



**HAL**  
open science

# Le service public au Conseil d'État : comment un grand corps se professionnalise en captant une idée

Charles Bosvieux-Onyekwelu

## ► To cite this version:

Charles Bosvieux-Onyekwelu. Le service public au Conseil d'État : comment un grand corps se professionnalise en captant une idée. *Sociologie du Travail*, 2018, 60 (4), 10.4000/sdt.8069 . hal-03110150

**HAL Id: hal-03110150**

**<https://hal.science/hal-03110150>**

Submitted on 14 Jan 2021

**HAL** is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

## « Le service public au Conseil d'État : comment un grand corps se professionnalise en captant une idée (1872-1940) »

*“Professionalising a Grand Corps by Capturing an Idea: Public Service at French Conseil d'État (1872-1940)”*

Charles Bosvieux-Onyekwelu  
Centre Maurice Halbwachs  
48 boulevard Jourdan 75014 Paris  
charles.bosvieux-onyekwelu@normalesup.org

### Résumé

En France, à partir des années 1870 et tout au long de la III<sup>e</sup> République, l'usage de la notion de service public devient de plus en plus fréquent, sous l'impulsion, en particulier, du Conseil d'État et du développement du droit administratif. Conjointement avec certains professeurs de droit, les membres du Conseil voient alors dans cette notion un possible paradigme pour leur discipline en même temps qu'un moyen, face à la concurrence des civilistes, d'organiser leur « juridiction » (au sens propre comme au sens de l'écologie des professions d'Andrew Abbott). La référence au service public permet, en outre, de républicaniser, tout en le professionnalisant, un corps qui, dans un contexte de démocratisation, a besoin de se relégitimer. À partir d'une enquête prosopographique et d'une exploitation des archives de l'institution, l'article décrit le travail de ces juristes d'État pour reconfigurer le champ du droit et faire reconnaître le périmètre de leur segment professionnel. Il montre que la jurisprudence sur les services publics ressortit bien davantage à une culture administrative qu'à une idéologie politique.

**MOTS-CLEFS** : SERVICE PUBLIC, CONSEIL D'ÉTAT, SOCIOLOGIE DU TRAVAIL ADMINISTRATIF, PROFESSIONNALISATION, HAUTS FONCTIONNAIRES, CONTENTIEUX ADMINISTRATIF, JURISPRUDENCE

### Abstract

From the 1870s and throughout France's Third Republic, the notion of public service is used increasingly frequently. This is particularly at the prompting of the Conseil d'État and alongside the development of administrative law at the time. Jointly with some legal academics, members of the Conseil then consider the phrase as a possible paradigm for their discipline, as well as a means, in the light of their competition with civil law specialists, to organise their “jurisdiction” (both literally and in the sense of Andrew Abbott's ecology of the professions). Besides, the reference to public service allows for a republicanisation as well as a professionalisation of an organisation that, in a context of democratisation, needs to legitimise itself again. Based on a prosopographical enquiry and on an archival research on the institution, the article describes the work of these state lawyers to reconfigure the legal field and have the boundaries of their professional segment acknowledged. It shows that the set of precedents on public services conjures up a bureaucratic culture much more than a political stand.

KEYWORDS: PUBLIC SERVICE, CONSEIL D'ÉTAT, SOCIOLOGY OF BUREAUCRATIC WORK, PROFESSIONALISATION, SENIOR CIVIL SERVANTS, ADMINISTRATIVE LITIGATION, CASE LAW

Bien que le syntagme soit en usage antérieurement à la III<sup>e</sup> République, l'expression « service public » connaît à partir des années 1870 une nouvelle fortune, du fait de la mobilisation d'une poignée de juristes et de hauts fonctionnaires<sup>1</sup>. Le Conseil d'État figure alors en pole position dans la promotion de ce terme qui, dans le français de l'époque, désigne tout au plus des réalités de la vie administrative et n'appartient pas au monde juridique. À l'aide du droit administratif produit par sa section du Contentieux, il fait passer la notion de la langue courante à la langue technique et opère une juridicisation qui lui permet de faire du service public « sa “chose” » (Caillousse, 2008, p. 47). La plus-value est double : la juridicisation sert à légitimer une matière – le droit administratif – alors peu reconnue dans le champ du droit, et la référence au service public permet à une institution héritière de l'Empire de se fondre dans le nouveau gouvernement républicain de la France. En étudiant ce processus, cet article entend mettre en relief la capacité d'un groupe professionnel à préempter un nouveau langage d'action publique. Ce faisant, il montre que le service public s'est initialement surtout imposé en France sous la forme d'une idéologie de travail d'un grand corps de l'État bien plus que comme vecteur de la culture républicaine ou comme antidote au marché, ainsi que pourraient le laisser penser les usages actuels et politisés de la notion.

Au sein des sciences sociales françaises, le Conseil d'État a déjà fait l'objet de travaux (Kessler, 1968 ; Chatriot, 2008 ; Rouban, 2008 ; Vanneuville, 2000) qui, pour certains, se sont surtout livrés à une approche par trop synchronique du corps. C'est le cas de l'enquête de Bruno Latour (Latour, 2002), qui se fonde sur l'ethnographie comme seule méthode d'enquête et ne recourt à aucun moment à l'utilisation d'archives. L'historicité de l'institution (notamment sa capacité à survivre aux changements de régime) est ainsi largement gommée, comme par exemple quand B. Latour, dans une veine continuiste, décrit « le corps souverain » auquel s'adressent les commissaires du gouvernement<sup>2</sup> concluant au contentieux comme étant composé « de deux cents années de conseillers agrégés en une unique et majestueuse pensée *ne varietur* » (Latour, 2002, p. 25). Contre cette image d'immobilité, d'ailleurs volontiers entretenue par l'institution, le dépouillement, dans une perspective de sociologie historique, des archives du Conseil d'État sous la III<sup>e</sup> République nous permet d'observer le travail concret entrepris par le corps pour estomper les hiatus de la diachronie et é mousser tout ce que sa culture professionnelle pouvait avoir d'antagoniste par rapport à la République.

L'histoire des disciplines juridiques, avec ses avatars et ses non-dits, a elle aussi fait l'objet d'un certain nombre de travaux en sciences sociales, parmi lesquels on peut citer la thèse de Guillaume Sacriste sur le droit constitutionnel (Sacriste, 2011) ou celle de Julie Bailleux sur le droit communautaire (Bailleux, 2014). En saisissant l'angle mort de ces domaines du droit et en faisant un pas de côté par rapport au récit entièrement internaliste qu'en livraient les juristes, ces enquêtes ont mis en valeur la manière dont ces spécialités étaient travaillées tant politiquement qu'historiquement. Si notre contribution s'appuie pareillement sur un point aveugle du droit administratif, elle se différencie néanmoins de ces travaux en ce qu'elle ne se concentre pas uniquement sur une matière, mais sur la capacité d'une institution à monopoliser l'usage d'une notion comme celle de service public. Nous avons ainsi fait le choix d'étudier le service public pour ce qu'il est, au moins sous la III<sup>e</sup> République : un savoir d'État. La haute

---

<sup>1</sup> Je remercie Alexandra Bidet, Claude Didry, Jérôme Greffion, Anne Lhuissier, Arnaud Saint-Martin ainsi que les évaluateurs et évaluatrices du comité de rédaction de *Sociologie du travail* pour leur relecture des différentes versions de cet article.

<sup>2</sup> Pour le sens de ce terme, voir plus bas, encadré 2.

juridiction l'avoue elle-même lorsque, dans son rapport public pour l'année 1994, elle écrit : « Autorités politiques et administratives ont rarement manqué de se prévaloir de la théorie du service public pour étendre leur domaine d'intervention et d'influence, et organiser la défense et l'illustration de leurs stratégies » (Conseil d'État, 1994, p. 17). Avec la politique jurisprudentielle du Conseil d'État, on est par conséquent au cœur de ce que Philippe Bezes et Odile Join-Lambert appellent les « activités administratives constituantes », expression par laquelle ils désignent « des dispositifs, des assemblages de règles, de savoirs, de techniques et de pratiques, dont la propriété est de constituer les administrations qu'elles régulent, d'en être des rouages cardinaux et de contribuer à structurer leurs fonctionnements » (Bezes et Join-Lambert, 2010, p. 135). Notre apport est toutefois d'ajouter que, pour montrer comment ces activités peuvent acquérir une force contraignante et pour comprendre comment les « techniques d'écriture » autorisent à « gouverner dans les formes et dans le droit » (*ibidem*, p. 142), il ne suffit pas d'observer les pratiques professionnelles : il faut pour cela accepter d'entrer dans le « réacteur » du droit et de se situer au cœur de la production normative.

Enfin, soulignons qu'à l'exception des travaux d'Alain Darbel et Dominique Schnapper (Darbel et Schnapper, 1969 & 1972) et de ceux de Jean-Claude Thoenig (Thoenig, 1973), la sociologie de la haute fonction publique française a peu fait appel à la sociologie des professions. Celle-ci peut cependant s'avérer heuristique pour éclairer « la professionnalisation du pouvoir administratif » (Birnbaum, 1994, p. 45) sous la III<sup>e</sup> République. En s'intéressant à la manière dont certains acteurs reconvertissent des savoirs pour capturer un espace professionnel et former un public, elle nous apprend en effet qu'un groupe professionnel est d'autant plus fort qu'il peut s'appuyer sur un savoir spécialisé et ésotérique, ce qui correspond exactement à l'effort des membres du Conseil d'État, nous allons le voir, pour attirer à eux la notion de service public. En outre, dans le sillage d'un droit administratif juridicisé et repeint aux couleurs républicaines, se joue parallèlement un phénomène de professionnalisation du corps. Il ne s'agit pas ici d'une *professionnalization* au sens fonctionnaliste (passage, *via* une reconnaissance de type juridique, de l'*occupational group* à la *profession*), mais d'une professionnalisation qui associe la signification de « revendication d'une professionnalité autonome » et l'acception, plus ancienne, de « passage du bénévolat au salariat » (Boussard, Dubar et Tripiet, 2015, p. 314). Elle s'inscrit dans un contexte où les *professions* sont, en France, encore faiblement constituées, ce qui est une manière de dire qu'à l'époque, « le monde des capacités reste largement ouvert et la plasticité des identités professionnelles considérable » (Topalov, 1999b, p. 435).

Si les dynamiques de professionnalisation sont, sous la III<sup>e</sup> République, on ne peut plus ouvertes, celle du Conseil d'État est surtout déséquilibrée car elle est l'œuvre d'un service qui, au cours de la période étudiée, devient une avant-garde et même une sorte « d'État dans l'État » : la section du Contentieux. Cette dernière met en effet sa main sur l'idée de service public, en laquelle elle voit une catégorie organisatrice de son nouveau discours sur le droit administratif. Mais si le contentieux devient, dans ces années-là, la locomotive de l'institution, c'est aussi parce que, comparativement, les autres sections restent faiblement professionnalisées car encore très mondaines et trop soumises aux influences politiques. C'est ce que révèle la description, à partir des archives de l'institution, du Conseil d'État au travail (1), laquelle est un préalable indispensable pour comprendre comment le processus de professionnalisation du Conseil d'État est tiré par la section du Contentieux (2) et comment s'y constitue la jurisprudence prétorienne sur les services publics (3)

## Encadré 1. Méthodes, cadre et sources de l'enquête

Outre le travail classique de dépouillement d'archives, cet article s'appuie sur l'analyse des données sociobiographiques recueillies dans le cadre d'une enquête prosopographique sur les milieux politiques, administratifs, universitaires et syndicaux à l'origine de l'acclimatation de la culture politique française à l'idée de service public (n = 116). Puisqu'il s'agit de pister une *idée* (et non pas seulement de prendre pour indicateur l'appartenance à une institution comme le Conseil d'État), la prosopographie est *ad hoc*, c'est-à-dire que ses limites correspondent à l'enjeu même de la recherche, et sont un objet de réflexivité. Pour construire le corpus en question, il fallait commencer par identifier quels étaient les lieux et les disciplines constitutifs de cet espace social dans lequel la question du service public était débattue. Ce premier repérage désignait le Conseil d'État, le droit administratif et plus globalement l'Université comme lieux de production théorique sur le service public. À l'aide de ces premiers instruments, nous nous donnions comme critère de voir chaque individu prononcer le syntagme « service public » (critère par l'occurrence), de manière significative, c'est-à-dire dans un discours ou un écrit *public*. La délimitation de la cohorte supposait donc une intervention de l'enquêteur ainsi que sa connaissance du champ étudié ; elle était affinée par des critères (dates de naissance et de mort de l'individu, intérêt pour le droit, affinité avec la question sociale) censés donner consistance au portrait de groupe.

Les membres du Conseil d'État, on l'aura compris, ne sont pas les seuls à vouloir contribuer à l'*aggiornamento* de la pensée d'État que véhicule la promotion de l'idée de service public. Dans le cas de l'espace social au sein duquel cette notion se trouve discutée et travaillée entre 1870 et 1940, espace social qui s'apparente par bien des aspects à une « nébuleuse », c'est-à-dire à « un univers fini mais aux contours indécis, une matière discontinue faite de noyaux denses et de zones relativement vides, des corps en voie de formation ou de désintégration, un ensemble d'objets organisés en systèmes partiels mais entraînés dans un mouvement d'ensemble » (Topalov, 1999a, p. 13), on trouve également des théoriciens du social de tous ordres (Alfred Fouillée, Émile Durkheim, Charles Gide), des grands commis en mal de philanthropie (Émile Cheysson, Fulgence Bienvenüe), des élus du suffrage universel désireux de justifier leur mandat par le service social (Jules Siegfried, Henri Sellier) ou encore des syndicalistes de la fonction publique<sup>3</sup>. Pour décrire cet espace *ad hoc*, dans lequel ce qui se joue est l'institutionnalisation de la valeur du désintéressement et où les conseillers d'État jouissent d'une situation privilégiée du fait de leur dotation en capital juridique et de leur position au cœur de l'appareil d'État, c'est, du point de vue théorique, l'alliance de la sociologie des champs et de l'écologie des professions d'Andrew Abbott qui est opérationnalisée<sup>4</sup>.

<sup>3</sup> La liste des 116 acteurs prosopographiés dans l'enquête est détaillée dans l'annexe B de ma thèse de doctorat (Bosvieux-Onyekwelu, 2016, p. 559-569).

<sup>4</sup> La combinaison de ces 2 traditions de recherche peut ne pas aller de soi. L'argument bourdieusien consistant à dénoncer la *profession* comme un concept indigène, introduisant l'« erreur fondamentale » d'opposer « les professions à l'État » (Bourdieu, 2012, p. 480), peut cependant être facilement surmonté dans le cas d'un auteur « bourdivino-compatible » (François, 2010, p. 294) comme A. Abbott, qui écrit bien qu'« une théorie effective du développement des professions doit être assez générale pour intégrer le fait de la participation massive de l'État dans le processus de professionnalisation » (Abbott, 1988, p. 28, notre traduction).

En ce qui concerne le volet archivistique, les sources dépouillées sont à la fois biographiques (dossiers de carrière, nécrologies, correspondances) et institutionnelles (archives du Conseil d'État, du Tribunal des conflits, des facultés de droit et des « syndicats » de la fonction publique). Pour ce qui est du Conseil d'État, le matériau en question correspond à une bonne partie du fonds du secrétariat général, versé en 2004 aux Archives nationales, et coté aujourd'hui à Pierrefitte 20040382<sup>5</sup>. Ont été également dépouillées, dans la cote AL, les archives relatives au concours de l'auditorat (AL//5255 à AL//5277), ainsi que, dans la série AP (« Papiers personnels de diverses personnalités »), la correspondance d'Édouard Laferrière et de Georges Coulon, tous deux vice-présidents du Conseil d'État sous la période étudiée. Pour bien comprendre comment ces archives avaient été constituées et comment elles pouvaient être exploitées par l'enquêteur, nous avons réalisé une série d'entretiens informatifs avec Emmanuelle Flament-Guelfucci, directrice de la bibliothèque et des archives au Conseil d'État, avec Arnaud Romont, chargé d'études documentaires au Centre des Archives nationales de Pierrefitte et adjoint à la responsable du pôle Grands organes de contrôle, ainsi qu'avec Geneviève Profit, conservatrice du patrimoine à Pierrefitte, anciennement en poste au Conseil d'État où elle a été en charge du versement de 2004.

## 1. Observer le Conseil d'État au travail

Au lendemain de la proclamation de la République, le Conseil d'État est réorganisé par la loi du 24 mai 1872, puis partiellement épuré en juillet 1879. Pour comprendre comment, une fois le nouveau régime installé, c'est la section du Contentieux qui tire l'institution et la jurisprudence sur les services publics qui tient lieu, pour ces hauts fonctionnaires, de « politisation feutrée » (Laurens, 2009), il faut bien voir que le Conseil d'État est un peu à l'époque « le Collège de France de la haute administration », c'est-à-dire que « par toutes ces ouvertures et sa diversité interne », il apparaît « comme un lieu de rencontres et d'échanges entre les stratégies présentes dans les autres corps » (Charle, 2006, p. 224). Ce statut d'institution ouverte à toutes les influences est peu propice à une dynamique de professionnalisation interne. Petit à petit, cependant, la stabilité politique aidant, la vie du corps devient sensiblement moins chaotique. C'est ce que révèlent les archives de la période, qu'il est important d'étudier sous l'angle d'une sociologie de l'activité de travail encore plus que sous celui d'une sociologie des professions. Des 3 acceptions de l'expression de service public alors mobilisées par ces hauts fonctionnaires (le service public comme désignant le fait de travailler pour l'État, le service public au sens de l'ensemble des administrations et le service public entendu comme critère de compétence de la juridiction administrative), c'est surtout la première qui est alors mise en œuvre. En partant de la frugalité des conditions de travail au Conseil d'État et des modes d'accès à la carrière au sein de l'institution, on peut alors mieux intégrer comment et pourquoi ses membres se mettent en scène comme étant des serviteurs de la chose publique.

---

<sup>5</sup> Parmi les 372 « cauchards » qui composent ce fonds, ont été plus spécifiquement dépouillés ceux qui concernent la période 1870-1940.

## 1.1. Les conditions et habitudes de travail du corps

### Encadré 2. Quelques précisions sur l'organisation du Conseil d'État

Sous la III<sup>e</sup> République comme encore aujourd'hui, le Conseil d'État a essentiellement 2 missions : conseiller le Gouvernement sur ses projets de lois et de décrets, et juger l'administration<sup>6</sup>. La première de ces missions est confiée aux sections dites « administratives », parfois aussi appelées « consultatives ». De 1872 à 1940, on trouve, parmi celles-ci, la section des Finances, la section de l'Intérieur et la section des Travaux publics ; dans les années 1880 est créée la section de la Législation, supprimée en 1934 pour des raisons budgétaires, et qui réapparaît quelques années plus tard sous l'appellation « section sociale ». La responsabilité de juger l'administration est elle confiée à la section du Contentieux, la notion de « contentieux » signifiant qu'un particulier a décidé de juridictionnaliser son différend avec l'administration. Au sein de cette section, le commissaire du gouvernement (aujourd'hui « rapporteur public ») occupe une fonction stratégique : membre de la juridiction, il est chargé à l'audience d'exposer à ses collègues la compréhension qu'il a du litige et la ou les solutions de droit qu'il juge applicables. Il représente en quelque sorte le ministère public en droit administratif.

Les hauts fonctionnaires qui officient au Conseil d'État sont hiérarchiquement classés selon 3 grades : auditeur, maître des requêtes et conseiller d'État. C'est parmi ces derniers que sont nommés les présidents de section et le vice-président, celui-ci étant, du point de vue protocolaire comme dans la réalité, « le premier fonctionnaire de la République », qualifié, dans les réceptions officielles, « pour parler au nom de toute l'Administration française » (Cahen-Salvador, 1952, p. 378). L'accès au corps se fait par ailleurs de 2 façons : le concours de l'auditorat (jusqu'à la création de l'ENA en 1945) et le « tour extérieur », c'est-à-dire la possibilité, pour le Gouvernement et de manière discrétionnaire, de nommer au Conseil des personnalités de son choix, pour services rendus ou pour des raisons de proximité politique. Enfin, on peut être affecté au Conseil « en service extraordinaire », c'est-à-dire pour un temps déterminé.

On peut partir du principe que « constituer des indicateurs d'assiduité ou de travail dans l'institution peut être aussi important, pour élaborer une typologie des membres, que de rechercher des actes de mariage » (Lemerrier et Zalc, 2008, p. 23). Sous cet angle, il faut d'emblée préciser que, à l'exception des personnalités investies de fonctions particulières (vice-président, présidents de section, présidents de sous-section, secrétaire général), les membres du Conseil d'État ne disposent pas d'un bureau qui leur est propre. Concrètement, cela signifie que le lieu de travail de la plupart d'entre eux est la bibliothèque du Conseil, située dans l'aile ouest du Palais Royal, entre la salle Napoléon et la petite chapelle. S'ils n'ont pas de bureau, cela veut dire que les auditeurs, maîtres des requêtes et autres conseillers ne viennent au Palais Royal, en dehors de l'assistance aux différentes réunions (séances d'instruction ou de jugement, réunions des sections administratives, assemblée générale), que pour travailler à la bibliothèque.

---

<sup>6</sup> Au début de la III<sup>e</sup> République, s'ajoutait à ces deux missions primordiales une autre, tombée peu à peu en désuétude : celle d'assister voire de représenter le Gouvernement lors de la discussion des projets de loi devant les chambres.



Les registres de gestion du corps pendant les vacances d'été<sup>7</sup> font voir que les membres demandent surtout à être tenus au courant de la convocation des assemblées générales, confirmant qu'une partie d'entre eux ne se rend au Conseil que pour les réunions. Surtout, il semble bien que, tout au moins au début de la période étudiée, le rythme et la charge de travail au Conseil d'État ne soient pas très prenants. Une note (non datée) intitulée « Les nouveaux traitements à attribuer aux membres du Conseil d'État » indique ainsi :

« En ce qui concerne plus spécialement l'auditorat, on admettait autrefois qu'il n'était qu'un stage et qu'un passage ; en contrepartie d'une rémunération infime on n'exigeait que peu d'assiduité et peu de travail. Avec le temps une transformation totale s'était opérée ; seuls les traitements étaient demeurés à un niveau par trop bas. »<sup>8</sup>

Cet état de fait ne touche pas que les auditeurs. D'autres documents corroborent le fait que, si le Conseil d'État a par la suite augmenté ses cadences de travail, il n'a pas toujours été un parangon d'activité. Dans le *Livre jubilaire*, André Andrieux, entré au Conseil en 1912, évoque « le souvenir d'une époque où les séances, après une matinée vide, commençaient à la première heure de l'après-midi pour permettre aux conseillers d'aller ensuite fréquenter les salons, où ils avaient sans doute le tact de ne pas dissenter sur le rôle consultatif de leur Corps » (Andrieux, 1952, p. 395).

Dans les années 1870-1880, l'usage du tour extérieur par l'exécutif pour épurer le corps et remercier les préfets qui avaient fidèlement servi les institutions républicaines fait arriver au Conseil des personnages qu'on se rappelle plus pour leur oisiveté proverbiale que pour leur caractère industriel (ainsi de Pierre Cazalens, entré comme maître des requêtes en 1879, et que son alcoolisme empêchait d'accomplir la moindre besogne, ou du colonel Gaillard, nommé conseiller d'État par Jules Dufaure en 1878, mais incapable de tout travail de cabinet suite à un coup de sabre reçu à la tête en 1870). Sans aller jusqu'aux personnages les plus pittoresques, le temps qu'a pu consacrer un Léon Blum, membre du Conseil d'État de 1895 à 1919, à ses activités annexes (articles de presse, critiques de théâtre, écrits politiques et littéraires, militantisme) laisse affleurer le sentiment que l'institution du Palais Royal était plutôt un pays de cocagne :

« Léon Blum s'acquittait très consciencieusement de sa tâche au Conseil. Mais la fonction n'exigeait pas une présence constante, il avait le contrôle de ses heures de présence, et il pouvait préparer son travail chez lui. Il n'était tenu d'assister qu'aux réunions de l'après-midi et aux séances des commissions où il devait lire ses rapports. Les séances au cours desquelles il présentait ses conclusions étaient au nombre de 15 par an. » (Greilsammer, 1996, p. 158)

Les horaires d'ouvertures de la bibliothèque (de 11h à 17h durant l'année, de 12h à 16h pendant les vacances) témoignent également d'un rythme de travail qui permettait aux membres de dégager du temps pour vaquer à leurs occupations en dehors du Conseil. Dans une lettre au Garde des sceaux du 26 janvier 1937 au sujet du cumul des rémunérations publiques, le vice-

---

<sup>7</sup> AN 20040382/36.

<sup>8</sup> AN 20040382/52.

président Théodore Tissier ne dit pas autre chose : « Il convient de considérer que les membres du Conseil, à la différence de la généralité des fonctionnaires des administrations publiques, ne sont pas astreints à des heures fixes de service ; ils sont simplement tenus d'assister aux séances correspondant à leur affectation dans le Corps et, dans l'intervalle, ils sont entièrement libres de l'emploi de leur temps pourvu qu'ils soient en état de rapporter les affaires dont ils sont chargés, aux séances où elles sont appelées. Le temps qu'ils emploient à des fonctions accessoires n'est donc jamais détourné de ce qu'ils doivent à leur fonction principale qu'ils continuent à remplir intégralement »<sup>9</sup>.

## 1.2. Faire carrière au Conseil d'État

Au début de la III<sup>e</sup> République, une carrière au sein du Conseil d'État fait bien passer du bénévolat au salariat, comme le prouvent les transformations touchant au statut de l'auditorat, qui sont à cet égard les plus révélatrices. Dans la loi du 24 mai 1872, il est en effet clairement dit (article 5) que, pendant les 4 ans au cours desquels ils restent en fonction, les auditeurs de deuxième classe « ne reçoivent aucune indemnité ». L'absence de rémunération signifie concrètement que, pour présenter le profil nécessaire à l'emploi, les candidats doivent pouvoir justifier, outre leurs sentiments républicains et les diplômes indispensables, d'une situation financière suffisante pour pouvoir tenir leur rang social sans compter sur leur traitement. Dans un rapport sur l'auditorat qu'il présente en 1879 au Bureau du Conseil, É. Laferrière écrit : « La gratuité de l'auditorat se rattache, dans la tradition que l'assemblée de 1872 a cru devoir suivre, à cette idée de noviciat qui concorde si peu avec les faits actuels. Elle s'inspire aussi, il faut bien le reconnaître, de certains préjugés aristocratiques et mondains d'après lesquels l'auditeur au Conseil d'État devrait être en mesure de faire, pour lui-même, bonne figure dans le monde. Aussi exigeait-on, sous la Monarchie et sous l'Empire, que le candidat justifiât d'un revenu personnel de 4000, quelquefois même de 6000 francs. Mais du moins à ces époques n'imposait-on pas aux postulants l'épreuve d'un concours »<sup>10</sup>. É. Laferrière poursuit : « Est-il juste de maintenir implicitement cette condition d'une certaine fortune patrimoniale à l'égard des jeunes gens qui justifient, dans les concours, d'un capital bien plus précieux pour le service de l'État ? Est-il politique et conforme à l'intérêt bien entendu du Gouvernement et du Conseil d'État d'écarter de l'auditorat, par la perspective d'un surnumérariat onéreux pour les familles, des jeunes gens à qui leur situation de fortune ne permet pas de travailler longtemps à titre purement honorifique ? »<sup>11</sup>.

En termes d'avancement, la progression dans la carrière se fait, dans un premier temps, par un nouveau concours pour passer de la deuxième à la première classe de l'auditorat. Ce concours est supprimé par la loi du 13 juillet 1879. Les auditeurs qui n'étaient pas parvenus à intégrer la première classe au bout de 4 années perdaient le bénéfice de leur concours, et à ce couperet s'ajoutait le fait qu'un tiers seulement des postes de maître des requêtes était réservé aux auditeurs de première classe. La professionnalisation du corps implique donc également que le début de la carrière ne se joue pas à quitte ou double. Ainsi, la loi du 1<sup>er</sup> juillet 1887 porte à 8 années le temps pendant lequel les auditeurs de deuxième classe peuvent rester en fonction.

---

<sup>9</sup> AN AL//5255.

<sup>10</sup> AN AL//5277. L'entrée par le concours de l'auditorat se développe à la fin des années 1840. D'abord assez rudimentaire, celui-ci se perfectionne ensuite avec le temps, en particulier dans les premières années de la III<sup>e</sup> République.

<sup>11</sup> *Ibidem*.

Par ailleurs, étant donné que les membres demeurés dans le corps après 1879 acceptent tacitement de se soumettre au droit et au système républicains, l'avancement au sein du Conseil se fera désormais progressivement à l'ancienneté et de moins en moins sur des critères politiques, même s'il faut toujours compter avec les nominations discrétionnaires du tour extérieur. Il est difficile de dater la mise en place de la règle – purement coutumière – de l'avancement selon « l'ordre du tableau », qui est, semble-t-il, déjà utilisée avant 1914 pour la nomination à la première classe des auditeurs de seconde classe, et étendue aux autres grades dans l'entre-deux-guerres. Cette règle implique qu'il n'y a pas, au Conseil, de promotion automatique d'un grade à l'autre, au bout d'un certain nombre d'années d'ancienneté, et donc que l'avancement n'a lieu que lorsqu'il s'agit de pourvoir à une vacance.

*Tableau 1. Les effectifs du Conseil d'État (hors agents) de 1872 à 1945*

Effectifs du Conseil d'État de 1872 à 1945						
	Loi du 24 mai 1872	Loi du 13 juillet 1879	Loi du 13 avril 1900	Loi du 8 avril 1910	Loi du 16 avril 1930	Ordonnance du 31 juillet 1945
<b>Vice-président, présidents de section, conseillers</b>	22	32	32	35	39	74
<b>Secrétaire général</b>	1	1	1	1	1	1
<b>Maîtres des requêtes</b>	24	30	32	37	43	69
<b>Auditeurs de première classe</b>	10	12	18	18	21	32
<b>Auditeurs de deuxième classe</b>	20	24	22	22	26	12
<b>Total</b>	<b>77</b>	<b>99</b>	<b>105</b>	<b>113</b>	<b>129</b>	<b>188</b>

Le tableau ci-dessus (tableau 1) renseigne sur l'évolution des effectifs du Conseil d'État de 1872 à 1945, en fonction des différentes lois votées sur la période. Il témoigne d'une augmentation constante, y compris lors de la période de restriction budgétaire des années 1930, le Conseil plus que doublant ses effectifs entre 1872 et 1945. Si, au début de la III<sup>e</sup> République, l'augmentation croissante des effectifs avait pour but de « régénérer » le corps par l'intermédiaire du tour extérieur, elle a surtout, une fois l'épuration terminée, permis de répondre à sa professionnalisation et à l'accélération des rythmes de travail liée, entre autres, à l'essor du contentieux<sup>12</sup>.

### *1.3. Les oblats du service public*

Inconnu au XVII<sup>e</sup> siècle, employé quelquefois au XVIII<sup>e</sup>, le terme de désintéressement prolifère dans les écrits du XIX<sup>e</sup>, au point de devenir la loi (au sens de principe qui gouverne l'ensemble des conduites) de « l'ordre du "public" » évoqué par P. Bourdieu dans ses travaux sur la genèse du champ bureaucratique (Bourdieu, 1994, p. 208). En reprenant un vocabulaire

<sup>12</sup> Ce tableau ne concerne que les membres siégeant dans une des formations du Conseil, c'est-à-dire les auditeurs, les maîtres des requêtes et les conseillers. Il est plus difficile d'obtenir les mêmes informations pour les autres catégories de personnel travaillant au Palais Royal. En 1926, le personnel administratif du Conseil regroupe 6 chefs de bureau, 6 sous-chefs, 16 rédacteurs et rédactrices, 1 bibliothécaire, 6 commis d'ordre et de comptabilité, 13 expéditionnaires, 13 dactylographes et 30 « personnels de service », ce qui donne un total de 90 agents travaillant au Conseil (AN 20040382/52, papiers du secrétariat général). Pour comparaison, le Conseil d'État compte aujourd'hui environ 300 membres, dont un tiers sont en service à l'extérieur, et 390 agents.

utilisé par le même auteur dans plusieurs de ses écrits, on peut ainsi qualifier les hauts fonctionnaires du Conseil d'« oblat du service public », pour mieux suggérer l'homologie entre l'organisation de l'Église et la construction sociale du désintéressement au sein des structures publiques. Comme a pu l'observer Arnaud Saint-Martin dans le cadre de la professionnalisation de l'activité scientifique à la Belle Époque, l'idéal institutionnel du service et du dévouement s'associe à l'ascèse bureaucratique républicaine : il « discipline des serviteurs de l'État socialisés au “désengagement de l'économique” et de l'intérêt personnel » (Saint-Martin, 2011, p. 259). Le même auteur évoque également « les grandeurs sacerdotales du service de la République », mais il faut bien voir qu'à l'époque, ce discours sur la remise de soi au collectif essaime et se diffuse, au point d'imprégner un grand nombre d'univers sociaux, avec en particulier cette idée du désintéressement comme « un puissant moteur à l'activité professionnelle » (Willemez, 2015, p. 145).

Le statut particulier de la fonction publique se retrouve dans le discours des grands commis eux-mêmes. Ainsi, pour Roger Grégoire, ancien conseiller d'État et auteur des *Caractéristiques fondamentales du travail dans la fonction publique*, le service de l'État ne peut être « pensé à l'aide de catégories valables pour les autres professions » (cité par Kessler, 1968, p. 281). La fonction publique doit être un monde à part ; de ce fait, ceux qui y entrent doivent posséder « une formation, un état d'esprit différent de ceux que l'on exige des autres travailleurs » et « consacrer toute leur vie à cette mission ». Dans les archives du secrétariat général, l'éloge de la simplicité d'être et de l'extrême vertu des conseillers semble être un véritable genre littéraire : « Tous les membres sont présentés comme des hommes laborieux, consciencieux, soigneux, à la parole franche et claire, dénuée de tout effet oratoire, autant de qualités qui aboutissent à un esprit droit, un jugement ferme et balancé », comme le repère Rachel Vanneuville ; « Modestes, simples, les membres du Conseil sont des hommes bons et bienveillants, prêts à accueillir les doléances des petites gens » (Vanneuville, 2000, p. 99). Cette présentation de soi remonte à un mythe fondateur de l'éthique du pouvoir au Moyen Âge, un temps où les légistes devaient réparer les errances du souverain.

Cette description du service public vécu comme un sacerdoce ne serait pas tout à fait complète si n'était pas évoqué zèle avec lequel les membres du Conseil d'État se présentent comme se tuant à la tâche. Lorsqu'il le propose au rang de grand officier de Légion d'honneur, le vice-président Clément Colson n'hésite par exemple pas à mettre en avant le fait que son collègue Jean Romieu travaille comme un Romain : « Quand il a fallu, en 1923, transformer l'organisation du contentieux pour lui permettre de débiter un nombre d'affaires toujours croissant, c'est lui qui, par un labeur croissant et en présidant 3 longues séances de jugement par semaine, a permis au nouvel organisme de fonctionner sans que l'unité de la jurisprudence soit compromise »<sup>13</sup>. Cet éloge du travailler sans compter est une constante qui rappelle fortement la métaphore hobbesienne de la vie comme une course qu'on n'abandonne qu'une fois décédé : « La mort sera son premier repos. Pendant un demi-siècle, son activité n'avait connu aucune ni trêve ni défaillance. Il fut, dans le sens le plus noble du mot, une extraordinaire machine humaine », déclare le ministre de la Justice Louis Barthou au sujet du vice-président Alfred Picard<sup>14</sup>. Le travail apparaît ainsi comme le moteur premier de l'existence des conseillers, et ce jusqu'à la caricature : « Il [T. Tissier] ne se reposait d'un lourd travail qu'en entreprenant un autre » (Cahen-Salvador, 1952, p. 389) ; « Il avait, dès 1921, failli succomber aux suites d'une grave et douloureuse opération. À un de ses amis, inquiet, venu aux

---

<sup>13</sup> AN 20040382/54, lettre de C. Colson au Garde des sceaux (4 juin 1926).

<sup>14</sup> AN 20040382/99, dossier de carrière d'A. Picard, discours de L. Barthou à l'occasion des obsèques nationales de ce dernier.

nouvelles à la clinique, un de ses collaborateurs avait, au plus mauvais jour, répondu : “M. Tissier a fait venir un gros dossier ; il l’a étudié, la fièvre est tombée”. Le travail était devenu pour lui une recette de bienfaisance thérapeutique » (*ibidem*, p. 390).

En somme, observer le Conseil d’État au travail permet de constater un corps en métamorphose. Souvent décrite comme une institution caméléon capable de survivre aux changements politiques les plus aigus, la haute juridiction du Palais Royal doit, à partir du moment où le régime républicain se consolide, donner le change, elle qui est encore vue, au début des années 1870, comme un bastion impérial. Si le quotidien du travail juridique et administratif est alors encore heurté, perturbé qu’il est par les nombreuses arrivées politiques et par le côté mondain de l’existence des conseillers, la période de stabilité inaugurée par la victoire des républicains en 1879 autorise le corps à se structurer : de vocation aristocratique le métier de conseiller d’État devient davantage un travail (même si le premier élément est toujours peu ou prou présent), ce qui se signale par la construction de carrières plus cohérentes. Dans ce contexte, chaque individu est sommé « de s’investir de plus en plus pour construire sa trajectoire professionnelle » (Charle, 2006, p. 158). En outre, pour faire oublier le passé bonapartiste de l’institution, ses membres aiment à se présenter comme d’authentiques républicains, soucieux de la cause commune et d’une éthique du service public qu’ils entendent incarner *pratiquement*. Le Conseil d’État apparaît ainsi comme le dépositaire de la vie des services publics (cette fois-ci au sens de l’ensemble des administrations et des dépendances de l’État), un souci croissant qui se manifeste par l’importance de plus en plus grande prise par la section du Contentieux.

## 2. La professionnalisation par l’activité contentieuse

Pour rappel, le cadre conceptuel du système des professions est valable pour « les groupes de métiers qui appliquent, d’une façon ou d’une autre, un savoir abstrait à des cas particuliers » (Abbott, 1988, p. 8). Dans le cas du Conseil d’État, c’est la section du Contentieux qui se prête le mieux au modèle abbottien, avec pour seule modulation le cadre juridictionnel de ses décisions. C’est cette dernière réserve qui nous fait conserver la traduction de « *jurisdiction* » par « juridiction », à la différence de Florent Champy, qui lui préfère le terme de « territoire ». Pour ce dernier, la traduction par « juridiction » serait impropre au motif qu’en français, ce terme « renvoie exclusivement à des domaines de compétence officiellement définis, notamment pour les tribunaux, alors que le terme anglo-saxon “*jurisdiction*” désigne plus largement des domaines de compétences, qu’ils soient formalisés ou non » (Champy, 2012, p. 77). Le choix de traduire « *jurisdiction* » par « territoire » se justifierait de plus par le fait qu’A. Abbott emploie par ailleurs assez souvent, jusque dans les titres donnés à ses textes, la métaphore géographique. Si cet argument est audible, on peut néanmoins regretter que, ce faisant, F. Champy gomme une autre métaphore : celle de l’emprunt au droit. En effet, si l’on considère que la notion de service public apparaît, pour les administrativistes de la III<sup>e</sup> République, comme le problème qu’il faut définir et imposer culturellement, A. Abbott insiste bien sur le fait que le « cœur de métier [*heartland of work*] » des professionnels doit être légalement sanctionné : « Ce contrôle doit être légitimé par l’autorité des professions à l’intérieur de la sphère culturelle ; *il doit être établi par le droit*<sup>15</sup> [...] Il doit en effet donner forme à l’idée même que le public se fait des tâches qui sont celles de la profession » (Abbott, 1988, p. 71). C’est dans cette perspective qu’on peut aborder l’institutionnalisation de la section du Contentieux et son corollaire, la fondation de la « juridiction » du droit public, pilotée de manière autonome par le Conseil d’État.

---

<sup>15</sup> C’est moi qui souligne.

## 2.1. L'institutionnalisation décisive de la section du Contentieux

C'est essentiellement au travers de la section du Contentieux que s'observe de la manière la plus saillante la professionnalisation du travail administratif au sein de l'institution. En 1873, cette section est encore présidée par le vice-président du Conseil d'État. La fonction de président de la section du Contentieux n'est créée qu'en 1874 (loi du 1<sup>er</sup> août), pour régler la suppléance du vice-président du Conseil d'État en tant que président de l'Assemblée du contentieux. L'augmentation sensible des affaires contentieuses conduit à faire du président de la section non seulement le coordonnateur de cette formation, qui est alors avant tout une formation d'instruction, mais aussi son animateur. À partir de 1879, la présidence d'E. Laferrière achève de faire du président le personnage clef de la section du Contentieux, évolution renforcée ensuite par les mandats de Jean Romieu (1918-1932), Georges Pichat (1932-1937) puis Louis-François Corneille (1937-1941), tous trois titulaires du cours de droit administratif à l'École libre des sciences politiques.

### Encadré 3 : Jean Romieu (1858-1953)

Né à Paris en 1858 d'un père banquier, Jean Romieu, polytechnicien et licencié en droit, intègre le Conseil d'État en 1881. Auditeur de première classe en 1886, il est choisi pour devenir commissaire du gouvernement et se retrouve promu au grade de maître des requêtes (1891). C'est dans cette fonction, occupée sans discontinuer pendant 16 ans – une durée considérable pour une telle position – que Romieu va s'affirmer comme le maître-artisan du droit administratif français dans sa version contentieuse. Plus écouté – car moins politique – qu'E. Laferrière, J. Romieu est reconnu par ses pairs « comme un des auteurs (pour ne pas dire le véritable auteur) de l'évolution de la jurisprudence qui a si largement accru les garanties données aux citoyens par la juridiction administrative »<sup>16</sup>. Au Tribunal des conflits<sup>17</sup> comme à la section du Contentieux, J. Romieu laisse son nom à des conclusions sur des grands arrêts restés célèbres, que ce soit sur les services publics (CE, 6 février 1903, *Terrier*), sur la responsabilité des agents de l'État (CE, 10 février 1905, *Tomaso Grecco*) ou sur l'intérêt à agir en matière de requête pour excès de pouvoir (CE, 21 décembre 1906, *Syndicat des propriétaires et contribuables du quartier Croix-de-Seguey-Tivoli*). Devenu conseiller d'État en 1907, J. Romieu accède à la présidence de la section du Contentieux en janvier 1918, et y demeure jusqu'à sa retraite en 1933.

Sur les 52 années pendant lesquelles il a officié au Conseil d'État, J. Romieu en a passé 50 à la section du Contentieux. Une telle longévité dans la carrière et un tel ancrage unique, absolument inouïs pour l'époque et encore aujourd'hui, font de ce grand commis un témoin de premier plan de l'évolution du droit administratif sur la période tertio-républicaine. C'est d'ailleurs lui qui, en tant que président de section, assure le passage à des cadences de travail et de jugement plus denses afin de résorber le stock d'affaires pendantes après la Première Guerre mondiale. Les choix de carrière

<sup>16</sup> AN 20040382/54, lettre du vice-président du Conseil d'État Clément Colson au Garde des sceaux pour proposer J. Romieu au rang de grand officier de la Légion d'honneur (4 juin 1926).

<sup>17</sup> Sur le Tribunal des conflits, voir *infra*, p. 19 et note 26.

de J. Romieu témoignent de sa « dilection pour la fonction jurisprudentielle »<sup>18</sup> et du fait que seul le contentieux l'intéressait : contrairement à la plupart de ses collègues, il n'accepte jamais de poste dans l'administration, et, en 1928, refuse de succéder à C. Colson à la vice-présidence du Conseil d'État, préférant demeurer à la tête de la section du Contentieux.

Resté célibataire, J. Romieu semble avoir fait du droit administratif le centre de son existence. Outre sa position stratégique de commissaire du gouvernement, il enseigne le droit administratif à l'École des Ponts et Chaussées (à partir de 1906) et à l'École libre des sciences politiques (à partir de 1913). Méfiant à l'égard de l'Université et des universitaires, sa notoriété et son autorité lui permettent néanmoins d'être nommé en 1908 membre du jury de l'agrégation de droit public. Ses positions successives de commissaire de gouvernement et de président de la section du Contentieux lui assurent une position d'influence sur la question des services publics et de leur régulation par le juge administratif : à travers une carrière que les archives disponibles décrivent comme étant entièrement au service du Conseil, Romieu fait office de cliquet, laissant entrer ou non les pratiques qu'il juge légitimes et plaidables en droit. Aux yeux des autres membres de l'institution, y compris aux yeux de ceux qui ont rapidement fui les subtilités et les arguties de la jurisprudence, son nom est presque utilisé comme une paronomase du droit administratif et reste associé à cette œuvre prétorienne qui fait la fierté du Conseil d'État : « Vous aviez été pendant bien longtemps le commissaire du gouvernement qui avait fondé la jurisprudence sur bien des points et qui, sur d'autres, l'avait fait progresser libéralement, tout en rappelant tout de même toujours aux usagers du service public qu'il y a un minimum de discipline, c'est-à-dire de contrainte à accepter, quand on veut vivre en société ; et, quant aux agents publics, aux fonctionnaires, bien avant qu'on ne leur donne un statut, vous les aviez défendus, contre l'arbitraire tout en professant d'ailleurs, sur l'étendue de leurs devoirs et sur leur continuité, des idées un peu plus strictes que celles qui ont été reçues par la suite »<sup>19</sup>. J. Romieu est « le droit administratif fait homme »<sup>20</sup>. Incarnation la plus achevée du « magistrat-professeur », il inspirera d'autres artisans maniaques de la jurisprudence comme G. Pichat, qui lui succède à la présidence de la section du Contentieux, et Raymond Odent.

Dans l'organisation actuelle du Conseil d'État, l'affectation des nouveaux entrants au contentieux est automatique pendant les 3 premières années de leur auditorat. Au début de la période tertio-républicaine, elle ne semble pas être obligatoire. Petit à petit, elle devient néanmoins la règle : dans la composition des sections administratives de 1910, on ne trouve aucun auditeur de deuxième classe, ce qui laisse penser que ceux-ci commencent tous leur carrière au contentieux. Si tel est le cas, c'est parce qu'on estime que ce dernier est la meilleure des écoles : c'est là qu'on parfait sa formation intellectuelle, qu'on apprend à raisonner et surtout à *rapporter*. Aux yeux de la plupart des membres du Conseil d'État de la III<sup>e</sup> République, le contentieux est ainsi une propédeutique et sa section le saint des saints. C'est

<sup>18</sup> AN 20040382/105, dossier de carrière de J. Romieu, allocution de René Mayer (président du Conseil et président de l'Association des membres et anciens membres du Conseil d'État) lors d'une cérémonie en l'honneur de J. Romieu et en sa présence (juillet 1949).

<sup>19</sup> *Ibidem*.

<sup>20</sup> Pour reprendre une expression que Vincent Wright (Wright, 1972, p. 641) utilise au sujet de Léon Aucoc, membre du Conseil de 1852 à 1879 et lui aussi très versé en droit administratif.

pourquoi les conseillers nommés au tour extérieur y siègent rarement, alors que les conseillers en service extraordinaire ne peuvent pas y siéger du tout. Par ailleurs, à l'époque étudiée, la pratique du binage (l'appartenance à la fois à la section du Contentieux et à une section administrative) est très peu répandue. Impossible pour les présidents de sous-section, le binage ne concerne en 1873 que les 6 conseillers des sections administratives appelés à siéger à l'Assemblée du contentieux. Les conseillers appartenant à la section du Contentieux prennent également part à l'Assemblée générale du Conseil, mais ils n'interviennent pas dans les travaux des sections administratives.

La montée en puissance de la section du Contentieux ne va pas sans faire grincer quelques dents à l'intérieur de l'institution, surtout aux yeux des membres qui regardent davantage vers le champ politique. C'est surtout le caractère éminemment technique du droit administratif, parfois même inutilement abscons, qui est vécu comme problématique. Dans un rapport adressé en 1910 à Aristide Briand, alors à la présidence du Conseil, G. Coulon met en garde : « Le Conseil d'État va devenir d'ici à quelques années un corps séminarisé, placé sous une discipline intellectuelle très forte et disposant sans aucun contrepois de ce pouvoir considérable qui s'appelle la juridiction administrative »<sup>21</sup>. Ce sentiment ira en s'amplifiant après la Seconde Guerre mondiale avec la création de l'ENA, comme le révèlent les travaux entourant la tentative de réforme du Conseil à la fin des années 1950. En 1957, Fernand Grevisse, maître des requêtes, dénonce au début de sa note « le cancer que constitue la section du Contentieux, qui dévore le personnel et contribue à freiner le développement des autres activités de la maison »<sup>22</sup>. Aux yeux de certains membres, la pratique du droit administratif vicierait l'esprit des hauts fonctionnaires du Conseil. Le comité de réflexion dirigé par Raymond Janot rappelle ainsi, dans sa note de synthèse, que « selon une tendance majoritaire dans le groupe de travail, la section du Contentieux tient trop de place et risque de scléroser les esprits en leur ôtant tout contact avec les problèmes réels et vivants »<sup>23</sup>. Chef d'accusation ultime quand on connaît l'aversion des membres du Conseil pour l'intellectualisme et les constructions abstraites !

## 2.2. Fonder une juridiction en se trouvant des « clients » : les deux outils du recours pour excès de pouvoir et de l'intérêt à agir

Dans la fresque historique retraçant l'émergence des *professions* contenue dans leur important ouvrage de 1933, Alexander Carr-Saunders et Paul Wilson mettent en valeur la signification cruciale du processus de sécularisation par lequel « les anciennes professions » (Carr-Saunders et Wilson, 1933, p. 485) s'émancipent de la tutelle de l'Église, et également du mouvement d'autonomisation autorisant ces groupes professionnels à s'organiser indépendamment de l'État et à « conquérir légalement, par une action auprès du public, leur statut professionnel » (Boussard, Dubar, Tripiet, 2015, p. 83). Ce double processus d'autonomisation et d'émancipation de l'État par la légitimation du « public » correspond point pour point à ce qu'essaient de faire les légistes du Conseil d'État. Bien qu'occupant une position centrale dans l'appareil d'État, les hauts fonctionnaires de la section du Contentieux ont en effet conscience du fait que la reconnaissance de leur légitimité dans le champ juridique passe par l'autonomie de leur activité à l'égard de l'État, dont la sociologie des professions nous apprend qu'elle implique « une responsabilité éminente à l'égard des “clients” » (*ibidem*). L'usage du terme de « clients » est toutefois problématique lorsqu'on l'applique aux groupes

---

<sup>21</sup> AN 417AP/3.

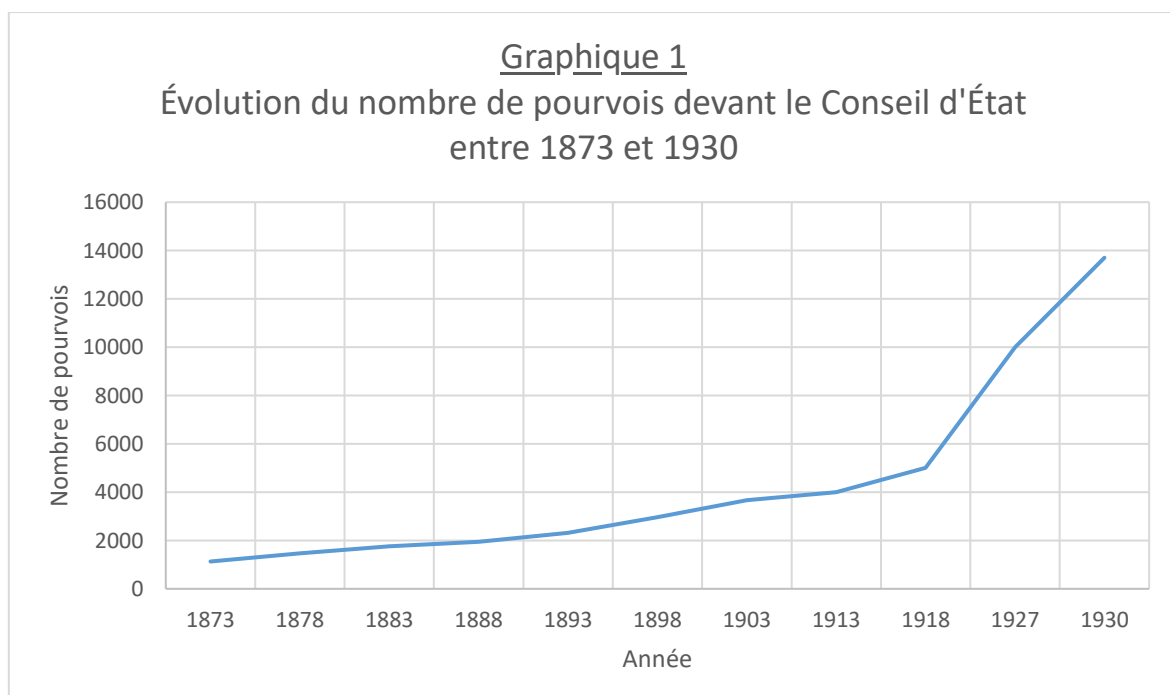
<sup>22</sup> AN 20040382/3.

<sup>23</sup> *Ibidem*.



professionnels dans l'État, en particulier dans le cas d'une activité régaliennne et non commerciale comme l'exercice de la justice. Si l'emploi du mot peut servir à distinguer le droit administratif d'un simple « droit de professeurs », comme aurait dit Max Weber, les requérant-e-s qui s'adressent au Conseil d'État ne sont cependant pas des « client-e-s » au sens d'une stricte relation marchande. Les publicistes insistent d'ailleurs sur le caractère *objectif* du recours pour excès de pouvoir qui, selon eux, n'est pas rendu nécessaire par la lésion d'un intérêt particulier, mais sert à faire progresser le droit et à extirper la logique du fait du prince au sein de l'administration. L'usage du terme de « clients » signifie donc seulement que l'enjeu est, pour le Conseil d'État, de créer une demande et des débouchés à sa production normative, avec cette réserve qu'une telle conquête doit s'obtenir par des moyens juridiques, le juge administratif se bornant à accueillir les affaires qui arrivent jusqu'à lui.

Moyennant cet ajustement conceptuel, l'essor du contentieux administratif dans les années 1880-1930 peut donc s'analyser comme la conquête d'un « marché » : il faut trouver des « clients » au juge administratif, ou, pour le dire dans les termes du « combat pour le droit » de R. Jhering, des requérant-e-s qui vont se transformer en « petits soldats de la légalité » (Jehring, 1875, p. 29) au profit du Conseil d'État. De 1394 en 1880 le nombre de recours examinés annuellement par le juge administratif passe à 13 700 en 1930. Sur l'ensemble de la période, il connaît une progression continue (*cf.* graphique 1), avec en particulier un décollage à partir de 1918, lié notamment à l'introduction de requêtes dans le domaine des pensions civiles et militaires. La question de l'essor du contentieux, du stock (toutes les affaires à l'instruction) et de l'arriéré (toutes les affaires non encore traitées) de la justice administrative devient alors une obsession constante du Conseil d'État, soucieux de répondre à la demande de droit administratif qu'il a, avec le coup de pouce du Tribunal des conflits, lui-même suscitée. Cette problématique de l'augmentation du nombre de requêtes déposées devant le Conseil souligne le fait que la question de la jurisprudence est aussi un enjeu démocratique. Elle s'exprime par 2 moyens juridiques, qui sont rigoureusement liés : le développement du recours pour excès de pouvoir et l'élargissement de la notion d'intérêt à agir.



La notion d'intérêt à agir, qui renvoie concrètement aux conditions que le juge demande au requérant de remplir personnellement pour pouvoir attaquer une décision, revêt une dimension centrale pour notre propos. Du point de vue du « public », c'est en effet une condition d'accès au juge pour voir sa requête accueillie. Pour le dire en terme plus sociologiquement conforme, c'est le ticket d'entrée dans le sous-champ du droit administratif. Lorsque Bastien François, comparant celui-ci avec le droit constitutionnel, écrit qu'« à travers la justice administrative, il mobilise une clientèle englobant non seulement l'appareil d'État (du ministre au plus "petit" fonctionnaire) mais tous les individus qui, à un moment ou à un autre, y sont *assujettis* » (François, 1993, p. 220), il considère ce qui n'est que le résultat d'un processus entamé dans les années 1880. Il faut en effet avoir en tête qu'à l'époque que nous étudions, le droit administratif renvoie à « un domaine réservé à une petite élite » (Braibant et al., 1956, p. VII). Il n'existe alors pas de « bons clients » du droit administratif, comme le Gisti, la Cimade, la FIDH ou les associations de défense de l'environnement, qui, dans leur aire de compétence respective, ont aujourd'hui le réflexe de la saisine automatique du juge administratif. Afin de pallier « la faiblesse du marché spécialisé lié au droit administratif dans sa version juridicisée » (Richard, 2015, p. 573), le Conseil d'État va prendre une série de décisions visant à élargir délibérément la notion d'intérêt nécessaire pour être recevable à former un recours pour excès de pouvoir, série dont le coup d'envoi est donné par l'arrêt *Casanova* du 29 mars 1901. Dans cette affaire, la ville d'Almeto, en Corse, avait décidé de créer un poste de médecin communal, rémunéré sur le budget de la commune. Casanova, un des habitants, attaqua la décision qu'il considérait illégale en ce qu'elle obligeait tous les contribuables à payer pour un médecin auquel certains pourraient ne pas faire appel. Le Conseil jugea que l'intérêt de contribuable de Casanova était suffisant pour qu'il pût attaquer la décision, ce qui, au vu de la jurisprudence admise jusqu'alors, correspondait à une lecture plus « généreuse » de l'intérêt à agir du requérant. Par la suite, la haute juridiction va juger recevable un recours pour excès de pouvoir formé par un maire contre l'arrêté d'un préfet annulant un de ses actes (CE, 18 avril 1902, *Commune de Nérès-les-Bains*), celui d'un électeur contre une opération de redécoupage électoral dans une commune (CE, 7 août 1903, *Chabot*), du titulaire d'un diplôme contre la nomination à un emploi auquel ce diplôme donnait vocation (CE, 11 décembre 1903, *Lot*), du propriétaire riverain d'une voie publique contre l'autorisation de poser des fils aériens de tramways sur cette voie (CE, 3 février 1905, *Storch*), des usagers du service public contre le refus du préfet de mettre en demeure le concessionnaire d'exécuter le service dans les conditions prévues par le cahier des charges (CE, 21 décembre 1906, *Syndicat des propriétaires et contribuables du quartier Croix-de-Seguey-Tivoli*), ou encore d'un fidèle contre la fermeture d'une église (CE, 8 février 1908, *Abbé Déliard*). Comme on peut s'en apercevoir, il s'agit de conditions très techniques, qui ouvrent le recours à une certaine catégorie de citoyen-ne-s (les propriétaires, les contribuables, les élu-e-s, les diplômé-e-s), mais qui constituent précisément ces relais que le droit administratif a besoin d'attirer à lui pour exister.

Ainsi, il apparaît qu'avec la section du Contentieux, le Conseil d'État dispose d'un formidable outil pour mettre en musique son discours sur les services publics. En ce sens, on pourrait dire que le service public des administrativistes est l'équivalent du thème de la défense des libertés pour les constitutionnalistes d'aujourd'hui : il s'agit d'une cause noble, en même temps que d'un moyen de discipliner l'État et son administration. C'est même plus que ça, puisque la notion sert aussi comme « un moyen de conquête du régime de droit public », (Rainaud, 1999, p. 41), ce qui signifie que le service public entraîne, *à certaines conditions*, la compétence du juge administratif (plutôt que celle d'un juge civil). On est ainsi conduit vers la troisième acception de l'expression « service public » : celle que les hauts fonctionnaires du

Palais Royal utilisent à plein, dans la latitude que leur confère l'existence d'un droit presque entièrement jurisprudentiel comme le droit administratif, pour étendre leur influence.

### 3. La jurisprudence sur les services publics

De 1872 à 1940, le Conseil d'État peut développer de manière impérieuse *son* droit administratif. Le Parlement, en effet, se refuse quasi constamment à légiférer sur la question des services publics, et il n'existe pas encore de juridiction supérieure (Conseil constitutionnel, Cour de justice de l'Union européenne ou Cour européenne des droits de l'homme) pour venir tempérer les élans jurisprudentiels de la section du Contentieux. Cette jurisprudence en droit administratif est l'orgueil du corps, comme en témoigne *a posteriori* (et non sans emphase) une note sur la réforme du Conseil en 1962 : « C'est le contentieux qui fait tout le prestige du Conseil d'État à l'étranger, où son rôle administratif est totalement ignoré. La jurisprudence élaborée par le Conseil d'État constitue, en revanche, de l'aveu universel, un monument juridique qui a sa place dans le patrimoine de l'humanité »<sup>24</sup>. Elle mérite cependant d'être réévaluée à l'aune de la sociologie des élites, et objectivée sous la forme d'une analyse des correspondances qui permet d'apporter une compréhension un peu plus fine de cette mise à jour de la pensée d'État.

#### 3.1. Une jurisprudence qui fait l'orgueil du corps

Si, par rapport à des sections administratives dont le fonctionnement était déjà bien rôdé, l'essor du contentieux est un élément incontournable de la professionnalisation du Conseil d'État entre 1872 et 1940, la jurisprudence issue de cette évolution constitue un grand motif de fierté pour les membres du corps :

« Maintenant, nous élevant au-dessus d'une exégèse subtile de vos arrêts, embrassons d'un regard le chemin parcouru depuis l'avènement de la III<sup>e</sup> République. Nous avons sous les yeux le monument de jurisprudence que le Conseil d'État a patiemment construit pour donner aux citoyens d'un pays libre les garanties de la justice la plus impartiale et la plus humaine, tout en sauvegardant l'intérêt général et les prérogatives de la souveraineté nationale. » (Rouchon-Mazerat, 1933, p. 102)

Si cette jurisprudence est volontiers valorisée par les commissaires du gouvernement, comme ici Edmond Rouchon-Mazerat en 1933, il faut bien voir que les cas d'espèces qui permettent aux conseillers d'État d'édifier cette construction d'ensemble résultent du dysfonctionnement des services publics :

« Si le droit exorbitant de l'Administration se structure encore après 1870 et tout au long de la III<sup>e</sup> République, c'est uniquement parce que les particuliers ont à souffrir des manifestations desdits services. Il y a procès ; les individus lésés demandent que soit dit le droit : en aucun cas ils ne bénéficient d'un quelconque avantage (par exemple, la prestation) dans les rapports contentieux qu'ils entretiennent avec l'autorité publique. Ce n'est pas d'une harmonie que serait issu

---

<sup>24</sup> AN 20040382/3.

le service public du point de vue de son encadrement juridique, mais d'un conflit, et parfois dramatique, comme en témoigne le cas de la fille Blanco<sup>25</sup> ». (Bigot, 2000, p. 532).

L'existence d'un droit administratif dans sa version contentieuse n'est donc rendue possible que parce qu'il y a des trains qui n'arrivent pas à l'heure, et qu'il se trouve des citoyen-ne-s pour avoir l'idée de s'en plaindre. Dit autrement, les écrits des membres de la section du Contentieux renvoient, par définition, à « la dimension "pathologique" de la gestion des services », et reflètent « une image fragmentée et partielle de la réalité administrative » (Dubois de Carratier, 2005, p. 51).

En s'efforçant de bien localiser les moments institutionnels du mandat des juristes d'État, on peut décrire le Tribunal des conflits, qui tranche, à partir de 1872, les différends entre les juges judiciaires et les juges administratifs, comme l'incarnation de la lutte à l'intérieur du champ et comme un garde-frontière à l'avant-poste de la souveraineté territoriale des juristes de droit public. Si la collaboration est, à l'époque, entre les facultés de droit et le Conseil d'État, elle est aussi avec les hommes politiques, au prix de « transactions collusives » cristallisées lors des affaires jugées par le Tribunal des conflits et tranchées par la voix départitrice du Garde des sceaux<sup>26</sup>. C'est le cas par exemple en 1873 et en 1908, avec deux pierres d'achoppement spectaculaires entre Conseil d'État et Cour de cassation (l'affaire Blanco et l'affaire Feutry), au cours desquelles Jules Dufaure puis Aristide Briand apportent un soutien décisif au camp administrativiste. Dans la première affaire, devenue célèbre suite aux relectures qui en ont été proposées dans les années 1900-1910, il s'agissait de savoir si un juge ordinaire (*i.e.* non administratif) pouvait condamner l'État à dédommager le père d'une petite fille qui était restée paralysée suite à un accident dans une manufacture de tabacs. Ce qui était en cause n'était donc rien moins que le fait de savoir si le Code civil pouvait s'appliquer à l'État au travers des services publics qu'il organise. Comme le ministre se rallia à la thèse du Conseil d'État, la réponse fut négative, si bien que cette affaire annonça les débuts d'une construction d'ampleur liant la compétence et le fond, c'est-à-dire le service public et le juge administratif.

La conversion du droit administratif français à la doctrine du service public allait recevoir deux confirmations saisissantes au début du XX<sup>e</sup> siècle. En 1903 (arrêt *Terrier*), dans une affaire qui concernait le paiement d'une récompense promise par le conseil général de Saône-et-Loire pour quiconque détruirait des vipères dans le département, J. Romieu proposa à ses collègues que le contentieux qui touche aux services publics assurés par les départements soit du ressort du juge administratif. Pour bien comprendre en quoi cet élément est crucial pour le grand récit de l'État, il faut rappeler le statut qui était alors celui des collectivités locales : « La plupart des auteurs considéraient [...] que les communes étaient soumises aux règles du droit privé et par suite aux articles 1382 et suivants du Code civil. On considérait en effet la commune moins comme une personne administrative que comme une communauté de voisins quasi familiale » (Sfez, 1966, p. 60). En 1908, la décision *Feutry*, dans laquelle était en cause la responsabilité du département de l'Oise pour avoir laissé échapper un aliéné mental d'un asile dont il avait la charge, corrobore une évolution que l'arrêt *Terrier* laissait sur un terrain

---

<sup>25</sup> Sur l'affaire Blanco, voir plus bas.

<sup>26</sup> Le Tribunal des conflits est composé de 4 membres de l'ordre judiciaire et de 4 membres de l'ordre administratif. En cas d'égalité des voix, c'est au ministre de la Justice, qui préside le Tribunal, de vider le partage en apportant son suffrage à l'un ou à l'autre camp.

essentiellement contractuel : elle crée, du point de vue de la responsabilité extra-contractuelle, un vaste *continuum* de personnes publiques englobant l'État, les départements et les communes, en enterrant la vieille distinction entre actes d'autorité (pour lesquels le juge administratif était reconnu compétent) et actes de gestion (pour lesquels le juge judiciaire pouvait être saisi). À partir d'éléments extrêmement techniques, les membres de la juridiction administrative arrivent donc à faire accepter l'idée que les structures publiques jouissent d'une extraterritorialité juridique, ce qui leur permet, par ricochet, de légitimer leur propre travail de juriste d'État.

Au cours de la séquence historique ici restituée prennent rang plusieurs décisions importantes qui autorisent les juges à sélectionner les affaires et les activités susceptibles de recevoir le label de service public (ainsi de la mise à la fourrière de chiens errants ou de la destruction de vipères en milieu rural, mais pas du théâtre ou du transport par bacs), avec toutes les conséquences qu'un tel « étiquetage » comporte en termes de dévolution à la justice administrative<sup>27</sup>. Pour mettre en forme cette métamorphose de la pensée d'État, les juges de la section du Contentieux peuvent compter sur le secours des penseurs du droit administratif que sont les professeurs, dont certains s'efforcent de faire accepter, sur le plan doctrinal, la substitution de la notion de service public à celle de puissance publique. Léon Duguit, qui est le héraut de cette révolution symbolique, déclare ainsi en 1907 : « Le concept de puissance publique est un concept métaphysique emprunté au droit romain et défendu par les hommes au pouvoir et leurs légistes pour donner un fondement d'apparence juridique à la force qu'ils détiennent ; c'est un concept que tout esprit positif doit rejeter » (Duguit, 1907, p. 422). Même le grand adversaire de L. Duguit (M. Hauriou) reconnaît la légitimité de cette transformation du droit, en particulier à la fin de sa carrière : « Si le régime administratif repose essentiellement sur le pouvoir, il faut reconnaître que ce pouvoir est institué, c'est-à-dire encadré dans une organisation soumise à une idée. Cette idée est celle du service à rendre au public ou du service public. Elle a commencé par être l'idée du service du roi, pour devenir ensuite celle du service public. L'essentiel est que ce soit l'idée de servir, de rendre service au lieu d'être celle de pressurer et d'opprimer, qui est trop facilement la tentation du pouvoir » (Hauriou, 1933, p. 14).

### 3.2. *Service public et sociodicée des élites*

Dans ses *Conférences* (Aucoc, 1885, p. 485), L. Aucoc révèle qu'à la fin du Second Empire, le Conseil d'État a eu le pressentiment du rôle que le service public pourrait jouer du point de vue de la politique jurisprudentielle de l'institution. Si cette tendance n'a pas prévalu, c'est, semble-t-il, par le fait d'E. Laferrière, qui n'en voulait pas. À la suite de Jean Rivero (Rivero, 1956, p. 469), on peut faire l'hypothèse que, après le départ d'E. Laferrière de la vice-présidence du Conseil d'État (1898), la génération suivante ait cherché en réaction à revenir au service public. Cette hypothèse est d'autant plus tentante que, du point de vue de la sociologie des élites, la théorie du service public peut s'analyser comme une forme de sociodicée, c'est-à-dire comme une narration sur le monde social qui permet à celui-ci de se maintenir tel qu'il est, à savoir à l'avantage des dominant-e-s. Les tentatives, à l'intérieur du droit administratif, pour substituer la notion de service public à celles, plus anciennes, de puissance publique ou de police, entreraient ainsi dans ce cadre et illustreraient l'idée wébérienne selon laquelle, pour que la domination se maintienne, il faut que le pouvoir apparaisse comme un service rendu aux dominé-e-s. Par cette opération, les élites traditionnelles (*i. e.*, dans ce cas, les membres du

---

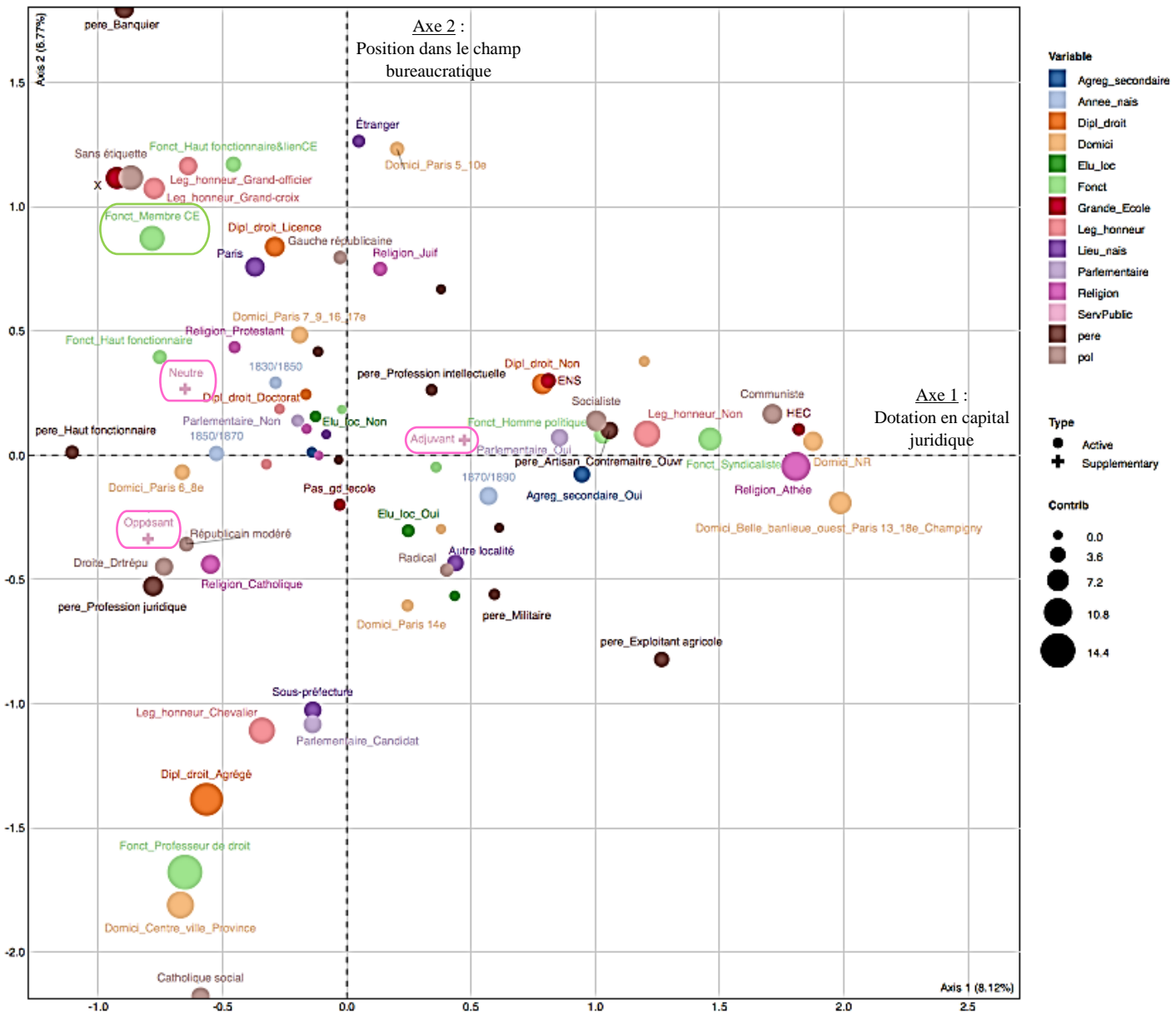
<sup>27</sup> Pour un examen plus poussé de ces décisions et de cette séquence historique, voir Bosvieux-Onyekwelu, 2019.

Conseil d'État et les professeurs de droit), plus anciennement installées et donc plus richement dotées en capital juridique, visent à ajuster la pensée d'État à la République et, ce faisant, à préserver un magistère auquel la républicanisation du régime est susceptible de porter atteinte. C'est alors la volonté de certains acteurs de réorganiser le champ du droit, au travers notamment de la montée en puissance du contentieux administratif, qui constitue un facteur déterminant pour expliquer la captation exercée sur cette idée par les membres du Conseil d'État. Le retour progressif de la bourgeoisie conservatrice au sein du Conseil d'État après l'épuration de 1879 (tel que l'a documenté V. Wright<sup>28</sup>), l'origine sociale des professeurs de droit exposants de l'idée de service public et l'opposition commune de ces deux groupes sociaux aux « nouvelles couches » issues du suffrage seraient alors autant de facteurs explicatifs du statut de la théorie de service public comme simple discours de rechange des élites.

---

<sup>28</sup> Wright, 1972.

*Graphique 2. L'espace des correspondances des exposant-e-s de l'idée de service public entre 1870 et 1940*



Le graphique ci-dessus correspond à une analyse des correspondances multiples (ACM) servant à décrire l'espace des exposant-e-s<sup>29</sup> de l'idée de service public entre 1870 et 1940. Cette dernière a été réalisée à partir d'un « questionnaire » regroupant 17 variables, appliqué à l'ensemble des 116 individus de notre prosopographie, ceux-ci étant répartis en différents sous-groupes (« Membres du Conseil d'État », « Professeurs de droit », « Autres », cette dernière sous-catégorie se sous-décomposant à son tour en « Hauts fonctionnaires », « Universitaires »,

<sup>29</sup> Dans la mesure où l'idée de service public est une idée hybride, travaillée à la fois par des universitaires, des fonctionnaires et des syndicalistes, dans des supports aussi divers que des livres, de la littérature grise ou des conclusions de commissaires de gouvernement au Conseil d'État, il n'est pas facile de choisir le meilleur terme pour qualifier ces acteurs (« porteurs » ? « Contributeurs » ?, « Producteurs d'idée » ? « Prédicateurs » ?). Nous retenons ici le substantif d'« exposant », à la fois plus générique dans ses usages (et donc plus « inclusif ») et peut-être aussi plus conforme au fait que ce qui est alors en jeu tient à la diffusion d'une idée par sa publicisation.

« Hommes politiques » et « Syndicalistes »)<sup>30</sup>. Les deux axes qui organisent l'éclatement du nuage de points opposent, en abscisse, des élites en devenir (hommes politiques radicaux et socialistes, syndicalistes, universitaires non liés au droit) à un capital juridique anciennement acquis, et, en ordonnée, un centre administratif parisien (hauts fonctionnaires et membres du Conseil d'État) à des notables provinciaux (pour la plupart des professeurs de droit). Dans cette distribution, on constate où vient se poser, dans la variable « Fonction dans l'enquête », la modalité « Membre du CE » (entourée en vert dans le graphique) : du côté de la forte dotation en capital juridique et de l'intégration au centre administratif parisien. Mais, eu égard à ce dont il est question ici, le plus important dans ce diagramme concerne la « Position par rapport au service public »<sup>31</sup>, projetée en variable illustrative. Les 3 modalités de cette variable (« Adjuvant », « Opposant » et « Neutre ») ont été entourées, dans le diagramme, en rose, cela afin de visualiser un résultat significatif, à savoir que la modalité « Neutre par rapport au service public » est, dans le repère orthogonal, beaucoup plus proche de la modalité « Opposant » que de la modalité « Adjuvant » ; elle n'est donc pas, comment on pourrait à première vue s'y attendre, à équidistance des deux. L'analyse des correspondances confirme ainsi l'hypothèse d'une « pieuse hypocrisie » (Bancaud, 1987) des membres du Conseil d'État, habitués au service apolitique de la politique, et chez qui la modalité « Neutre » est la plus représentée : il n'est pas certain que ces hauts fonctionnaires croient vraiment à ce qu'ils font lorsqu'ils parlent le langage du service public, celui-ci s'apparentant, dans leur bouche et sous leur plume, moins à une véritable adhésion qu'à un hommage obligé à la vertu républicaine. En définitive, l'analyse géométrique des données nous renvoie à un paradoxe ultime, à savoir que c'est une institution peuplée de grands bourgeois, personnellement peu favorables à l'extension du secteur public au niveau local ou national, qui élaborent cette notion si cruciale de service public.

\*\*\*\*\*

Les 3 acceptions de service public décelables dans l'activité des membres du Conseil d'État sous la III<sup>e</sup> République ne sont jamais très éloignées l'une de l'autre : en apposant le label de « service public » sur le travail dans la fonction publique, sur les structures de l'État ou sur les actes des communes et des départements, le juge administratif crée de fait une sorte de continuité, d'air de famille. Mais ce n'est pas tout. En orchestrant un grand discours sur la notion de service et en donnant à cette dernière une signification abstraite et générale, les légistes font voir à quel point l'État est une fiction de droit (*fictio juris*), « une fiction de juristes qui contribuent à produire l'État en produisant une théorie de l'État, un discours performatif sur la chose publique », et « une philosophie politique » qui « n'est pas descriptive, mais productive

<sup>30</sup> Pour le détail de ces 17 variables, voir Bosvieux-Onyekwelu, 2016, p. 214-220. Je passe rapidement sur le commentaire de l'ACM, car le plus important, pour ce qui m'occupe ici, est à la fois la position des membres du Conseil d'État ainsi que la figuration de la variable illustrative « Position par rapport au service public ».

<sup>31</sup> Ont été utilisées, pour renseigner cette variable, les prises de position *politiques* des acteurs eu égard au débat sur la place des services publics dans l'économie française sous la III<sup>e</sup> République, dont les controverses suscitées par le socialisme municipal constituent un indicateur fiable. Les prises de position relatives au syndicalisme des fonctionnaires ou à l'adoption d'un impôt sur le revenu ont également été utilisées comme des indicateurs complémentaires. Cette méthode présente le défaut de simplifier et de schématiser un phénomène extrêmement complexe, puisqu'on peut être, comme L. Duguit par exemple, un adjuvant du service public sur le plan théorique (*i. e.* militer pour que la notion devienne un paradigme de la science du droit) tout en ne souhaitant pas l'extension des services publics dans la vie économique. En l'état actuel du traitement de notre base, nous n'avons cependant pas réussi à introduire un grain plus fin dans l'analyse.



et prédictive de son objet » (Bourdieu, 1997, p. 65). Au prisme de ce processus, le service public apparaît comme étant bien plus qu'une simple idée (au sens de représentation mentale) : il s'agit plutôt d'une idée en action, englobant aussi bien les comportements et les pratiques que les constructions les plus théoriques du droit savant.

Le retour sur la configuration socio-historique et institutionnelle propre à la III<sup>e</sup> République a par ailleurs pour vertu de nous faire comprendre que le service public tel que nous pouvons l'entendre aujourd'hui, c'est-à-dire comme contrepoids à la logique capitaliste de la recherche du profit, est très marqué par des éléments post-Seconde Guerre mondiale. Avant 1940, la notion est en effet loin d'être un marqueur idéologique stabilisé, ce qui explique qu'elle puisse être, pour le Conseil d'État, une culture professionnelle bien plus qu'une théologie politique. En cela, et si l'on remonte encore plus loin, elle est susceptible de se rattacher à la notion d'« extrême centre » mobilisée par Pierre Serna dans son travail sur la Révolution et l'Empire, lorsque se formalise progressivement une configuration politique fondée sur l'appropriation des principes de modération et de neutralité, que l'historien décrit comme une « idéologie sans discours politique » associant constamment « la théorie du juste milieu au pragmatisme idéologique » (Serna, 2005, p. 23 et 25). La période tertio-républicaine nous renvoie donc, de manière plus générale, à la particularité d'un contexte national, comme le suggère la comparaison du cas français avec un exemple proche mais distinct : la Grande-Bretagne. Dans ce pays, on retrouve le même « ethos du service public » (Horton, 2006), ancré dans une revendication d'intégrité morale et une image de frugalité aristocratique, mais sans institution comparable à ce garant du droit dans l'État qu'est le Conseil d'État. Si les contours du *civil service* y sont fixés à peu près à la même période qu'en France (entre 1860 et 1930), mais sans les repères du régime républicain, c'est parce que cette construction s'y développe dans le sillage de la monarchie constitutionnelle et d'une *common law* fondée sur la coutume bien plus que sur le statut de droit public.

## Références

- Abbott, A., 1988, *The System of Professions: an Essay on the Division of the Expert Labor*, University of Chicago Press, Chicago
- Andrieux, A., 1952, « Le rôle consultatif du Conseil d'État », *Le Conseil d'État : livre jubilaire pour commémorer son cent-cinquantième anniversaire*, Sirey, Paris, p. 391-401
- Aucoc, L., 1885, *Conférences sur l'administration et le droit administratif*, Dunod, Paris
- Bailleux, J., 2014, *Penser l'Europe par le droit : l'invention du droit communautaire en France*, Dalloz, Paris
- Bancaud, A., 1987, « Considérations sur une "pieuse hypocrisie" : la forme des arrêts de la Cour de cassation », *Droit et société*, n°7, p. 373-387
- Bezes, P., Join-Lambert, O., 2010, « Comment se font les administrations : analyser des activités administratives constituantes », *Sociologie du travail*, vol. 52, n°2, p. 133-150
- Bigot, G., 2000, « Les mythes fondateurs du droit administratif », *Revue française de droit administratif*, n°3, p. 527-536
- Birnbaum, P., 1994, *Les sommets de l'État : essai sur le pouvoir de l'élite en France*, Seuil, Paris
- Bosvieux-Onyekwelu, C., 2016, *D'une sociodicée à un savoir d'État : le service public, une tentative de mise en forme du monde social par le droit (1873-1940)*, thèse pour le doctorat en sociologie, Université Paris-Saclay, Versailles-Saint-Quentin-en-Yvelines, en ligne : <https://tel.archives-ouvertes.fr/tel-01662466/>

- Bosvieux-Onyekwelu, C., 2019, « Revenir sur une légende en sociologue : l'arrêt Blanco et le mythe de la "naissance" du droit administratif français », *Droit et société*, n°102 [à paraître]
- Bourdieu, P., 1997, « De la maison du roi à la raison d'État : un modèle de la genèse du champ bureaucratique », *Actes de la recherche en sciences sociales*, n°118, p. 55-68
- Bourdieu, P., 1994, *Raisons pratiques*, Seuil, Paris
- Bourdieu, P., 2012, *Sur l'État*, Seuil, Paris
- Boussard, V., Dubar, C., Tripier, P., 2015, *Sociologie des professions*, Armand Colin, Paris
- Braibant, G., Long, M., Weil, P. (dir.), 1956, *Les grands arrêts de la jurisprudence administrative*, Sirey, Paris
- Cahen-Salvador, G., 1952, « De quelques personnalités qui ont illustré le Conseil d'État au XX<sup>e</sup> siècle », *Le Conseil d'État : livre jubilaire pour commémorer son cent-cinquantième anniversaire*, Sirey, Paris, p. 377-393
- Caillosse, J., 2008, *La constitution imaginaire de l'administration : recherches sur la politique du droit administratif*, PUF, Paris
- Carr-Saunders, A., Wilson P., 1933, *The Professions*, Clarendon Press, Oxford
- Champy, F., 2012, *La sociologie des professions*, PUF, Paris
- Charle, C., 2006, *Les élites de la République (1880-1900)*, Fayard, Paris
- Chatriot, A., 2008, « La difficile écriture de l'histoire du Conseil d'État », *French Politics, Culture & Society*, volume 26, n°3, p. 23-42
- Conseil d'État, 1994, *Service public, services publics : déclin ou renouveau ?*, La Documentation française, Paris
- Darbel, A., Schnapper, D., 1969 & 1972, *Morphologie de la haute administration française*, Mouton, Paris
- Dubois de Carratier, L., 2005, « Le Conseil d'État, l'économie et le service public : concessions et services publics industriels et commerciaux (1880-1950) », *Revue d'histoire moderne et contemporaine*, vol. 52, n°3, p. 51-74
- Duguit, L., 1907, « De la situation des particuliers à l'égard des services publics », *Revue du droit public*, p. 411-439
- François, B., 1993, « La constitution du droit ? La doctrine constitutionnelle à la recherche d'une légitimité juridique et d'un horizon pratique » in Bernard, A., Poirmeur, Y. (dir.), *La doctrine juridique*, PUF, Paris, p. 210-229
- François, B., 2010, « Perspectives de la sociologie des institutions » in Lagroye, J., Offerlé, M. (dir.), *Sociologie de l'institution*, Belin, Paris, p. 291-323
- Greilsammer, I., 1996, *Léon Blum*, Flammarion, Paris
- Hauriou, M., 1933, *Précis de droit administratif*, Sirey, Paris
- Horton, S., 2006, « The Public Service Ethos in the British Civil Service: a Historical Institutional Analysis », *Public Policy and Administration*, vol. 21, n°1, p. 32-48
- Jehring, R., 1875 [1872], *Le combat pour le droit*, trad. A.-F. Meydiéu, Pedone, Paris
- Kessler, M.-C., 1968, *Le Conseil d'État*, Armand Colin, Paris
- Latour, B., 2002, *La fabrique du droit : une ethnographie du Conseil d'État*, La Découverte, Paris
- Laurens, S., 2009, *Une politisation feutrée : les hauts fonctionnaires et l'immigration en France (1962-1981)*, Belin, Paris
- Lemercier, C., Zalc, C., 2008, *Méthodes quantitatives pour l'historien*, La Découverte, Paris
- Rainaud, J.-M., 1999, *La crise du service public français*, PUF, Paris
- Richard, G., 2015, *Enseigner le droit public à Paris sous la III<sup>e</sup> République*, Dalloz, Paris

- Rivero, J., 1956, « Hauriou et l'avènement de la notion de service public », *Mélanges Mestre*, Sirey, Paris, p. 461-471
- Rouban, L., 2008, « Le Conseil d'État 1958-2008 : sociologie d'un grand corps », *Les cahiers du CEVIPOF*, n°49, p. 1-120
- Rouchon-Mazerat, E., 1933, « Conclusions sur l'affaire *Mélinette* », *Recueil Sirey*, III, p. 97-102
- Sacriste, G., 2011, *La République des constitutionnalistes : professeurs de droit et légitimation de l'État en France (1870-1914)*, Presses de Sciences Po, Paris
- Saint-Martin, A., 2011, « L'astronomie française à la Belle Époque : professionnalisation d'une activité scientifique », *Sociologie du travail*, vol. 53, n°2, p. 253-272
- Serna, P., 2005, *La République des girouettes. 1789-1815 et au-delà, une anomalie politique : la France de l'extrême centre*, Champ Vallon, Seyssel
- Sfez, L., 1966, *Essai sur la contribution du doyen Hauriou au droit administratif français*, LGDJ, Paris
- Thoenig, J.-C., 1973, *L'ère des technocrates : le cas des Ponts et Chaussées*, Éditions d'Organisation, Paris
- Topalov, C., 1999a, « Les "réformateurs" et leurs réseaux : enjeux d'un objet de recherche » in Topalov, C. (dir.), *Laboratoires du nouveau siècle : la nébuleuse réformatrice et ses réseaux (1880-1914)*, Éditions de l'EHESS, Paris, p. 11-58
- Topalov, C., 1999b, « Nouvelles spécialités » in Topalov, C. (dir.), *Laboratoires du nouveau siècle : la nébuleuse réformatrice et ses réseaux (1880-1914)*, Éditions de l'EHESS, Paris, p. 419-459
- Vanneuville, R., 2000, « Le Conseil d'État au tournant du siècle : raison politique et conscience légale de la République » in Baruch, M.-O., Duclert, V. (dir.), *Serviteurs de l'État : une histoire politique de l'administration française (1875-1945)*, La Découverte, Paris, p. 97-108
- Willemez, L., 2015, « Un champ mis à l'épreuve : structure et propriétés du champ juridique dans la France contemporaine », *Droit et société*, n°89, p. 129-149
- Wright, V., 1972, « L'épuration du Conseil d'État en juillet 1879 », *Revue d'histoire moderne et contemporaine*, vol. 19, n°4, p. 621-653