada (7 juin 1919) écrivait : « Los fracasos, si los hay – que irremediamente los habrá –, no podrán imputarse sólo, ni en todos los casos, a quienes 'no acierten a marchar animosos'; en buena parte aquéllos habrán de imputarse, de un lado, a quienes no han querido o no han sabido iniciar y mantener una política universitaria de renovación lenta – los Gobiernos todos, salvo intentos tan modestos como poco eficaces –, y de otra, a quienes, sin querer darse cuenta de la situación de las cosas, en vez de preparar a la Universidad para la autonomía – labor que pide largo proceso de tanteos y experiencias- se lanzan y lanzan a las instituciones universitarias (...) –, limitándose a lavarse las manos si en la aventura se estrellan. »

³⁰ A. Royo Villanova, 3 juin 1919 : « Las novedades esas de los Tribunales examinadores, que quitan a la Universidad la colación de grados, me parecen inoportunas y peligrosas. Se puede tener una gran pericia profesional y no estar preparado para discernir el mérito de un examinando, cuya calificación implica un juicio meramente científico. Un abogado de primera cuota, que gana muchos miles de duros al año en pleitos, testamentarias y laudos arbitrales, no tiene tiempo de seguir el movimiento doctrinal ni de juzgar con suficiencia a un alumno de Historia del derecho, de Economía política, de Derecho romano o de Derecho internacional. Y lo mismo puede decirse de los Médicos, de los Ingenieros, de los Doctores en Ciencias. »

³¹ Cf. l'analyse du prix Nobel Santiago Ramón y Cajal, 30 septembre 1919, p. 281-282 ; publiée intégralement dans J. M^a Puyol Montero, 2011a, p. 254-259.

³² José Gascón y Marín, 31 mai 1919 : « Los anteriores proyectos de autonomía universitaria, no tan radicales como el decreto actual, se acomodan más a la realidad de la situación, a la posibilidad del día, y consecuentes con el principio autonómico, no hacían depender la validez de la actuación universitaria, en orden profesional, de elementos extrauniversitarios, de un cuerpo ambulante de examinadores”. Il ajoute plus loin: “Quitar a la universidad la colación de grados supone el olvido de ensayos ya realizados de examinadores, de participación de elementos extrauniversitarios en funciones de juzgador, y una desconfianza, por qué no decirlo, molesta para la Universidad y para el mismo Estado, que muestra desconfianza en la rectitud de los funcionarios a quienes la ley confiere la facultad de examinar, y que si no

publics quant à la capacité des professeurs à opérer cette évaluation, ou même l'ingérence d'éléments externes dans l'une des principales fonctions des professeurs³³.

Pour d'autres encore, cela représentait une régression de l'autonomie car, loin d'augmenter ses compétences, l'université était dépourvue de l'une de ses aptitudes les plus caractéristiques³⁴. On signalait aussi que cette question orientait l'enseignement vers la préparation d'un examen professionnel, bien plus que vers l'acquisition du savoir en général.

Certaines observations montraient leur préoccupation devant l'absence de normes relatives à l'assiduité des étudiants et aux épreuves d'examen³⁵. Dans des études universitaires où la libre immatriculation avait acquis des niveaux faramineux, l'absence d'exigences serait contraire à la formation pratique recherchée ou bien elle favoriserait un abaissement des niveaux. De plus, le défaut d'organisation à cet égard serait une cause de disparité entre les différentes universités espagnoles et entre les diplômes universitaires officiels qu'elles délivraient.

Sur le point de la nouvelle forme de sélection des enseignants, les réactions ont été en général favorables. Le fait que chaque université puisse sélectionner ses professeurs présentait des grands avantages et c'était un élément conforme à l'idée d'autonomie espérée. Il y eut, cependant, quelques détracteurs. Pour les uns, l'État se désintéressait d'une tâche qui lui avait toujours incombée, et certains n'appréciaient guère la proposition d'une nouvelle forme de financement du corps d'enseignement³⁶. Pour d'autres, la perte du statut de fonctionnaire pour les nouveaux enseignants embauchés affecterait leur indépendance et constituait une menace contre la liberté académique. Avec le temps, l'université en viendrait à dépendre idéologiquement des intérêts locaux qui les feraient vivre et du caciquisme puissant en chaque lieu. Les universités pourraient être utilisées comme des instruments idéologiques ou même comme des

supo o no quiso cortar los abusos que existieren, es lógico suponer que igual tolerará los que con un nuevo sistema puedan surgir. »

³³ S. Ramón y Cajal, 25 mai 1919.

³⁴ Odón de Buen, 24 mai 1919 : « Si a las universidades se las faculta para elegir su profesorado, para trazar los planes y métodos de enseñanza, para traer de fuera a los más aptos, permanente o transitoriamente, ¿a qué título puede juzgar persona ajena de la capacidad y la cultura de los futuros licenciados? »

³⁵ José Gascón y Marín, 31 mai 1919 : « No basta establecer el mínimo de materias a profesar. Si se han de expedir certificados de aptitud y han de tener igual valor oficial para acudir al examen de Estado profesional los de las varias Facultades, hay que exigir también un mínimo de escolaridad, como se hace en otros regímenes de autonomía universitaria; hay que determinar un mínimo de pruebas, pues de lo contrario, es lógico pensar que aparecerá una nueva geografía universitaria y una desigualdad e inversa distribución de cierto contingente escolar, ávido hoy, por desgracia, de buscar no siempre donde se estudia o se enseña mejor, sino donde se aprueba más fácilmente, cual lo comprueba la matrícula de muestra denominada malamente enseñanza libre. »

³⁶ *Ibid.* : « No creo deba prestarse adhesión a algunos particulares del decreto, especialmente a la forma de efectuar la colación de grados y a la absoluta separación de las atenciones económicas del personal universitario del presupuesto del Estado. »

plates-formes de l'indépendantisme. Aussi la situation professionnelle des enseignants perdrait-elle la sécurité sur laquelle le fonctionnaire de carrière pouvait compter³⁷. Enfin, nombreux étaient ceux qui redoutaient que tout ceci n'engendre finalement un réflexe endogamique : les universités se fermentaient sur elles-mêmes et n'embaucheraient plus de membres venus de l'extérieur.

III. L'université de Madrid et de sa Faculté de Droit face à la réforme : la recherche d'un compromis

Cependant, quoique les moindres mouvements du Ministère de Silió fussent examinés à la loupe de l'esprit critique, nombre de professeurs reconnaissaient les grands avantages de cette réforme : recherche de la modernisation de l'université, participation dans la fixation des plans d'études, intervention dans l'administration des ressources et dans la préparation des budgets, sélection des enseignants, meilleure participation dans le gouvernement des universités de tous les éléments de la communauté universitaire, élèves inclus ou élaboration de formes de gouvernement plus représentatives et dynamiques³⁸. La participation dans la sélection des professeurs et la concession d'initiatives laissées aux universités faciliterait la possibilité de les convertir en des centres de culture et recherche. Une porte s'ouvrirait afin de permettre la création de nouvelles Facultés et d'autres institutions culturelles, ce qui aiderait l'université à devenir un moteur de la recherche scientifique, à élever le niveau culturel espagnol et ouvrir ce pays au monde entier. À l'arrière-plan, demeurait encore la promesse du gouvernement de doter les universités des moyens et du patrimoine nécessaires. Comme le disait le professeur agrégé de droit administratif José Gascón y Marín :

« Adhiérome a cuanto significa el robustecimiento de la vida corporativa, tan necesaria en nuestros Centros de cultura superior ; a la elección para la designación de rectores y decanos ; a que las facultades, la Universidad, puedan crear nuevas enseñanzas, tanto de carácter profesional como de alta cultura, y Centros de investigación científica libres de trabas burocráticas y de la rigidez de los actuales planes de estudios ; a que se procure formar el patrimonio universitario, signo de la

³⁷ *Ibid.* : « Separar en absoluto y radicalmente desde ahora del presupuesto del Estado y de la condición de funcionarios públicos a los catedráticos que sean de nuevo ingreso, me hace temer por el reclutamiento de los futuros profesores, en tanto en cuanto no exista ya constituido un patrimonio verdad de Universidades y Facultades. Mejor fuera que, en tanto esto sucede, se mantuviera la disposición que votaron las Cortes, de estar a cargo del Estado las atenciones económicas del personal docente de plantilla, del llamado corriente profesor ordinario. De lo contrario hay el riesgo de que los sueldos que puedan asignarse en lo sucesivo no estén en la debida relación – hoy ya va sucediendo algo de ello con la revisión de plantilla en la Administración general del Estado – con los alcanzados por funcionarios administrativos de igual categoría” (José Gascón y Marín, “La autonomía universitaria”. »

³⁸ *Ibid.*, p. 173.

verdadera autonomía y medio indispensable para la dilatada y necesaria actuación educativa y cultural de nuestra juventud. »³⁹

Nul ne peut dire que l'université madrilène, et sa Faculté de Droit en particulier, ne parvinrent pas à collaborer à la réforme. Bien au contraire. Quelques jours avant l'entrée en vigueur du décret, le conseil de l'université madrilène s'était réuni, l'assemblée de la Faculté de Droit comme celles des autres des Facultés furent convoquées, et, en à peine dix jours, la commission de l'Université chargée de l'élaboration du projet de Statut était formée, composée par quinze prestigieux professeurs agrégés des cinq Facultés :

FACULTÉ	MEMBRES DE LA COMMISSION
Faculté de Philosophie et Lettres	Eduardo Ibarra, Adolfo Bonilla y Manuel García Morente
Faculté de Sciences	Miguel Vegas, Blas Cabrera y Julio Rey Pastor
Faculté de Droit	Laureano Díez Canseco, José Gascón y Marín y Luis Olariaga
Faculté de Médecine	Teófilo Hernando, León Cardenal y Florestán Aguilar
Faculté de Pharmacie	Blas Lázaro, Obdulio Fernández y José Rodríguez

La commission travailla à marche forcée pendant les longs mois d'été et ses travaux s'achevèrent en septembre 1919. Les professeurs de droit jouèrent un rôle important dans cette commission et dans les travaux du Conseil de l'Université, où les juristes furent à l'origine de la plupart des amendements. Dans la foulée, on convoqua le conseil ordinaire de l'Université qui, en une semaine de session marathon, entre le 15 et le 21 octobre, révisa plus de cent amendements – présentés et étudiés avec une très faible marge de temps – et esquissa le projet de statut. L'Université de Madrid parvint à un bon projet, même s'il vrai aussi qu'elle a été la dernière des universités espagnoles à livrer ses travaux, juste la veille de la date limite pour la livraison du projet au Ministère.

Malgré l'arrêt causé par d'importants changements ministériels survenus entre décembre 1919 et octobre 1921, l'Université de Madrid a continué à collaborer activement à la réforme, et en plusieurs occasions elle a rappelé au Ministère qu'il devait continuer à avancer dans le projet d'autonomie.

L'une des mesures concrètes adoptées par l'Université était, en premier lieu, l'immédiate constitution de son conseil universitaire provisoire, après l'approbation officielle de son

³⁹Ibid.

statut en septembre 1921. Ce conseil devait être le moteur de l'institutionnalisation de l'Université autonome⁴⁰. À partir de décembre 1921, la Faculté de Droit participa activement à la préparation du règlement intérieur du conseil universitaire et du conseil ordinaire ; le conseil universitaire extraordinaire était lui aussi configuré ; les docteurs ayant le droit d'élire le recteur et vice-recteur avaient été désignés.

Conformément aux dispositions du nouveau statut de l'Université, un élan fut donné à la reconnaissance des associations d'étudiants, lesquelles détenaient désormais un rôle actif au sein du conseil et dans chaque centre universitaire en participant à la désignation de leurs autorités. On étudia aussi au sein du conseil ordinaire et du conseil universitaire des questions telles que la formation des jurys pour les examens d'État, la concession de bourses ou la provision de chaires. On commença à élaborer les statuts des Facultés. Celui de la Faculté de Droit a été l'un des premiers à être présenté.

Mais il est vrai aussi que l'Université de Madrid a souvent été réticente et lente. À plusieurs reprises, la méfiance envers les intentions gouvernementales a été mise en relief et parfois, la confrontation avec le Gouvernement a été directe⁴¹. Le ministre Silió lui a reproché en février 1922 d'avoir été la dernière parmi les universités espagnoles à consolider et à constituer son autonomie. Malgré tout, probablement en rechignant quelque peu, dans les mois suivants, l'Université a continué à avancer dans la constitution de l'autonomie : elle a choisi ses autorités, elle a approuvé les statuts de ses Facultés et elle a même nommé ses doyens. Mais les doutes quant à l'avenir de la réforme qu'elle avait exprimés n'étaient pas dépourvus de fondement : le projet de loi du ministre d'Instruction Publique Prado y Palacio, qui avait réussi – péniblement – son passage devant le Congrès, a échoué devant le Sénat en raison de la fermeture du parlement espagnol ; l'institutionnalisation de l'autonomie universitaire était donc en pratique paralysée de décembre 1919 jusqu'en octobre 1921 et le refus d'inclure les éléments nécessaires dans le projet de loi budgétaire de 1923 a ouvertement signifié le désaveu du ministre Silió de la part de son propre Gouvernement. La volonté politique de mener à terme cette réforme a manqué et, ainsi, avec le décret du 31 juillet 1922, on entérina la mort d'une audacieuse tentative d'autonomie. L'Université espagnole est demeurée une université centraliste, même si dans les années suivantes on essaya de faire des nouvelles tentatives d'autonomie universitaire, notamment pendant la II^{ème} République Espagnole (1931-1939). Elles n'aboutiront pas davantage en raison du déclenchement de la guerre civile. Paradoxe de l'histoire, ce ne sera qu'en 1943, pendant les années du franquisme, que l'Université de Madrid perdra son appellation de Centrale.

⁴⁰ Sur l'institutionnalisation du Conseil universitaire provisoire et son rôle dans le gouvernement interne de l'Université de Madrid et dans la constitution de son régime autonome, voir J. M^a Puyol Montero, 2011b, p. 317-386.

⁴¹ Sur le conflit à propos de la fixation de la fête annuelle traditionnelle, dite Jour de l'Étudiant, voir J. M^a Puyol, 2011a, p. 227-236.

Bibliographie

- M. A. BERMEJO CASTRILLO, 2009-2010, « La autonomía universitaria desde la Ley Moyano de 1857 a su plasmación constitucional : el largo y tortuoso devenir de una vieja aspiración tratando de definir su contenido », *Ius Fugit*, n° 16, p. 235-285.
- D. de BUEN, 3 juin 1919, « La autonomía universitaria », *El Sol*; repris dans *BILE*, n° 713, 31 août 1919, p. 246.
- O. de BUEN, 24 mai 1919, « La autonomía universitaria », *El Imparcial*.
- J. CASARES QUIROGA, 6 juin 1919, « La autonomía universitaria », *El Sol*; repris dans *BILE*, n° 713, 31 août 1919, p. 245.
- A. CASTRO, 25 mai 1919, « La autonomía universitaria », *El Sol*, repris dans *BILE*, n° 711, 30 juin 1919, p. 168.
- J. GASCON Y MARIN, 31 mai 1919, « La autonomía universitaria », *El Sol*; repris dans *BILE*, n° 711, 30 juin 1919, p. 172.
- J. GASCON Y MARIN, 5 août 1919, Diario de las Sesiones de las Cortes, Congreso de los Diputados, n° 24, p. 745.
- M. MARTINEZ NEIRA, 2009-2010, « Una muñeca rusa. Aproximación histórico-jurídica a la autonomía universitaria », *Ius Fugit*, n° 16, p. 219-233.
- OLOZAGA, 27 mai 1919, « La Universidad de Madrid discute el decreto de autonomía », *El Sol*; repris dans *BILE*, n° 711, 30 juin 1919, p. 164 et 165.
- A. G. POSADA, 7 juin 1919, « El problema universitario », *El Herald de Madrid*; repris dans *BILE*, n° 713, 31 août 1919, p. 236.
- J. M^a PUYOL MONTERO, 2011, La autonomía universitaria en Madrid (1919-1922). Estudio histórico-jurídico, Madrid, p. 24-29.
- J. M^a PUYOL MONTERO, 2011, « Régimen jurídico del Consejo universitario de Madrid (1921-1922) », *Cuadernos del Instituto Antonio de Nebrija*, vol. 14, n° 2, p. 317-386.
- S. RAMON Y CAJAL, 25 mai 1919, « El decreto de autonomía universitaria », *El Imparcial*; repris dans *BILE*, n° 711, 30 juin 1919, p. 167.
- S. RAMON Y CAJAL, été 1919, « La autonomía universitaria », *El Sol*; repris dans *BILE*, n° 714, 30 septembre 1919, p. 281.
- A. ROYO VILLANOVA, 1914, La nueva descentralización, Discurso inaugural en la solemne apertura del curso 1914 a 1915, Valladolid, p. 11.
- A. ROYO VILLANOVA, 3 juin 1919, *El Sol*, repris dans *BILE*, n° 713, 31 août 1919, p. 244.