



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)

Charles Bosvieux-Onyekwelu

► To cite this version:

Charles Bosvieux-Onyekwelu. 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). Sociologie. Université Paris Saclay (COMUE), 2016. Français. [⟨NNT : 2016SACLV114⟩](#). [⟨tel-01662466⟩](#)

HAL Id: tel-01662466

<https://theses.hal.science/tel-01662466v1>

Submitted on 13 Dec 2017

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.



HAL Authorization

THESE DE DOCTORAT
DE
L'UNIVERSITE PARIS-SACLAY
PREPAREE A
“L'UNIVERSITE DE VERSAILLES SAINT-QUENTIN-EN-YVELINES
(UVSQ)”

ÉCOLE DOCTORALE N° 578
École doctorale de sciences de l'Homme et de la Société

Spécialité de doctorat : Sociologie

Par

Monsieur Charles BOSVIEUX-ONYEKWELU

« 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 présentée et soutenue à l'ENS Ulm le mercredi 7 décembre 2016 à 14 heures

Composition du jury :

Monsieur Laurent WILLEMEZ
Monsieur Jean-Louis HALPÉRIN
Madame Martine KALUSZYNSKI
Madame Claire LEMERCIER
Monsieur Matthieu HÉLY
Monsieur Duncan KELLY

Professeur de sociologie, UVSQ
Professeur d'histoire du droit, ENS Ulm
Directrice de recherche CNRS, Sciences-Po Grenoble
Directrice de recherche CNRS, Sciences-Po Paris
Professeur de sociologie, UVSQ
Reader in Political Thought, University of Cambridge

Directeur de thèse
Codirecteur de thèse
Rapporteuse
Rapporteuse
Président
Examineur

MERCI

À Laurent, pour m'avoir accueilli au Printemps et pour son exigence dans l'écriture sociologique ;

À Jean-Louis, pour m'avoir initié au droit et m'avoir lu si attentivement sur des sujets sur lesquels il connaissait déjà beaucoup de choses ;

À mes parents : Bob le Chat, pour sa droiture, et Henriette, pour ses relectures ;

À Alain Fages-Tafanelli, pour sa fidélité ;

À tous mes lascars : Footix, mon ingénieur informatique, Lucho Gonzalez et Romain Fiorucci-Lutaud ;

À mes compagnon-ne-s de galère au cours de ces 6 années ;

À Simon Massei pour sa sensibilité ;

À mon équipe de « statisticiens » : Jérôme Greffion et Pierre Carrelet ;

À Antoine Basset, Guillaume Boudou, Carla Bully et Arnaud Saint-Martin pour leurs relectures ;

À Antoine Guichard pour nos discussions sur la prosopographie ;

À toutes celles et tous ceux qui, à un moment ou à un autre, m'ont tendu la main, notamment à Samuel Hayat, pour ses conseils avisés et sa disponibilité très « horizontale » ;

À la place N105 de la BNF et à celle au fond à droite de la salle 3 de la bibliothèque de l'ENS pour m'avoir supporté pendant ces 6 années ;

Aux précaires de la BNF, et à tous les invisibles qui rendent possible la recherche en France ;

À Sofiane Belilita et Daniel Mary, de la bibliothèque des lettres de l'ENS Ulm ;

Aux Archives nationales : à Arnaud Romont, Geneviève Profit, et à tout le personnel avec qui j'ai pu échanger au détour d'un retour de carton ;

À Hervé Passot, des archives départementales du Nord ;

À Dominique Parcollet, responsable des archives au Centre d'histoire de Sciences-po ;

À Emmanuelle Flament-Guelfucci, directrice de la bibliothèque et des archives au Conseil d'État ;

Aux étudiant-e-s à qui j'ai enseigné pour leur assistance (aux deux sens du terme) et pour la découverte de la valeur de l'enseignement comme expérience ;

À toutes celles et tous ceux qui rendent le monde de l'Université et de la recherche un peu moins cruel ;

And, naturally, to the Big Madiba Show : Bourdieu loves you big time.

Ce travail est dédié à la mémoire de Berthe Velay

Table des matières

INTRODUCTION GENERALE.....	13
Une thèse sur l'État.....	13
La constitution d'un champ du public.....	14
Le service public : le mot et l'idée.....	18
Pourquoi le droit ?	23
Le droit administratif comme arme et le Conseil d'État comme foyer.....	25
Service public et sociodécès des élites.....	27
Le service public dans la culture politique républicaine.....	30
Une contre-histoire du service public.....	32
Champ, profession et interdisciplinarité.....	36
Un champ prosopographié.....	40
I) LES ACTEURS DU « MOMENT » SERVICE PUBLIC : UNE DISTRIBUTION ORGANISÉE PAR LE META-CHAMP DE L'ÉTAT.....	49
CHAPITRE 1 : Être membre du Conseil d'État sous la Troisième République.....	51
A) Travailler au Conseil d'État sous la Troisième République.....	62
a) Le Conseil d'État et son organisation.....	62
b) Les conditions et habitudes de travail du corps.....	65
c) Faire carrière au Conseil d'État.....	68
d) Commissaire du gouvernement : un rôle à part.....	73
B) Les propriétés sociobiographiques des membres et l'élaboration d'idéaux-types de carrière.....	80
a) Un Conseil d'État républicain ?.....	80
b) Les types : l'amateur de contentieux, le réformateur et la politique.....	82
c) L'entre-soi d'une élite politique et administrative.....	87
C) Vices privés, vertus publiques ?.....	88
a) Les oblates du service public.....	89
b) Le Conseil d'État et le « public » : pratiques et stratégies d'accommodement.....	93
c) Le Conseil d'État et l'argent.....	99
CHAPITRE 2 : Les professeurs de droit et le droit administratif.....	105
A) Les caractéristiques du droit administratif universitaire sous la Troisième République.....	111
a) Légitimer le droit administratif, en établir les limites.....	112
b) Y-a-t-il eu une « école du service public » ?.....	117
c) La distinction entre Paris et la province : une distinction heuristique.....	122
d) Les professeurs de droit vis-à-vis du Conseil d'État.....	127
B) Propriétés sociales et positions politiques : une tentative de typologie.....	129
a) L'origine sociale des professeurs.....	130
b) Les types : le haut fonctionnaire, le savant et l'expert.....	132
c) Du droit à la politique.....	141
C) Préserver le magistère du droit : le désintéressement, la tradition et le nombre.....	144

a) Les professeurs de droit et le désintéressement.....	144
b) Les professeurs de droit et la tradition.....	150
c) Les professeurs de droit et la question du nombre.....	154
CHAPITRE 3 : Les « experts » du social.....	161
A) Les hauts fonctionnaires non membres du Conseil d'État.....	171
a) Les ingénieurs du social.....	172
b) Les magistrats et les autres hauts fonctionnaires ou assimilés.....	184
B) Les politiques, les syndicalistes et les universitaires.....	187
a) Le pôle « Politiques ».....	187
i) Le pôle socialiste.....	188
ii) Le pôle philanthrope et réformateur.....	189
iii) Le pôle « impôt sur le revenu ».....	191
b) Le pôle « Syndicalistes ».....	192
i) Le pôle « Instituteurs/rices ».....	193
ii) Le pôle « Administration centrale ».....	196
c) Le pôle « Universitaires ».....	197
i) Les durkheimiens.....	198
ii) Cauwès, Gide et Milhaud : l'économie politique.....	204
iii) Les itinéraires singuliers.....	206
Conclusion de la première partie.....	211
II) RECONFIGURER LE CHAMP JURIDIQUE : LE SERVICE PUBLIC ET LA CONSTITUTION DU DROIT ADMINISTRATIF EN TANT QUE DISCIPLINE.....	221
CHAPITRE 4 : D'Agnès Blanco aux lois de Rolland.....	223
A) L'histoire de la structuration d'un champ.....	230
a) L'affaire <i>Blanco</i> : un non-événement pour les contemporains, un mythe pour postérité (1873-1903).....	232
i) « L'Affaire » en elle-même et son contexte.....	232
ii) La relativisation/déconstruction de l'arrêt <i>Blanco</i>	241
iii) Un paradigme dominant : la distinction entre actes d'autorité et actes de gestion.....	245
b) L'âge d'or de l'équation service public = droit administratif (1903-1921).....	246
i) L'arrêt <i>Terrier</i>	246
ii) L'exhumation de <i>Blanco</i> par Teissier.....	250
iii) L'affaire <i>Feutry</i>	251
c) Le SPIC : un « loup dans la bergerie » (1921-1940).....	253
i) L'affaire du bac d'Eloka.....	253
ii) L'affaire <i>Mélinette</i>	257
iii) L'affaire <i>Verbanck</i>	260
B) Fonder une juridiction en se trouvant des « clients » : les deux outils du recours pour excès de pouvoir et de l'intérêt à agir.....	262
a) Le développement du recours pour excès de pouvoir.....	264
b) L'élargissement de la notion d'intérêt à agir.....	265
C) La question de l'école du service public.....	267
a) Écrire l'histoire de l'école du service public.....	267

b) Le service public : un cœur de métier axiologiquement orienté.....	270
c) Ce que la jurisprudence fait aux définitions.....	276
D) Un chœur à deux voix.....	278
a) Une division du travail fondé sur l'opposition, la coopération et la hiérarchie.....	279
b) Décider, enseigner, commenter.....	283
c) De la nécessité de classer et d'ordonner un droit jurisprudentiel.....	287
E) L'absence du public et l'extrême complexité.....	290
a) Une jurisprudence absconse, une juridiction inefficace.....	290
b) Des noms qu'on efface ou qu'on fait passer à la postérité.....	292
c) Un service du public oblitéré par la fonction juridictionnelle.....	293

CHAPITRE 5 : Le service public, ses domaines et les techniques de langage du droit administratif.....299

A) Les domaines du service public : un espace « historicisable » et non homogène.....	303
a) Le mot et la chose avant 1870.....	305
b) Après 1870 : des tentatives pour répondre aux besoins de service public.....	306
i) Les services anciennement confiés aux institutions religieuses.....	306
ii) Les services en réseaux (postes et chemins de fer)	308
iii) Le soin, le pain et les jeux.....	309
c) La jurisprudence et la doctrine face à la socialisation des besoins.....	310
i) Un juge gagné au libéralisme, aux méthodes fondamentalement empiriques..	310
ii) Le fort désir de définition des entrepreneurs de morale.....	324
iii) Des besoins sociaux qui pressent à la porte.....	328
B) Le service public et les techniques de langage du droit administratif.....	330
a) L'anatomie des arrêts du Conseil d'État.....	331
b) Le laconisme d'un juge prétorien.....	335
c) L'onomastique du droit administratif.....	337
C) Rendre le droit administratif enseignable.....	339

CHAPITRE 6 : L'économie disciplinaire du service public.....347

A) La toile de fond des redistributions disciplinaires : la question du nombre et de la démocratie.....	359
a) Le résultat d'un passage à la démocratie sans transition : la critique de ce que donne le suffrage universel.....	360
b) La réponse des élites : le savoir et la compétence.....	361
c) La théorie constitutionnelle des légistes de l'État républicain.....	365
B) La difficile fondation d'une science du politique.....	367
a) La science politique : une annexe du droit public.....	368
b) L'ELSP comme lieu institutionnel des sciences politiques.....	369
c) Le refus durkheimien d'une sociologie des faits politiques.....	372
C) Les sociologies.....	374
a) L'activisme de René Worms.....	376
b) Les sociologies face à l'économie politique.....	378
c) Durkheim et les durkheimiens : la promotion d'un nouveau paradigme disciplinaire	380
D) Le droit contre la sociologie.....	384
a) Les durkheimiens et le droit.....	385

b) L'attrait des juristes pour la science sociale.....	388
c) Une stratégie qui se solde par une fermeture institutionnelle et disciplinaire.....	395
Conclusion de la deuxième partie.....	403
III) AU-DELA DU DROIT, MAIS PAR LE DROIT : LE SERVICE PUBLIC AU TRAVERS DE TROIS ENJEUX DU CHAMP POLITIQUE.....	407
CHAPITRE 7 : Le service public vu d'« en bas » : le droit de grève et la syndicalisation des fonctionnaires.....	409
A) 1884-1901 : face au début du mouvement syndical, une tolérance improvisée et arbitrée au cas par cas.....	415
a) La loi de 1884 et son champ d'application.....	416
b) Les ouvriers et employés face à l'État.....	418
c) Le discours du Conseil d'État sur les professions.....	421
B) 1901-1914 : le sommet de la mobilisation fonctionnariste.....	423
a) La condition de fonctionnaire au début du vingtième siècle.....	423
b) Les années 1906-1909 : une situation sociale explosive.....	430
c) Rassembler les fonctionnaires pour mieux les rapprocher du monde ouvrier ?.....	441
C) L'entre-deux-guerres : répression, scission et... cogestion.....	446
a) Des organes de représentation de plus en plus puissants et organisés.....	447
b) Grèves et répression.....	450
c) L'institutionnalisation d'une concertation.....	451
CHAPITRE 8 : Le service public au local : les municipalismes.....	457
A) Les réticences de l'État et de ses légistes face aux innovations des communes.....	465
a) La Commune de Paris et la loi sur l'organisation municipale de 1884.....	465
b) Les premières annulations des initiatives communales.....	467
c) L'argument financier et le bouclier du contribuable requérant.....	469
B) La pression du socialisme montant et unifié.....	470
a) La réaction française face à un mouvement qui prend de l'ampleur au plan international.....	471
b) Le rôle de garde-fou du Conseil d'État et son refus d'évolution.....	472
c) Une prise de conscience de plus en plus grande chez les socialistes.....	475
C) L'entre-deux-guerres : le technicisme comme moyen d'acceptation ?.....	480
a) Les techniques urbaines comme justificatifs de mandat.....	480
b) Les décrets-lois de 1926 et leur neutralisation par le Conseil d'État.....	486
c) Les années 1930 : un assouplissement en trompe-l'œil.....	489
CHAPITRE 9 : Payer pour le service public : la question de l'impôt sur le revenu.....	493
A) Ce que révèle l'absence de progressivité : une concentration massivement inégalitaire de la richesse.....	497
a) Un système peu perfectionné d'impositions indirectes.....	497
b) Le mythe égalitaire d'une France de petits propriétaires.....	499

c) Une imposition voulue indolore qui évacue complètement la question de la justice fiscale.....	501
B) L'adoption du premier impôt sur le revenu : un débat long, ardent et symbolique.....	504
a) Rhétorique progressiste et rhétorique réactionnaire.....	504
b) La discussion parlementaire de 1907 et ses suites.....	512
c) Les finances publiques : une discipline qui, en s'institutionnalisant, légitime l'impôt	
C) L'impôt et ses justifications.....	516
a) De l'assurance à la solidarité, du privé au public.....	516
b) Un don public.....	521
c) Le statut du salariat et sa signification.....	523
Conclusion de la troisième partie.....	529
CONCLUSION GENERALE.....	533
1945, année zéro de la République.....	533
L'hystérésis des juristes.....	535
Faire l'histoire d'une idée qui n'est pas n'importe quelle idée.....	540
La civilisation du service public.....	543
Du public au commun.....	547
ANNEXE A : Quelques indications supplémentaires sur la conduite de l'enquête et sa façon de procéder.....	549
Construire et organiser un groupe <i>ad hoc</i>	549
Les sources et leurs lacunes.....	552
Une saine curiosité et le souci du détail.....	554
ANNEXE B : Liste nominative (par sous-groupe) des individus prosopographiés dans la thèse.....	559
ANNEXE C : Liste des encadrés, graphiques, schémas et tableaux.....	571
SOURCES ET BIBLIOGRAPHIE.....	575
RESUME DE LA THESE.....	641

Liste des sigles et acronymes utilisés dans la thèse

AJDA (Actualité juridique du droit administratif)
AN (Archives nationales)
ANOM (Archives nationales d'outre-mer)
ATER (attaché temporaire d'enseignement et de recherche)
CE (Conseil d'État)
CGT (Confédération générale du travail)
ELSP (École libre des sciences politiques)
ENA (École nationale d'administration)
ENAM (École nationale d'administration municipale)
FDF (Fédération des fonctionnaires)
GAJA (Les grands arrêts de la jurisprudence administrative)
SFIC (Section française de l'Internationale communiste)
SPA (service public à caractère administratif)
SPIC (service public à caractère industriel et commercial)
SFIO (Section française de l'Internationale ouvrière)
SNACI (Syndicat national des agents des Contributions indirectes)
SNI (Syndicat national des instituteurs)
TC (Tribunal des conflits)

Introduction générale

« Il est de bon ton de dire : l'État français est une sorte d'exception archaïque. Ce n'est pas vrai du tout. Le service public, les transports publics, l'hôpital public, l'école publique, etc., tout cela est une civilisation tout à fait extraordinaire qui a été difficile à construire. Pour inventer l'idée de "public" par opposition à "privé", il a fallu des générations de juristes, de philosophes » (Pierre Bourdieu)¹

Une thèse sur l'État

Cette thèse est une thèse sur l'État. En même temps qu'elle se livre à une sociologie de cette réalité historique, elle se veut aussi une enquête sur les croyances, et plus particulièrement sur celle que nous appelons la *fascination d'État*. « L'État est une réalité ambiguë », constate Bourdieu². De fait, il représente « l'un des plus grands défis à la capacité analytique et synthétique des sciences sociales »³. Quel que soit l'angle d'attaque adopté, parler du service public revient, dans le cas français, à parler de l'État : le lien est davantage entre ces deux entités qu'entre le service public et la République, par exemple, ainsi que nous le croyions nous-mêmes au départ de notre enquête. On ne dira en effet jamais assez à quel point l'histoire du service public est une histoire de l'État, ou plutôt des pratiques étatiques, des emplois publics, comme l'illustre par exemple le concours de l'auditorat du Conseil d'État. Napoléon parlait des membres de cette institution comme « d'excellents ouvriers d'État »⁴, une formule qui résume à elle seule une des lignes de force de notre thèse : expliquer que ce qui se joue dans les tâches les plus obscures et les travaux les plus ingrats des mandataires de la chose publique, c'est une théorie de l'État.

Cette thèse est donc une thèse sur l'État. Cependant, il ne s'agit pas d'étudier, à la manière des philosophes, le concept d'État en soi, mais son incarnation quotidienne dans les actes de ceux qui le représentent. En rigueur, tout-e chercheur-e en sciences sociales devrait s'interdire de construire une phrase dans laquelle « l'État » est placé en position de sujet, même si une telle tournure grammaticale est parfois inévitable. « Parler d'Appareils avec un grand A, et de l'État ou du Droit, ou de l'École, faire des Concepts les sujets de l'action historique, c'est éviter de se salir les mains dans la recherche empirique en réduisant l'histoire à une sorte de gigantomachie où l'État affronte le Prolétariat », dit ainsi Bourdieu⁵. Dans un autre texte, l'auteur de *La distinction* écrit également : « La société – un de ces mots théologiques : faire une phrase dont le sujet est la société, c'est s'exposer à produire du non-sens »⁶. Ce n'est pas

¹ BOURDIEU Pierre, *Propos sur le champ politique*, Lyon, Presses universitaires de Lyon, 2000, p. 46.

² BOURDIEU Pierre, « Le mythe de la "mondialisation" et l'État social européen » (1996) in BOURDIEU Pierre, *Contre-feux : propos pour servir à la résistance contre l'invasion néo-libérale*, Paris, Raisons d'agir, 1998, p. 39.

³ CHARLE Christophe, POUPEAU Franck, ROUX Sébastien et SAPIRO Gisèle, « Penser l'État », *Actes de la recherche en sciences sociales*, numéros 201-202, 2014, p. 5.

⁴ Cité par Bernard Pacteau, *Le Conseil d'État et la fondation de la justice administrative au dix-neuvième siècle*, Paris, PUF, 2003, p. 30.

⁵ BOURDIEU Pierre, *Questions de sociologie*, Paris, Éditions de Minuit, 2002 [1980], p. 73.

⁶ BOURDIEU Pierre et CHARTIER Roger, « Gens à histoire, gens sans histoire : dialogue entre Pierre Bourdieu et Roger Chartier », *Politix*, numéro 6, 1989, p. 57.

par fétichisme linguistique ou conceptuel que ces éléments sont rappelés : c'est pour expliciter l'orientation d'une thèse qui repose sur une prosopographie, c'est-à-dire sur l'étude d'un corpus d'acteurs concrets. Si l'État ne peut pas être mis en position de sujet, c'est parce qu'il n'existe pas sur le mode de la chose en soi kantienne, et que ce sont toujours des individus qui parlent pour lui. C'est ce que reconnaissent certains des acteurs dont il est question dans ce travail, à l'instar de Maxime Leroy, pour qui « *derrière la fiction impressionnante du droit public, l'État, c'est quelques hommes, les gouvernants, les hommes d'un parti, d'un intérêt, d'une classe* »⁷. Aussi peut-on dire qu'un grand corps comme le Conseil d'État fait l'État, et que c'est en ses murs que ce dernier se construit, ce que cette thèse, en faisant apparaître la parole des acteurs, essaie de démontrer à partir d'une histoire incarnée de l'idée de service public sous la Troisième République.

La constitution d'un champ du public

Afin de ne pas tomber dans la mystique des grands serviteurs de l'État, il nous faut retrouver l'étrangeté de ce dernier. Aujourd'hui, pour nous, l'État va de soi, tant du point de vue de ses interventions dans la vie économique qu'au sens de l'*obsequium* spinoziste, c'est-à-dire de la disposition constante par laquelle l'État nous façonne à son image. Retrouver de l'étrangeté, donc, car, à l'époque dont il est question, l'État n'est pas perçu comme ce qu'il est aujourd'hui : il est vu soit comme un pis-aller dont il faut à tout prix contenir l'expansion, soit comme un instrument aux mains de la classe dominante. Si beaucoup de chemin a été fait, en termes de représentations, depuis lors, ce décalage entre la diachronie et la synchronie devait être rappelé afin de se mettre d'accord sur ce dont nous allons parler. Une première question est ainsi : s'il est vrai qu'il existe un intérêt commun, s'identifie-t-il à celui de l'État ? Si ce commun existe, peut-on en faire plus qu'un simple fait, une valeur ? Ces questions peuvent paraître saugrenues, mais, encore une fois, nous les posons car, à la fin du dix-neuvième siècle, en France, il ne va pas de soi que le public (par opposition au privé) s'incarne dans l'État. En théorie, il ne suffit pas qu'un système soit public pour qu'il soit juste, de sorte que l'institution du public sous sa forme étatique n'est pas nécessairement synonyme de justice sociale. Toujours est-il que c'est au cours de cette période que se renforce l'idée du service public comme générosité d'État et celle du pouvoir comme dispensateur du bien public. Il s'agit d'un constat en première approche, qu'on peut contraster avec certains faits saillants du système d'Ancien Régime. La vénalité des offices, par exemple, était une manière de confier des charges publiques à des personnes privées. Encore plus en amont, la féodalité était « *au service du pouvoir, non du public* »⁸, et le droit public y était un droit patrimonial. Autre exemple : ce n'est qu'à partir du Consulat puis de l'Empire que les professeurs sont directement payés par l'État (ils étaient auparavant rémunérés par les étudiants eux-mêmes).

Dans *Syndicats et services publics* (1909), Maxime Leroy décrit l'Ancien Régime comme « *une longue chronique de la faveur* »⁹. À l'époque, le service du « public », renvoie avant tout à celui du roi et de l'État : « *Rendre des "services publics" (l'expression naît pour évoquer des tâches accomplies par une personne et qui lui valent une pension), c'est être militaire, juge, ou encore avoir, par une invention, mérité un privilège. La société est en effet fondée sur des privilèges individuels ou collectifs (ceux des ordres, des villes ou des corporations), sur lesquels s'appuie l'État dit « absolutiste » : le privilège vient récompenser*

⁷ LEROY Maxime, *Les transformations de la puissance publique*, Paris, Giard et Brière, 1907, p. 158.

⁸ BEZANÇON Xavier, *Les services publics en France de la Révolution à la Première Guerre mondiale*, Paris, Presses de l'École nationale des Ponts et Chaussées, 1998, p. 10.

⁹ LEROY Maxime, *Syndicats et services publics*, Paris, Armand Colin, 1909, p. 197.

le service public, il ne s'y oppose pas »¹⁰. Dans l'époque que nous abordons, la méritocratie est encore balbutiante, comme en témoignent les nombreuses lettres de recommandation trouvées dans les dossiers de carrière des ingénieurs des Ponts ou dans les renseignements personnels des candidats au concours de l'auditorat du Conseil d'État. La plupart des acteurs prosopographiés dans la thèse (à l'exception notable des syndicalistes) sont « bien nés », et leurs alliances matrimoniales doivent perpétuer cette tradition d'honneur. Néanmoins, comme le fait remarquer Henry Nézard en 1901, « *l'avènement de la démocratie écarte ceux qui pourraient exercer gratuitement ces fonctions pendant un temps limité, en s'estimant suffisamment rétribués de leur peine par la considération attachée au service public* »¹¹. La question devient dès lors de savoir comment reconnaître et rétribuer la valeur de la distinction sociale, comme en atteste l'appel, par le juriste et linguiste Raoul de La Grasserie, à la constitution d'un droit dit « prémial » (droit des récompenses, par opposition au droit des peines qu'est le droit pénal) : « *On n'a pas songé à venir en aide à l'homme de bien qui lutte avec les difficultés de la vie, qui fait acte constant d'altruisme, à l'effet de l'encourager. On n'a pas vu surtout que, même en abandonnant l'homme honnête à son propre sort, en lui déclarant que sa vertu était obligatoire, ne mérite aucun salaire, on le pousse par l'indifférence sociale à sa propre indifférence pour la vertu que rien ne vient couronner* »¹².

Grâce à ces premiers linéaments, on peut d'ores et déjà poser que notre enquête prend pour objet trois éléments distincts mais connexes : le champ d'extension du service public, la légitimation de ce champ d'extension et les procédés juridiques de délimitation de ce champ. Ce faisant, nous travaillons sur l'articulation entre un contexte idéologique et une catégorie juridique, articulation qui s'opère au sein d'un espace social dont nous allons à présent expliquer qu'il peut être compris sur le modèle d'un *champ*, au sens qu'a ce terme dans la théorie de Pierre Bourdieu. Pour la période 1880-1914, Christian Topalov a évoqué la possibilité d'interpréter la « nébuleuse réformatrice » comme « *un système autonome de positions, d'acteurs et d'institutions, organisé par des enjeux et des rapports internes spécifiques* »¹³, et décrit le champ réformateur comme un champ faible. En ce qui nous concerne, le champ dans lequel l'idée de service public se trouve prise correspond à une rencontre entre ce que Pierre Bourdieu a appelé la main droite de l'État (ordre et sécurité) et sa main gauche (aide et assistance). Le même Bourdieu définit un champ comme « *un microcosme autonome à l'intérieur du macrocosme social* »¹⁴, mais cette définition ne paraît pas convenir aux activités de service public sous la Troisième République. Celles-ci s'inscrivent en effet dans un champ dont la caractéristique et la particularité sont de mordre sur plusieurs champs à la fois : le champ politique (ou champ du pouvoir), le champ juridique, le champ bureaucratique et le champ universitaire. Il s'agit donc d'une « *composition de plusieurs champs* »¹⁵, en même que d'un sous-champ (dans le cas du droit administratif). Notre champ est ainsi le *champ du public*, et le champ juridique notre principal « champ-témoin ». Ce champ repose sur une disposition spécifique particulière, le désintéressement (c'est son *illusio*), lequel n'est cependant pas une activité spécialisée, raison pour laquelle les légistes cherchent à juridiciser

¹⁰ LEMERCIER Claire, « La construction d'un modèle de service public avant 1914 », *Regards croisés sur l'économie*, numéro 2, 2007, p. 49.

¹¹ NÉZARD Henry, *Théorie juridique de la fonction publique*, Paris, LGDJ, 1901, p. 757

¹² DE LA GRASSERIE Raoul, « Droit prémial et droit pénal », *Scuola positiva*, 1900, p. 2.

¹³ TOPALOV Christian, « Le champ réformateur, 1880-1914 : un modèle » in TOPALOV Christian (dir.), *Laboratoires du nouveau siècle : la nébuleuse réformatrice et ses réseaux en France (1880-1914)*, Paris, Éditions de l'EHESS, 1999 p. 461.

¹⁴ BOURDIEU Pierre, *Propos sur le champ politique*, ouvrage cité, p. 52.

¹⁵ LEMERCIER Claire et PICARD Emmanuelle, « Quelle approche prosopographique ? » in NABONNAND Philippe et ROLLET Laurent (dir.), *Les uns et les autres... Biographies et prosopographies en histoire des sciences*, Nancy, Presses universitaires de Nancy, 2012, p. 617.

la notion de service public, pour, en quelque sorte, attirer le champ du public à eux et y affirmer leur préséance.

Cette idée de la constitution d'un champ du public provient de la sociologie de Pierre Bourdieu. Elle s'inscrit dans un réflexe d'analyse qui est presque une déformation professionnelle : le sociologue trouve le désintéressement par définition suspect. Dans le cours *Sur l'État*, Bourdieu déclare ainsi :

Un sociologue, par profession, a le même type de réaction et se demande toujours ce qu'il y a derrière la pureté : même s'il est ravi qu'il y ait des « purs », il est obligé, par métier – ce que les autres ne comprennent pas ; ils pensent que le sociologue est méchant, soupçonneux, qu'il est inspiré par le ressentiment –, de supposer qu'il y a toujours des raisons à ce que font les gens, donc il est obligé de se demander : « Pourquoi est-il pur ? », « Qu'a-t-il de particulier qui le rend particulièrement « pur » ? ».¹⁶

Faire la sociogenèse d'un concept comme celui de service public, c'est donc le cœur de métier d'une sociologie qui traque le désintéressement. Dans ce cadre, l'enquêteur doit avoir conscience qu'il dépend lui-même de l'État, dont Maurice Hauriou dit qu'il est « *l'institution des institutions* »¹⁷. Nous avons en effet tous été biberonné-e-s à des pensées d'État, en particulier si nous avons été socialisé-e-s à l'école publique. Nous pensons donc tous-tes comme l'État nous fait penser, et l'État, en un sens, nous fait aimer le service public, ou, plus précisément, il est à l'origine de la perception du service public comme une croyance dominante. Julien Benda raconte que, lors d'un débat à la Chambre au moment des occupations d'usines en juin 1936, Léon Blum se tourna vers les députés de droite et leur dit : « *S'il est un de vous qui trouve que je devrais faire tirer sur les ouvriers, qu'il se lève* »¹⁸. Et Benda d'ajouter : « *Pas un ne se leva. Or ils le pensaient tous* ». Certaines pensées sont donc plus ou moins admissibles dans l'espace public. D'une manière encore plus soupçonneuse, le juriste allemand, au passé sulfureux et très peu « républicain », Carl Schmitt, détourne, dans *La notion de politique*, le mot de Proudhon (« *Qui dit Dieu veut tromper* ») et a cette formule retentissante : « *Qui dit humanité veut tromper* »¹⁹. Ne devons-nous pas également nous demander nous aussi, à titre méthodologique : « *Qui dit service public veut tromper* » ?

On peut s'apercevoir, à l'aide de ce qui vient d'être dit, qu'il existe un volet de « métaphysique du service public ». L'analyse historique des pratiques de désintéressement enveloppe en effet une théorie de l'action pratique, et appelle à la production d'une anthropologie historique du service public. Pour cette anthropologie, il est fécond de s'intéresser à la traduction juridique des comportements, en vertu du vieux principe durkheimien « *Quand vous voulez étudier la morale, prenez le droit* »²⁰. Une connexion de ce type nous conduit – nous y insistons – tout droit vers les juristes :

Cela renvoie à la notion de pieuse hypocrisie des instances juridiques suprêmes de l'État, du Conseil d'État. La logique de la pieuse hypocrisie consiste à prendre les gens au mot, aux grands mots : les mandataires éthiques agissent en tant que personnes à qui le groupe délègue

¹⁶ BOURDIEU Pierre, *Sur l'État*, Paris, Éditions du Seuil, 2012, p. 451.

¹⁷ HAURIOU Maurice, *Principes du droit public*, Paris, Sirey, 1916, p. 737.

¹⁸ BENDA Julien, *La trahison des clercs*, Paris, Grasset, 2003 [1927], p. 63. Le passage cité est tiré de la préface à l'édition de 1946.

¹⁹ SCHMITT Carl, *La notion de politique*, traduction de Marie-Louise Steinhauser, Paris, Calmann-Lévy, 1989 [1932], p. 98.

²⁰ BOURDIEU Pierre, *Sur l'État*, ouvrage cité, p. 572.

l'énoncé du devoir-être que le groupe est obligé de reconnaître puisqu'il se reconnaît dans cette vérité officielle.²¹

Bien que, comme nous allons y revenir *infra*, le service public soit une idée généreuse qui est perçue aujourd'hui comme une activité antinomique au marché, on peut aussi rappeler qu'au bon temps du « service public à la française », EDF était l'entreprise européenne qui procédait au plus grand nombre de coupures d'électricité pour impayés²². Émanation de l'État, le service public vit donc aussi selon des stratégies d'accommodement avec le secteur privé, ainsi que l'illustre, au cours de notre période, l'exemple des chemins de fer. Comme le note Claire Lemerrier, « *il n'est pas anodin que le "service public", expression nouvelle et surtout nouvel horizon d'attente politique, émerge en France entre 1750 et 1914, en plein âge d'or des idées libérales en économie et en pleine construction d'un marché national voulu aussi libre que possible. Nombre de "services publics économiques" – transports, communications, institutions de certification –, loin de seulement pallier les échecs du marché, sont en effet des cadres indispensables à son émergence en tant que marché concurrentiel, libre et unifié* »²³.

Le champ du public dont nous allons analyser la genèse se développe dans le contexte d'une concurrence entre l'État et l'Église. Pierre Bourdieu n'emploie pas, à notre connaissance, l'expression « champ du public », mais parle d'un « *ordre du "public", de la "chose publique"* » qui se constitue historiquement « *à travers l'émergence d'un champ où des actes d'intérêt général, de service public, soient possibles, encouragés, connus, reconnus et récompensés* »²⁴. Dans le même passage, Bourdieu ajoute :

Il est important de savoir que l'Église a longtemps rempli des fonctions quasi étatiques d'intérêt général, de service public ; qu'elle a réalisé la première *concentration de capital public* affecté à des fins publiques – éducation, soins des malades, des orphelins, etc. Ce qui explique qu'elle soit entrée en concurrence très violente avec l'État au moment où l'État « social » se mettait en place, au cours du dix-neuvième siècle.²⁵

Au sujet de l'opposition, dans l'histoire, entre l'Église et l'État, Jean-Philippe Genet fait remarquer que la perspective génétique structurale qui est celle de Pierre Bourdieu masque « *un point crucial pour l'étude de la légitimité et du consentement* », à savoir le fait que « *l'État s'oppose moins à l'Église qu'il ne naît d'elle* »²⁶. Il n'est ainsi pas anecdotique de relever, comme le fait Dominique Margairaz, que le terme de service public s'applique d'abord, notamment sous la plume de Sieyès, aux ecclésiastiques²⁷. Dans le même esprit, le service public peut s'inscrire, pour parler comme Foucault, dans la dimension pastorale du gouvernement. Eu égard à l'objet qui nous intéresse, on peut donc affirmer que « *le rattachement du droit à l'État est lié à sa laïcisation, à la perte de son caractère sacré* »²⁸.

²¹ BOURDIEU Pierre, *Sur l'État*, ouvrage cité, p. 83.

²² Je tiens cette information de Pierre Bauby, ancien ingénieur à EDF, où il dirigeait l'observatoire « Électricité et sociétés ». Pierre Bauby est aujourd'hui professeur associé à l'Université Paris 8 et expert auprès de l'intergroupe « Services publics » du Parlement européen.

²³ LEMERCIER Claire, « La construction d'un modèle de service public avant 1914 », article cité, p. 47.

²⁴ BOURDIEU Pierre, *Raisons pratiques*, Paris, Éditions du Seuil, 1994, p. 208.

²⁵ *Ibidem*.

²⁶ GENET Jean-Philippe, « À propos de Pierre Bourdieu et de la genèse de l'État moderne », *Actes de la recherche en sciences sociales*, numéros 201-202, 2014, p. 105.

²⁷ MARGAIRAZ Dominique, « L'invention du "service public" : entre "changement matériel" et "contrainte de nommer" », *Revue d'histoire moderne et contemporaine*, numéro 52-3, 2005, p. 12.

²⁸ DIDRY Claude, « De l'État aux groupes professionnels : les itinéraires croisés de Léon Duguit et Émile Durkheim au tournant du siècle », *Genèses*, numéro 2, 1990, p. 12.

Au sein de ce que nous appelons le champ du public, une question centrale est par conséquent la place de l'État par rapport au droit et par rapport à l'Église. Pour Bourdieu, l'État s'apparente à une croyance collective en une transcendance commune, mais c'est aussi un champ de relations au sein duquel des individus sont en concurrence. Au sujet de cette notion cardinale de champ, Bourdieu écrit qu'il s'agit d'un « *espace de relations objectives qui est le lieu d'une logique et d'une nécessité spécifiques et irréductibles à celles qui régissent les autres champs* »²⁹. Un champ correspond donc à un espace où les acteurs produisent des représentations pour occuper des positions déterminées. L'État, lui, ne renvoie pas uniquement au champ du politique ou au champ du pouvoir : c'est un « à-côté des champs », un juge en dernière instance qui dit quel est le vrai du monde social. Comme le formulent les auteurs qui ont dirigé le numéro spécial des *Actes de la recherche* intitulé « Raisons d'État », « *lieu de fabrication du "public" et de "l'officiel", l'État se définit en outre par son aspiration au monopole de l'universel : il a le pouvoir d'universaliser (et donc d'installer au sommet des hiérarchies sociales) certaines pratiques ou caractéristiques, au détriment d'autres attributs, ainsi déclassés et renvoyés à leur particularisme* »³⁰.

Il est capital de saisir que la domination de l'État ne se traduit pas nécessairement par l'imposition d'une contrainte. Chez Bourdieu, comme d'ailleurs chez Foucault, l'État, processus construit par le droit, est une *factio juris*. C'est donc un lieu où les juristes produisent des représentations de l'État pour parler au nom de l'État. Une bonne partie des débats de la Troisième République sur la caractérisation du service public peut donc se résumer ainsi : Quelle est la bonne parole pour parler des services économiques, de la police, des services sociaux ? Dans cet univers se construisent ainsi des systèmes de relation entre acteurs de différents champs, puisque les constructions sur l'État ont une valeur dans un autre marché, qui est le marché politique. Dans cette perspective, une des missions de l'enquête est de décrire la façon dont, dans le droit administratif, s'invente un nouveau langage sur l'État via des « transactions collusives » entre un certain nombre de juges et de professeurs de droit. L'histoire racontée concerne donc l'activité de rationalisation de la parole publique dans un domaine particulier, ce qui correspond également à un métier – celui de spécialiste en droit administratif – en train de se construire ou, en tout cas, de se réinventer. Le service public concrétise l'activité de ces acteurs pour produire un discours sur l'État : c'est le mot qui habille cette construction professionnelle. Sous la Troisième, le service public tel que nous le comprenons renvoie donc à un enjeu de définition symbolique dans un sous-espace du droit, qui a en même temps un impact bien plus vaste dans ce que nous appelons le champ du public.

Le service public : le mot et l'idée

Après avoir présenté le cadre, aussi bien théorique qu'historique, dans lequel s'inscrivait notre enquête, il convient de revenir sur le syntagme même de « service public ». Le mot « public » n'a, ni historiquement ni sémantiquement, une valeur univoque. Dans une tentative de définition inspirée par sa « politologie lexicale », Paul Bacot écrit : « *Est public ce qui est à tout le monde, pour tout le monde, de tout le monde. Ce qui est public est en quelque sorte universel* »³¹. Le directeur de la revue *Mots* ajoute également :

²⁹ BOURDIEU Pierre et WACQUANT Loïc, *Réponses : pour une anthropologie réflexive*, Paris, Éditions du Seuil, 1992, p. 73.

³⁰ CHARLE Christophe, POUPEAU Franck, ROUX Sébastien et SAPIRO Gisèle, « Penser l'État », article cité, p. 8.

³¹ BACOT Paul, « Ce que public veut dire » in DUFFAU Jean-Marie, LOUVARIS Antoine et MELLA Elisabeth (dir.), *Mélanges en l'honneur de Monsieur le Professeur Alain-Serge Mescheriakoff*, Bruxelles, Bruylant, 2013, p. 35.

Il est clair que cette dynamique interne au sémantisme de *public* et, au-delà, d'une partie des mots de sa famille, repose sur l'idée que l'intérêt général ne peut pas être assuré et garanti par l'action désordonnée de tout le monde, mais par des institutions spécifiques chargées d'un intérêt public pensé comme irrémédiablement menacé par les intérêts privés. C'est l'État, entendu au sens large, qui peut seul permettre que tout le monde puisse bénéficier de certains biens et de certains services – un « tout le monde » institué en peuple citoyen.³²

Bien qu'elle doive être historicisée, cette définition du public permet de comprendre que la notion s'oppose à « privé », mais aussi à « secret », et même, sur notre période, à « particulier », « civil » (comme dans « droit civil »). Pour ce qui est de l'expression en elle-même, Dominique Margairaz nous apprend que l'allocution « service du public » fait son apparition à la fin du dix-huitième siècle, et que c'est sous cette forme, notamment, qu'elle figure dans le *Dictionnaire de l'Académie* en 1762. Puis l'article tombe, et l'expression devient « service public », comme l'indique la sixième édition du *Dictionnaire* (1835)³³. Le syntagme est donc en usage bien avant la Troisième République. Comme l'a montré Jean-Louis Mestre dans son étude d'histoire du droit, les débats de la Constituante, en 1789-1791, en font état³⁴.

Dans le cadre d'un travail d'histoire sociale des idées, il est nécessaire d'analyser la nature du concept de service public qui est construit à la fin du dix-neuvième siècle : d'abord, est-ce un concept ? S'agit-il d'une simple catégorie juridique ? D'un nouveau modèle d'action publique ? Dans sa volonté de ne pas reprendre à son compte le partage ruineux entre histoire des idées et histoire sociale, notre enquête prend en charge aussi bien le service public en tant que concept que les domaines du service public et leur extension³⁵. Au sujet du premier, il y a, en toute rigueur, des distinctions à faire entre concept, idée et notion, ce dernier terme, plus indéterminé que les deux précédents, étant plus prisé des juristes. De même qu'une histoire de l'idée de service public n'est pas exactement la même chose que l'histoire des services publics, de même il importe de distinguer entre les services publics et l'idée du service public, entre le mot et la chose, mais aussi entre la réalité et la manière dont cette réalité est débattue, reprise, critiquée dans différents textes ou interventions. Si donc il y a l'expression en elle-même et son emploi, quel type d'idée (ou de complexe de représentations) est le service public ? À cet égard, la continuité du substantif n'est pas la continuité de la substance, ou, pour le dire comme Michel Troper, le concept n'est pas « *le nom de concept* »³⁶. Avec cette distinction, le théoricien du droit conteste la possibilité même d'une histoire des concepts juridiques, puisque, pour lui, un concept renvoie à la somme de tous les signifiés qu'on rattache à une expression, et qu'à partir du moment où on modifie un de ces caractères, on change de concept. Le *caveat* de Michel Troper procède donc d'une attention à l'historicité des significations juridico-lexicales, mais aussi d'une forme de nominalisme.

L'avertissement formulé par Michel Troper rejoint les appréhensions des chercheurs en sciences sociales, qui, à l'instar de Patrick Lehingue, considèrent qu'il faut apprendre à se

³² BACOT Paul, « Ce que public veut dire », chapitre d'ouvrage cité, p. 36.

³³ MARGAIRAZ Dominique, « L'invention du "service public" », article cité, p. 11.

³⁴ MESTRE Jean-Louis, « La notion de service public d'après les débats de l'Assemblée constituante », *Études et documents du Conseil d'État*, 1989, p. 189 et 203.

³⁵ De manière générale, j'emploie, tout au long de la thèse, le singulier (« le service public ») pour désigner la notion (notamment la notion juridique), et le pluriel (« les services publics ») pour renvoyer aux activités administratives, économiques et sociales regroupées sous un tel label.

³⁶ Voir Michel Troper, « Les concepts de l'histoire constitutionnelle » in Carlos-Miguel Herrera et Arnaud Le Pillouer (dir.), *Comment écrit-on l'histoire constitutionnelle ?*, Paris, Kimé, 2012, p. 75-94 ; voir aussi « Les concepts juridiques et l'histoire » in Michel Troper, *Le droit et la nécessité*, Paris, PUF, 2011, p. 255 et suivantes.

méfier de « *la fallacieuse constance du nominal* »³⁷. De fait, le concept de service public n'est pas le concept de « chien » : il est modifié dans le temps, précisément parce qu'il est un concept politique. Ici, en parlant de « concept » plutôt que d'« idée », on est plus proche de la *Begriffsgeschichte* que de la théorie politique telle que la pratique Skinner. Pour Koselleck, par exemple, l'histoire des concepts n'est pas une simple histoire des *mots*, car les premiers ont quelque chose de plus que les seconds : « *Un mot devient concept quand la totalité d'un ensemble de significations et d'expériences politiques et sociales dans lequel et pour lequel ce mot est utilisé entre dans ce seul mot. Les concepts sont donc des concentrés d'une multitude de significations* »³⁸. Selon la théorie allemande, les concepts s'engendrent ainsi eux-mêmes, et créent une progéniture, un peu comme si le concept d'État avait enfanté, sur notre période, le concept de service public. Aussi sommes-nous d'accord avec Arnault Skornicki et Jérôme Tournadre lorsqu'ils écrivent :

Le concept cristallise la pluralité des couches d'une expérience historique qui se projette en lui, et se trouve donc être le produit d'un travail d'abstraction qui l'autonomise par rapport à l'expérience historique immédiate. Ainsi, un « concept » reste une source irremplaçable témoignant des attentes, souffrances et espoirs de toute une époque. En même temps, un concept n'est jamais le simple reflet de la réalité, car sa durée de vie est supérieure aux circonstances historiques qui lui ont donné naissance, et permet aussi aux contemporains de mettre en forme leurs expériences. Les concepts sont donc autant des *indicateurs* que des *facteurs* des transformations historiques, en l'occurrence celles qui présidèrent à la formation des temps modernes.³⁹

Ce que soutiennent Arnault Skornicki et Jérôme Tournadre rejoint l'idée, que l'on trouve chez Antoine Vauchez, selon laquelle les concepts ou modèles de l'action publique ont eux aussi une « *carrière* »⁴⁰. Au-delà de la distinction entre concept, idée et notion, on retiendra surtout que le travail socio-historique, à laquelle cette thèse se rattache, est d'abord un travail « *de remise en question de toutes les catégories* »⁴¹.

En retraçant la « carrière » du concept de service public dans le cadre d'une sociogenèse de la démocratie, cette thèse entend par ailleurs s'inscrire dans le courant de la socio-histoire du politique. Elle fait le choix d'étudier le service public pour ce qu'il est, au moins sous la Troisième République : un savoir d'État. Qu'elles soient « *oubliées ou toujours actuelles* », « *décriées ou pourvues de titres académiques* », les sciences de gouvernement participent à « *une véritable ingénierie du politique* », en apportant « *l'éclat de l'objectivité aux pratiques du gouvernement de la cité* »⁴². Appliquée au service public tertio-républicain, la sociologie des savoirs d'État et de gouvernement apparaît comme une tradition de recherche antagoniste des sciences administratives, fortement développées après la Seconde Guerre mondiale sous l'impulsion conjointe du Conseil d'État et de l'École nationale d'administration. Entre 1873 et

³⁷ LEHINGUE Patrick, « Les différenciations sexuelles dans les pratiques culturelles » in DONNAT Olivier (dir.), *Regards croisés sur les pratiques culturelles*, Paris, La Documentation française, 2003, p. 121.

³⁸ KOSELLECK Reinhart, *Le futur passé : contribution à la sémantique des temps historiques*, traduction de Jochen et Marie-Claire Hoock, Paris, Éditions de l'EHESS, 1990 [1979], p. 109.

³⁹ SKORNICKI Arnault et TOURNADRE Jérôme, *La nouvelle histoire des idées politiques*, Paris, La Découverte, 2015, p. 40.

⁴⁰ VAUCHEZ Antoine, « Le prisme circulatoire : retour sur un leitmotiv académique », *Critique internationale*, numéro 59, 2013, p. 13.

⁴¹ WILLEMEZ Laurent, « Interdisciplinarité ou invention d'une "offre" pluridisciplinaire ? Sociologie, histoire et science politique au risque du croisement disciplinaire », *Carnet Zilsel*, novembre 2015, p. 19 (disponible en ligne à l'adresse <http://zilsel.hypotheses.org/2267> [consulté le 5 octobre 2016]).

⁴² IHL Olivier, KALUSZYNSKI Martine et POLLET Gilles, « Introduction : pour une socio-histoire des sciences de gouvernement » in IHL Olivier, KALUSZYNSKI Martine et POLLET Gilles (dir.), *Les sciences de gouvernement*, Paris, Économica, 2003, p. 3.

1940, le primat de la juridiction du Palais Royal est déjà prononcé, ce que les membres de cette institution reconnaissent indirectement en écrivant dans leur rapport public pour l'année 1994 : « *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* »⁴³. Martine Kaluszynski et Renaud Payre ont donc raison lorsqu'ils affirment que « *ces savoirs, ainsi que ces sciences et technologies de gouvernement, sont porteurs de représentations, d'idées, de valeurs, de normes et d'intérêts qui sont constitutifs de la réalité même de l'action publique* »⁴⁴. Par conséquent, le rattachement à ce courant des sciences sociales est pour nous primordial, dans la mesure où les acteurs dont nous étudions la trajectoire (pour beaucoup des juristes) attachent une grande importance à la théorisation, ainsi que l'énonce Pierre Bourdieu au sujet d'une période antérieure à la nôtre :

Fictio juris, l'État est une fiction de juristes qui contribuent à produire l'État en produisant une théorie de l'État, un discours performatif sur la chose publique. La philosophie politique qu'ils produisent n'est pas descriptive, mais productive et prédictive de son objet et ceux qui traitent les ouvrages des juristes, de Guicciardini (un des premiers utilisateurs de la notion de « raison d'État ») ou Giovanni Botero jusqu'à Loiseau ou Bodin, comme de simples théories de l'État, s'interdisent de comprendre la contribution proprement *créatrice* que la pensée juridique a apportée à la naissance des institutions étatiques.⁴⁵

Ce qu'explique Pierre Bourdieu permet de comprendre que, dans le cadre d'une sociologie des savoirs de gouvernement, les enjeux de théorie politique sont aussi des enjeux pratiques. Faute d'une telle correspondance, on ne peut saisir la véritable portée des problématiques comme la responsabilité de l'État, sa personnalité, problèmes sur lesquels Duguit (en 1901 dans *L'État, le droit objectif et la loi positive*) ou Carré de Malberg (en 1920 dans *Contribution à la théorie générale de l'État*) débattent tant. Le service public constitue ainsi « *l'univers symbolique de référence* »⁴⁶ des acteurs dont nous parlons, et la grande transformation que certains d'entre eux essaient alors de théoriser consiste à affirmer que l'État n'est plus *puissance* : il doit être *service*.

À l'époque tertio-républicaine, le service public est donc une catégorie de pensée et d'action. Pour bien analyser les transformations de ce concept, on ne peut ainsi pas s'en tenir à ce que Durkheim appelait « *le mouvement général des idées* »⁴⁷. Au contraire, il faut faire sien « *un parti pris résolument empiriste qui vise à saisir non pas seulement des matrices cognitives, mais bien plutôt des "idées en action"* »⁴⁸. Sous la Troisième, le service public est en effet, pour reprendre l'expression d'un des « *philosophes de la République* »⁴⁹ (Alfred Fouillée), « *une idée-force* »⁵⁰. L'observateur a alors l'impression d'un vaste ensemble où les théories, les idées, les pratiques et les faits semblent marcher tous ensemble, ce qui est dur à penser (et donc à décrire) pour un chercheur en sciences sociales : comment en parler avec justesse si ce n'est

⁴³ CONSEIL D'ÉTAT, *Service public, services publics : déclin ou renouveau ?*, Paris, La Documentation française, 1994, p. 17.

⁴⁴ KALUSZYNSKI Martine et PAYRE Renaud, « Introduction : des savoirs de gouvernement en circulation(s) » in KALUSZYNSKI Martine et PAYRE Renaud (dir.), *Savoirs de gouvernement : circulation(s), traduction(s), réception(s)*, Paris, Économica, 2003, p. 7.

⁴⁵ BOURDIEU Pierre, « 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*, numéro 118, 1997, p. 65.

⁴⁶ SACRISTE Guillaume, *La République des constitutionnalistes : professeurs de droit et légitimation de l'État en France (1870-1914)*, Paris, Presses de Sciences-po, 2011, p. 208.

⁴⁷ DURKHEIM Émile, *Leçons de sociologie*, Paris, PUF, 1990 [1950], p. 115.

⁴⁸ IHL Olivier, KALUSZYNSKI Martine et POLLET Gilles, « Pour une socio-histoire des sciences de gouvernement », chapitre d'ouvrage cité, p. 12.

⁴⁹ FABIANI Jean-Louis, *Les philosophes de la République*, Paris, Éditions de Minuit, 1988.

⁵⁰ FOUILLÉE Alfred, *La psychologie des idées-forces*, Paris, Alcan, 1893. Les deux tomes de cet ouvrage font l'objet de 5 rééditions entre 1893 et 1921.

en évoquant un simple « air du temps », une « marche de l'histoire », syntagme qui ne correspond pourtant pas du tout à ce que l'on souhaite montrer ? Face à de tels dispositifs, il est essentiel de faire un pas de côté, comme l'affirme Johan Heilbron :

Donner toute sa place au caractère spécifique du travail intellectuel ne revient pas à s'en tenir à des questions « texto-centriques », ni à porter une attention exclusive à des liens « intertextuels » (« sources », « influences »). Il s'agit certes de textes et de théories, et de leurs interprétations, mais l'analyse porte aussi bien sur les auteurs de ces textes, sur leurs associés et concurrents et sur les groupes et institutions qu'ils constituent.⁵¹

Forts de ce principe, nous avons ainsi essayé, en identifiant qui était pourvoyeur d'idées dans le débat sur les services publics sous la Troisième, de ne pas dissocier texte et contexte, produits et producteurs. Nous avons d'autre part pris en compte la singularité de sources qui pouvaient se lire comme des textes, mais qui disposaient néanmoins d'un statut particulier. C'est le cas des arrêts du Conseil d'État et de toute cette littérature grise que Bourdieu qualifie de « *littérature sans auteurs* »⁵². Il est important, lorsqu'on analyse ces productions qui parlent au nom de l'État, de demeurer sensible aux conventions langagières, ainsi que le note Mathieu Hauchecorne : « *Du fait du devoir de réserve auquel sont enjoins les hauts fonctionnaires et du ton feutré qui prévaut dans les rapports administratifs, une publication issue d'un conseil gouvernemental ne saurait être interprétée de la même manière qu'une tribune parue dans un journal de parti politique* »⁵³.

L'idée qui est défendue dans cette thèse est que le droit administratif a été un puissant levier de consolidation du service public en France, plus puissant et plus rapide, en tout cas, que des manifestations ou des pétitions. Nous sommes ainsi convaincus du fait que, sous la Troisième République, le service public est *une idéologie de mandataires et de porte-paroles*. Il est certain qu'un tel constat nous dirige vers une histoire du service public par le haut, avec une approche davantage « descendante » (*top-down*) qu'« ascendante » (*bottom-up*). « *Le socio-historien doit-il se contenter d'étudier les activités d'entrepreneurs politiques ou sociaux ?* », demande cependant Laurent Willemez⁵⁴. Il nous est d'avis que la prosopographie des élites doit rencontrer, à un moment ou à un autre, le point de vue, défendu par E. P. Thompson, de l'*history from below*. Dans ce cadre, le problème est alors « *de trouver des sources qui puissent témoigner des pratiques sociales populaires d'appropriation et de réception* »⁵⁵. Cela n'est jamais chose évidente, car, avec l'idée de service public, on a souvent l'impression que le « public » demeure introuvable, et qu'on a toujours affaire à des porte-paroles et à des représentants. Cette tension est la problématique même de l'histoire des idées, comme le formule bien Frédérique Matonti lorsqu'elle écrit, au sujet de l'ouvrage *Le roi s'enfuit* de Timothy Tackett, que le fait d'évaluer comment les citoyens ordinaires s'approprient les idées politiques républicaines « *est bien aussi l'une des composantes de ce que devrait être une histoire sociale des idées politiques* »⁵⁶.

⁵¹ HEILBRON Johan, *Naissance de la sociologie*, Marseille, Agone, 2006 [1990], p. 22.

⁵² BOURDIEU Pierre, CHRISTIN Olivier et WILL Pierre-Étienne, « Sur la science de l'État », *Actes de la recherche en sciences sociales*, numéro 133, 2000, p. 5.

⁵³ HAUCHECORNE Mathieu, « Faire du terrain en pensée politique », *Politix*, numéro 100, 2012, p. 153.

⁵⁴ WILLEMEZ Laurent, « Interdisciplinarité ou invention d'une "offre" pluridisciplinaire ? », article cité, p. 20.

⁵⁵ *Ibidem*.

⁵⁶ MATONTI Frédérique, « Plaidoyer pour une histoire sociale des idées politiques », *Revue d'histoire moderne et contemporaine*, numéro 59-4 bis, 2012, p. 96.

Pourquoi le droit ?

La question posée par notre thèse pourrait se résumer ainsi : pourquoi les juristes ? Pourquoi sont-ce eux qui ont eu l'ascendant sur la manipulation de cette idée de service public ? On sait que la « création » des États en Europe occidentale est le fait de juristes, et que, comme le dit Pierre Legendre, « *il faut prendre en compte la leçon médiévale de science politique, qui considère qu'il n'est aucun pouvoir pensable sans la médiation d'un pouvoir qui l'accrédite* »⁵⁷. Si les juristes sont ainsi détenteurs d'un monopole de légitimité, ils doivent aussi, au dix-neuvième siècle, construire leur pouvoir autrement que par la vénalité des offices, qui, sous l'Ancien Régime, avait contribué à asseoir leur indépendance vis-à-vis du pouvoir royal. Se demander « Pourquoi les juristes ? », c'est par conséquent se demander comment le service public a pu devenir, au cours de la Troisième République, un problème juridique. Il s'agit plus précisément de voir en quoi ce problème était un problème de *qualification* :

Il n'est pas véritablement iconoclaste d'écrire que le « juridique » n'est pas une chose en soi, une propriété invariante et donnée une fois pour toutes d'un énoncé, d'une action ou d'un objet – et d'écrire, en conséquence, que le « juridique » n'est qu'une *qualification*. Cela signifie que, comme toute qualification, ce que nous nommons « juridique » est le résultat de luttes pour définir ce qui est « juridique » et pour définir qui est habilité à dire ce qui est « juridique »⁵⁸.

Au cours de la Troisième République, le service public devient ainsi un mode d'évaluation (dire ce qui est service public et ce qui ne l'est pas), ce qui est immédiatement corrélé au renforcement d'un champ d'activités spécialisées, comme le précise Bastien François : « *La possibilité même de qualifier quelque chose de "juridique" suppose l'existence d'un univers d'activités (appelons-le "le système juridique") relativement distinct d'autres univers d'activités, dans lequel des acteurs sociaux s'appuient sur des savoir-faire spécifiques et produisent un langage ad hoc de description du monde social, ou du moins de certains segments du monde social* »⁵⁹. Il s'agit donc de comprendre, sans pour autant tomber dans le juridisme, qu'à un moment historique donné, les problèmes autour du service public se soient posés en termes formels de qualification.

Cette problématique de la qualification s'inscrit dans un contexte plus global où le droit reste la formation dominante de la plupart des élites, et fait partie intégrante du *cursus honorum* notabiliaire. Commencée et terminée par une guerre, traversée par le premier conflit mondial, la Troisième République est aussi une époque marquée par une grande violence des rapports

⁵⁷ LEGENDRE Pierre, « Qui dit légiste dit loi et pouvoir », *Politix*, numéro 32, 1995, p. 33. On retrouve la même idée chez Tocqueville, pour qui les légistes apparaissent toujours dans le sillage du pouvoir, et ce quelle que soit la nature du régime, ce qui donne lieu à quelques déclarations sévères : « *Depuis surtout que l'étude du droit romain s'est répandue, l'exemple de toutes les nations de l'Europe a prouvé qu'il n'y a pas de tyrannie qui ait manqué de légistes plus que de bourreaux. Ces deux races foisonnent sous la main d'un despote, et il n'y a pas de si médiocre usurpateur qui n'ait rencontré un jurisconsulte pour prouver que la violence était le droit, la tyrannie l'ordre, et la servitude le progrès* » (*Œuvres*, Paris, Gallimard, 1992, volume 3, p. 703). Même analyse dans la thèse de Marc Milet : « *Les juristes ont largement contribué à l'édification de l'ordre politique occidental. Le pouvoir royal s'appuie sur les moyens de droit fournis par les juristes (l'État fondé sur la loi) afin d'imposer ses prérogatives contre l'Église et les seigneurs* » (*Les professeurs de droit citoyens : entre ordre juridique et espace public, contribution à l'étude des interactions entre les débats et les engagements des juristes français (1914-1995)*, thèse pour le doctorat de science politique, Université Paris 2 Panthéon-Assas, 2000, p. 4)

⁵⁸ FRANÇOIS Bastien, « Une théorie des contraintes juridiques peut-elle n'être que juridique ? » in CHAMPEIL-DESPLATS Véronique, GRZEGORCZYK Grégoire et TROPER Michel (dir.), *Théorie des contraintes juridiques*, Paris, LGDJ, 2005, p. 170.

⁵⁹ *Ibidem*.

sociaux⁶⁰, au sein de laquelle, par exemple, un professeur d'université (Jèze) peut être empêché de faire cours pour avoir dit qu'il détestait le nationalisme ou avoir critiqué Napoléon. Toujours est-il que nous avons affaire à des juristes qui font bien plus que du droit. Dans sa thèse sur les constitutionnalistes, Guillaume Sacriste montre ainsi que la participation des légistes au pouvoir d'État crée une contrainte juridique sur le politique. Un espace de juridiction est en effet un pouvoir, au sein duquel se développe de l'intercompréhension entre un certain nombre d'acteurs qui ne sont pas des professionnels de la politique. Les élus sont présents dans notre enquête, mais se signalent par une indifférence à l'égard du Conseil d'État, indifférence qui tend en réalité vers l'impuissance et la dépossession, car le politique a face à lui des savoirs dont il ne sait pas user. On peut ainsi parler d'un système de services croisés : les membres du Conseil d'État fournissent au pouvoir temporel des moyens de domination, celui-ci les laissant définir en retour ce qu'est la norme de domination au nom de l'État. Aussi l'enquête va-t-elle s'employer à mettre en relief la marge de manœuvre que laisse un droit jurisprudentiel comme le droit administratif, ainsi que l'usage, toujours raisonné, que les juges font de ce pouvoir.

À l'époque dont il est question, le Parlement français est certes puissant, mais il n'y a pas de juridictions internationales ou de Conseil constitutionnel qui viendraient se superposer à l'autorité du Conseil d'État. En outre, dans le cas du service public tertio-républicain, ce n'est pas la loi qui, comme disent les juristes, a un « pouvoir magique », mais plutôt la jurisprudence, si bien que, pour reprendre une expression de Jean Carbonnier, le « *centre de gravité de développement du droit* »⁶¹ y est à chercher du côté du juge plutôt que chez le législateur. On remarque en effet, parmi les membres du Conseil d'État, le souhait que « *le juridictionnel – supposé neutre – envahisse le politique – supposé partisan* »⁶². Une telle aspiration engendre comme sous-produit un discours juridique que l'on retrouve parmi les commentateurs du droit administratif. Laurent Dubois de Carratier écrit ainsi que « *la place qu'occupe le service public dans la culture politique française est intimement lié à un mouvement jurisprudentiel lancé au début du siècle* »⁶³. Cette affirmation est sans doute juridiquement vraie, mais elle montre aussi qu'un champ se définit « *autant par son histoire que par la manière de faire cette histoire (en l'occurrence l'histoire du droit)* »⁶⁴. Dès lors, si l'un des problèmes qui se pose à l'enquêteur est de savoir comment accorder que le droit a été un vecteur puissant d'acculturation et de solidification de la notion sans tomber dans le juridisme, on peut aussi se demander ce qui fait tenir un droit prétorien, car la jurisprudence est vraiment un grand enjeu de notre thèse. Celle-ci nourrit en effet un intérêt pour les arrêts, dont Liora Israël nous dit que « *l'intérêt pour la justice au quotidien* » a pu conduire à les négliger, alors que ces mêmes arrêts, « *objets des traditionnelles "case studies"* »⁶⁵, sont centraux dans l'analyse juridique états-unienne classique.

⁶⁰ Je livre là une impression que j'ai eue en travaillant sur cette période, sans savoir vraiment si notre époque est socialement moins violente (la violence ne s'est-elle pas déplacée sous d'autres formes ?).

⁶¹ CARBONNIER Jean, *Flexible droit : pour une sociologie du droit sans rigueur*, Paris, LGDJ, 1983 [1969], p. 21.

⁶² BIGOT Grégoire, « L'intérêt à agir des fonctionnaires devant le Conseil d'État durant les premières années de la Troisième République » in LE CROM Jean-Pierre (dir.), *Les acteurs de l'histoire du droit du travail*, Rennes, Presses universitaires de Rennes, 2004, p. 217.

⁶³ DUBOIS DE CARRATIER Laurent, « 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*, numéro 52-3, 2005, p. 52.

⁶⁴ LENOIR Rémi, « Du droit au champ juridique » in CHAMPAGNE Patric, PINTO Louis et SAPIRO Gisèle (dir.), *Pierre Bourdieu, sociologue*, Paris, Fayard, 2004, p. 243.

⁶⁵ ISRAËL Liora, « Question(s) de méthodes : se saisir du droit en sociologue », *Droit et société*, numéros 69-70, 2008, p. 393.

Cette thèse, on l'aura compris, ne porte pas sur le service public au travers des pétitions ou des mobilisations en sa faveur, mais sur son expression dans les canaux du droit. Afin de saisir comment cette notion a pu s'imposer comme une construction hégémonique du droit (ou, pour le dire autrement, comment elle s'est tant juridicisée), il est inévitable de prendre le droit au sérieux. « *Ceux qui méprisent les questions juridiques ne comprendront jamais totalement l'Administration française qu'ils observent* », écrivait ainsi Pierre Legendre en 1968⁶⁶. Sans être aussi définitif, on peut faire remarquer que la délimitation de notre objet d'enquête impliquait de ne pas reculer devant un objet difficile (le droit). Pour entrer dans notre sujet, il est en effet nécessaire de concéder que le droit, sans être autonome, a néanmoins une efficace qui lui est propre. Pierre Bourdieu ne disait pas autre chose lorsqu'il affirmait dans « La force du droit » que « *s'il est de la vocation même de la sociologie de rappeler que, selon le mot de Montesquieu, on ne transforme pas la société par décret, il reste que la conscience des conditions sociales de l'efficacité des actes juridiques ne doit pas conduire à ignorer ou à nier ce qui fait l'efficacité propre de la règle, du règlement et de la loi* »⁶⁷. C'est peut-être la prééminence de la relativisation sur l'autonomie qui fait que le droit administratif apparaît comme « *un objet politique délaissé* »⁶⁸. Le problème devient alors la trop faible distinction entre les deux dimensions du droit, comme le note Bastien François : « *Faute d'interroger le "droit-discipline savante" autrement que dans un rapport de concurrence disciplinaire, les politistes ne peuvent échapper au positivisme du "droit-ensemble de normes" et à la circularité dans laquelle il nous entraîne (il se donne à voir simultanément comme ce qui établit et ce qui est établi, ce qui enregistre et ce qui est enregistré, la mise en ordre et l'ordre)* »⁶⁹. Le droit est donc un opérateur de construction du monde social extrêmement puissant en même temps qu'une discipline très légitimatrice de l'ordre social. En un mot, il est un constituant du social :

Le principal programme de recherche de la sociologie du droit, selon lequel il faudrait établir une relation entre le corpus de règles d'un côté et la société de l'autre, ne résiste pas à l'examen : le droit est déjà du social, de l'association ; il mouline à lui tout seul plus de social que la notion de société dont il n'est d'ailleurs en aucun cas distinct puisqu'il la travaille, la pétrit, l'agence, la désigne, l'impute, la responsabilise, l'enveloppe. Le droit juridicise toute la société qu'il saisit comme totalité à sa façon particulière.⁷⁰

Par voie de conséquence, c'est précisément parce que le droit est déjà du social que, sauf pour ceux qui croient à la transcendance du juridique, il n'y a pas d'objet tel que « le droit »⁷¹.

Le droit administratif comme arme et le Conseil d'État comme foyer

En s'interrogeant sur le champ académique traditionnellement couvert par la définition du service public, on peut s'apercevoir que les deux disciplines qui sont les plus grandes

⁶⁶ LEGENDRE Pierre, *Histoire de l'administration de 1750 à nos jours*, Paris, PUF, 1968, p. 21.

⁶⁷ BOURDIEU Pierre, « La force du droit : éléments pour une sociologie du champ juridique », *Actes de la recherche en sciences sociales*, numéro 64, 1986, p. 14.

⁶⁸ CAILLOSSE Jacques, « Droit administratif et sciences sociales » in RUFFERT Matthias (dir.), *The Transformation of Administrative Law in Europe*, European Law Publishers, Munich, 2007, p. 187.

⁶⁹ FRANÇOIS Bastien, « Préalables avant de prendre le droit comme objet : notations en forme de plaidoyer pour un point de vue a-disciplinaire mais néanmoins soucieux des impensés disciplinaires » in COMMAILLE Jacques, DUMOULIN Laurence et ROBERT Cécile (dir.), *La juridicisation du politique : leçons scientifiques*, Paris, LGDJ, 2000, p. 119.

⁷⁰ LATOUR Bruno, *La fabrique du droit : une ethnographie du Conseil d'État*, Paris, La Découverte, 2002, p. 281.

⁷¹ C'est ce que montre bien, par exemple, le livre de Sarah Hanley *Le lit de justice des rois de France : l'idéologie constitutionnelle dans la légende, le rituel et le discours* (traduction d'André Charpentier, Paris, Aubier, 1991 [1983]). Dans cet ouvrage, « le droit », ce sont surtout des individus qui compilent des pratiques et des descriptions de salle pour régir l'organisation d'un cérémonial.

utilisatrices du syntagme de service public sont le droit et l'économie⁷². Quelle conséquence en tirer ? Tout d'abord que, comme cela a déjà été dit, notre objet concerne la notion de service public en tant qu'elle est lovée dans le droit administratif. Ensuite que l'imposition et la légitimation de ce droit administratif est comparable à un film avec plusieurs séquences : Laferrière et son *Traité*, Blanco et l'« école du service public », puis, à la lisière de notre période, les récits sur « la crise de la notion juridique de service public » (1945). Pour continuer à utiliser une métaphore, cette histoire a des héros, même des « papas », le récit mythique autour de la décision Blanco participant de la construction mémorielle de la discipline. Avec un tel phénomène de latence, on est là en plein dans ce qu'Eric Hobsbawm et Terence Ranger nomment « *l'invention de la tradition* »⁷³.

L'histoire des disciplines juridiques, avec leurs avatars et leurs non-dits, a déjà fait l'objet d'un certain nombre de travaux en sciences sociales. On peut ainsi penser à la thèse, déjà citée, de Guillaume Sacriste sur le droit constitutionnel, ou à celle de Julie Bailleux sur le droit communautaire⁷⁴. Ces travaux s'inscrivent dans « *l'exigence d'une recomposition des savoirs dans l'approche socio-politique de la production normative* », recomposition qui « *ne saurait résider dans le déplacement de frontières disciplinaires, mais dans la transformation des impensés disciplinaires en dynamiques de recherche* »⁷⁵. Si notre enquête s'appuie pareillement sur un angle mort 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 de cette dernière à préempter l'usage d'une notion comme celle de service public. Par-là même, la thèse fait fond sur l'idée que l'essor des disciplines est toujours un indicateur assez fidèle de l'orientation du corps social, ou, à tout le moins, d'un climat intellectuel, ainsi que le suggère le chapitre 6 sur « L'économie disciplinaire du service public ». En d'autres termes, les représentations du réel s'incorporent au réel, comme aurait dit Bourdieu.

En retraçant la genèse de notre propre travail, on peut faire ressortir 3 éléments clefs : la genèse de l'idée de public dans un champ où sont encouragés des actes de désintéressement, la sensibilité au discours des juristes et le rôle couplé de la doctrine et du Conseil d'État. Ces 3 éléments-là définissent une unité d'enquête. Ils nous mettent par ailleurs sur la piste de ce qu'Alexis Spire et Katia Weidenfeld ont nommé « *un inconscient d'institution* »⁷⁶. Réputé comme une forteresse bonapartiste, le Conseil d'État considère en effet sa jurisprudence comme sa participation à l'œuvre républicaine. Par ses sections administratives mais surtout par la voie du contentieux, l'institution est un grand organe de prescriptions en matière de services publics : « *Pour le dire d'un mot, le service public en tant qu'objet juridique deviendra bien vite la "chose" du Conseil d'État. Car, c'est bien d'abord et avant tout dans les mots de la jurisprudence administrative que le fameux récit du service public va prendre corps et forme* »⁷⁷. En travaillant sur la période de la Troisième République, on est très vite frappé par le fait que le Conseil d'État est à l'époque la tour de contrôle de l'Administration, et que c'est ce statut qui lui permet d'agir comme un prescripteur de pratiques. Selon Jacques Caillosse,

⁷² C'est du moins ce que révèle, pour notre période, un sondage réalisé sur Ngram Viewer, outil imparfait mais qu'on peut néanmoins utiliser comme un indicateur de « première approche ».

⁷³ HOBBSAWM Eric et RANGER Terence (dir.), *L'invention de la tradition*, traduction de Christine Vivier, Paris, Éditions Amsterdam, 2006 [1983].

⁷⁴ BAILLEUX Julie, *Penser l'Europe par le droit : l'invention du droit communautaire en France*, Paris, Dalloz, 2014.

⁷⁵ FRANÇOIS Bastien, « Préalables avant de prendre le droit comme objet », chapitre d'ouvrage cité, p. 121.

⁷⁶ SPIRE Alexis et WEIDENFELD Katia, « La tolérance des juges à la fraude fiscale : un inconscient d'institution », *Criminologie*, volume 49, numéro 1, 2016, p. 79-98.

⁷⁷ CAILLOSSE Jacques, *La constitution imaginaire de l'administration : recherches sur la politique du droit administratif*, Paris, PUF, 2008, p. 47.

cette influence sur la vie administrative s'explique par le caractère jacobin de ce grand corps de l'État : « Il est au moins un héritage de l'expérience française de la centralisation étatique qui ne devrait pas être contesté : n'a-t-elle pas imposé dans l'administration des habitudes de penser indissociables du savoir juridique ? On y appréhende "spontanément", "naturellement" la réalité à travers les catégories et les valeurs d'un discours dont le Conseil d'État, fortement relayé par les facultés de droit, aura été le grand "codificateur" »⁷⁸.

À l'époque, la teneur du droit administratif est d'autant plus chaotique que celui-ci est le fruit de nombreux régimes politiques. Si l'on remonte au début du dix-neuvième siècle, le « droit » administratif (en fait les lois administratives) ne formait pas un corps de doctrine, mais un répertoire. Par conséquent, le Conseil d'État tertio-républicain doit être regardé comme un véritable « législateur de l'administration, ou législateur pour l'Administration »⁷⁹. En s'affirmant comme le principal lieu de diffusion de la pensée sur le service public, la juridiction retrouve une éthique de la doléance qui s'exprimait déjà dans la gouvernementalité du Moyen Âge. Le terme de doléance provient en effet du latin *dolere* (souffrir), ce qui est à mettre en rapport avec l'idée que le droit administratif doit soulager les « pathologies » des citoyen-ne-s. Ainsi, selon la formule consacrée, les requêtes formulées par les plaignant-e-s « tendent à ce qu'il plaise au Conseil d'État de... ». Les administrativistes sont ainsi fiers de dire : « Il y a des juges au Palais Royal ! ». Cette formule fait référence à la parabole du meunier de Sans-Souci : Frédéric II voulait exproprier un moulin uniquement pour l'extension et l'embellissement de l'une de ses résidences personnelles et donc point dans un but d'intérêt général. Le meunier résista aux menaces de l'empereur en lui disant : « Il y a des juges à Berlin ». La doctrine reprend le slogan en disant « Il y a des juges au Palais Royal », faisant apparaître l'existence même du droit administratif comme relevant du « miracle »⁸⁰. Le droit administratif est donc une représentation de l'administration : il s'agit de « se contrôler pour mieux contrôler »⁸¹.

Service public et sociodicée des élites

Bien que la trame de notre enquête repose en grande partie sur l'idée que les élites politico-administratives cherchent, à partir de 1870, à faire accepter leur domination, nous ne nous livrons pas à un usage immodéré du terme de légitimation⁸². À ce sujet, Pierre Bourdieu écrit dans les *Méditations pascaliennes* :

L'étonnement de Hume fait surgir la question fondamentale de toute philosophie politique, question que l'on occulte, paradoxalement, en posant un problème scolastique qui ne se pose jamais vraiment comme tel dans l'existence ordinaire, celui de la légitimité. En effet, ce qui fait problème, c'est que, pour l'essentiel, l'ordre établi ne fait pas problème ; que, en dehors des situations de crise, la question de la légitimité de l'État, et de l'ordre qu'il institue, ne se pose pas. L'État n'a pas nécessairement besoin de donner des ordres, et d'exercer une coercition physique, ou une contrainte disciplinaire, pour produire un monde social ordonné : cela aussi longtemps qu'il est en mesure de produire des structures cognitives incorporées qui

⁷⁸ CAILLOSSE Jacques, *La constitution imaginaire de l'administration*, ouvrage cité, p. 47.

⁷⁹ EISENMANN Charles, *Cours de droit administratif*, Paris, LGDJ, 1982, tome 1, p. 485.

⁸⁰ L'expression est de Prosper Weil dans *Le droit administratif*, Paris, PUF, 2010 [1964], p. 5.

⁸¹ BOURDIEU Pierre, CHRISTIN Olivier et WILL Pierre-Étienne, « Sur la science de l'État », article cité, p. 7.

⁸² Sur ce thème, on peut renvoyer, pour notre période, à Dominique Gros, « La légitimation par le droit » in Marc-Olivier Baruch et Vincent Duclert (dir.), *Serviteurs de l'État : une histoire politique de l'administration française (1875-1945)*, Paris, La Découverte, 2000, p. 20-21. Pour une discussion plus générale, voir Jacques Lagroye, « La légitimation » in Madeleine Grawitz et Jean Leca (dir.), *Traité de science politique*, Paris, PUF, 1985, volume 1, p. 395-468.

soient accordées aux structures objectives et de s'assurer ainsi la soumission doxique à l'ordre établi.⁸³

Dans un autre texte (*La noblesse d'État*), le même Bourdieu avait pourtant écrit : « *Aucun pouvoir ne peut se contenter d'exister en tant que pouvoir, c'est-à-dire en tant que force nue, dépourvue de toute justification, en un mot, arbitraire, et il doit donc se justifier d'exister, et d'exister comme il existe, ou, du moins, faire méconnaître l'arbitraire qui est à son fondement, et, par-là, se faire reconnaître comme légitime* »⁸⁴. De la contradiction entre les deux passages qui viennent d'être cités on peut retenir le caractère décisif de la notion de « *situation de crise* ». La légitimation (comme par exemple l'édification, au sein du champ juridique, d'un droit administratif dit « républicain ») apparaît en effet comme un moyen d'amortir le changement, en particulier le changement politique. Si l'on croit que le fait de passer à un régime démocratique ne change rien à l'affaire, si l'on croit que cela n'a aucune efficacité sur la notion de service public, alors on tombe dans du « *toutes choses égales par ailleurs* ». Dans notre esprit, la promotion de l'idée de service public à la fin du dix-neuvième siècle procède bien d'un rapport au changement historique.

L'idée d'une relation entre la légitimation et le changement historique présente toutefois un problème : elle fait comme s'il y avait une homologie entre le service public et la démocratisation du régime politique en France. C'est faire fi de la fonction idéologique de sociodocée que remplit une construction normative comme l'idée de service public. L'enquête que nous restituons est en effet l'histoire d'une captation : celle de la notion de service public par les juristes. Bien entendu, en cherchant à réinventer leur discipline, les membres du Conseil d'État et les professeurs de droit administratif ne font pas que justifier leurs privilèges. Les premiers, en particulier, restent des pragmatiques, qui, la plupart du temps, se laissent guider par le réel. Ce sont en outre des serviteurs de la nation plus que d'un régime, offrant par-là même un modèle de continuité face aux variations des passions politiques. Parce que ces univers (le Conseil d'État et les facultés de droit) vénèrent la tradition, la question des changements de régime politique s'y pose de manière particulièrement intéressante. Il s'agit pour ces juristes, on l'a dit, de repeindre le droit administratif aux couleurs républicaines. En un sens, ils parlent de service public *par nécessité*, comme aujourd'hui certains politiques sont démocrates *par nécessité*, ce qui nous rapproche du thème de la distance au rôle. Il y a en quelque sorte une transformation de la demande sociale, à laquelle les juristes doivent s'adapter et qu'ils doivent traduire dans la langue du droit.

Le roi était naguère (et il l'est encore pendant une partie du dix-neuvième siècle) « chef de l'administration générale ». « *“Vivre noblement”* », c'était alors, détaille Françoise Autrand, « *“servir le roi”, “en ses guerres” ou autrement. Si le service public est la vocation héréditaire de la noblesse, le service de l'État est l'âme du corps du Parlement* »⁸⁵. Lorsqu'il étudie la genèse des pépinières de la haute fonction publique, Pierre Bourdieu note ainsi :

La noblesse de robe dont les technocrates contemporains sont les héritiers structuraux (et parfois les descendants) est un corps qui s'est créé en créant l'État, qui, pour se construire, a dû construire l'État, c'est-à-dire, entre autres choses, toute une philosophie politique du « service public » comme service de l'État, ou du « public » – et non du seul roi, comme

⁸³ BOURDIEU Pierre, *Méditations pascaliennes*, Paris, Éditions du Seuil, 1997, p. 257.

⁸⁴ BOURDIEU Pierre, *La noblesse d'État : grandes écoles et esprit de corps*, Paris, Éditions de Minuit, 1989, p. 377.

⁸⁵ AUTRAND Françoise, *Naissance d'un grand corps de l'État, les gens du Parlement de Paris (1345-1454)*, Paris, Publications de la Sorbonne, 1981, p. 267.

l'ancienne noblesse –, et de ce service comme activité « désintéressée », orientée vers des fins universelles.⁸⁶

La séquence analysée dans la thèse, au cours de laquelle se manifeste une métamorphose de la pensée d'État, constitue un jalon de cette construction. Cette métamorphose trouve à s'exprimer sur « le marché des biens scientifiques »⁸⁷ avec les efforts des penseurs du droit administratif pour substituer 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* »⁸⁸. Même le grand adversaire doctrinal de Duguit (Maurice 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* »⁸⁹.

Le « service » n'est qu'une notion, qui ne fait pas exister le « public » dont elle se revendique. Commentant *L'indépendance de l'avocat* de D'Aguesseau, Bourdieu remarque : « *Le Public, sans cesse invoqué, avec des significations variables, tout au long de ce discours, est cet allié puissant et abstrait qui, en tant que garant désintéressé du désintéressement du magistrat ("le Public a méprisé ces âmes vénales") et en tant que caution universelle de l'universalité de ses actes, lui permet d'affirmer son autonomie à l'égard de tous les pouvoirs réels* »⁹⁰. Puis il enchaîne avec une analyse qui est capitale pour notre propos : « *Ce discours, qu'il aurait fallu citer en entier, condense tous les thèmes de la nouvelle sociodécée, le mérite associé au don, la critique de la naissance et de la vénalité, la foi dans les lumières et dans la science, et surtout l'exaltation du désintéressement et du dévouement au public (au double sens de chose publique, ou de bien commun, et d'opinion publique), ainsi institué en justification par excellence du pouvoir* »⁹¹. En un mot, « noblesse oblige ». Le désintéressement devient ainsi la loi (au sens de principe qui gouverne l'ensemble des conduites) du champ du public, ce que Duguit, dans sa prédication contre le fonctionnarisme, ne manque pas de rappeler à la CGT : « *C'est une loi inéluctable que la puissance est en raison directe des services rendus, et cette loi s'imposera aux syndicats comme elle s'est imposée autrefois à la noblesse, au clergé, à la royauté* »⁹². On est là au cœur de ce que Bourdieu appelle la « *logique du coup double* »⁹³, que l'on pourrait résumer « Je sers d'autant mieux le public que je me sers en le servant ».

Les juristes que nous évoquons veulent donc éviter de rejoindre le « cimetière des élites » dont parlait Pareto. Pour eux, le service public apparaît ainsi comme un moyen d'aller au peuple, et aussi comme un outil de mise à niveau de la pensée d'État. À une époque où, pour

⁸⁶ BOURDIEU Pierre, *La noblesse d'État*, ouvrage cité, p. 543.

⁸⁷ SACRISTE Guillaume, *La République des constitutionnalistes*, ouvrage cité, p. 184-185.

⁸⁸ DUGUIT Léon, « De la situation des particuliers à l'égard des services publics », *Revue du droit public*, 1907, p. 422.

⁸⁹ HAURIOU Maurice, *Précis de droit administratif*, Paris, Sirey, 1933 [1892], p. 14.

⁹⁰ BOURDIEU Pierre, *La noblesse d'État*, ouvrage cité, p. 547.

⁹¹ *Ibidem*.

⁹² DUGUIT Léon, *Traité de droit constitutionnel*, Paris, de Boccard, 1923, tome II, p. 601.

⁹³ BOURDIEU Pierre, « Séminaire sur le concept de champ (1972-1975) », *Actes de la recherche en sciences sociales*, numéro 200, 2013, p. 29.

repandre une expression de Célestin Bouglé, il s'agit « *de refaire des os à la société* »⁹⁴, on observe de manière plus générale un phénomène de redéploiement des « sujets d'élite » (terme souvent rencontré dans les sources primaires). Il y aurait ainsi un parallèle à faire entre le service public des juristes et l'hygiénisme des médecins⁹⁵, dans un contexte socio-culturel où les fractions supérieures de la société estiment que tout ce qui fait l'art de vivre risque d'être détruit par le nombre. Il s'agit par conséquent de *mettre en forme* (expression que l'on retrouve dans le titre de la thèse) un social bouleversé par l'intégration politique des masses. Ce faisant, la promotion du service public apparaît aussi comme une alternative à la solution électorale : il faut s'occuper du peuple pour qu'il renonce à demander des droits politiques, comme si la démocratie sociale devait prévenir l'avènement de la démocratie politique. En même temps, il est nécessaire de trouver de nouvelles justifications à la domination des élites, comme l'exprime le fondateur de l'École libre des sciences politiques Émile Boutmy :

Contraintes de subir le droit du plus nombreux, les classes qui se nomment elles-mêmes les classes élevées ne peuvent conserver leur hégémonie politique qu'en invoquant le droit du plus capable. Il faut que, derrière l'enceinte croulante de leurs prérogatives et de la tradition, le flot de la démocratie se heurte à un second rempart fait de mérites éclatants et utiles, de supériorité dont le prestige s'impose, de capacités dont on ne puisse pas se priver sans folie.⁹⁶

Essayons, comme nous y invite Thomas Piketty, de prendre cette incroyable déclaration dans sa littéralité : elle signifie que « *c'est par instinct de survie que les classes élevées quittent l'oisiveté et inventent la méritocratie, faute de quoi le suffrage universel risque de les déposséder* »⁹⁷. Cette relativisation de l'idéologie méritocratique est conforme aux analyses de Philip Nord sur les origines de la Troisième République en France. L'historien états-unien explique en effet qu'après 1871, les vieilles familles se sont efforcées de « *trouver le moyen de pénétrer à nouveau dans l'administration, acquérant grâce à l'enseignement privé les compétences sanctionnées par les concours et nécessaires pour réussir une carrière dans la fonction publique* »⁹⁸. Nord ajoute que « *ce ne sont pas seulement les origines des élites démocratiques en France qui font question, mais le zèle singulier qu'elles ont manifesté, leur capacité à vaincre les résistances et, une fois au pouvoir, de faire fonctionner et durer les institutions démocratiques* »⁹⁹, ce qui accrédite l'idée, aux débuts de la Troisième, d'une sociodécise des classes dominantes.

Le service public dans la culture politique républicaine

Si, dans la plus pure tradition durkheimienne, le droit cristallise le social, le service public s'inscrit également dans une conjoncture où la notion de République représente un horizon de la politique, c'est-à-dire une idée sans cesse remise sur le métier. Les années 1980 ont été marquées en France par un retour en force de la référence républicaine¹⁰⁰, tant scientifiquement que politiquement. Principe d'organisation des pouvoirs publics, mais aussi modèle social et culturel inscrit dans une histoire et dans un projet politique chargé d'un

⁹⁴ BOUGLÉ Célestin, *Syndicalisme et démocratie*, Paris, Cornely et Cie, 1908, p. 14.

⁹⁵ Cf. Jack D. Ellis, *The Physician-legislators of France : Medicine and Politics in the Early French Republic (1870-1914)*, Cambridge, Cambridge University Press, 1990 et Lion Murard et Patrick Zylberman, *L'hygiène dans la République : la santé publique en France ou l'utopie contrariée (1870-1918)*, Paris, Fayard, 1996.

⁹⁶ BOUTMY Émile, *Quelques idées sur la création d'une faculté libre d'enseignement supérieur*, Paris, Imprimerie Laîné, 1871, p. 15.

⁹⁷ PIKETTY Thomas, *Le capital au vingt-et-unième siècle*, Paris, Éditions du Seuil, 2013, p. 782.

⁹⁸ NORD Philip, « Les origines de la Troisième République en France (1860-1885) », *Actes de la recherche en sciences sociales*, numéro 116, 1997, p. 54.

⁹⁹ *Ibidem*, p. 55.

¹⁰⁰ Voir notamment Claude Nicolet, *L'idée républicaine en France*, Paris, Gallimard, 1982.

imaginaire, la République ne se confond en France ni avec la nation ni avec la démocratie. Comme le résume Bélich Nabli, le mot est connoté, voire surdéterminé :

Un « mot sacré » empreint d'un dogmatisme si puissant qu'il échappe à toute réflexion critique de la part de ceux qui l'emploient allègrement comme label ou argument d'autorité. De même que pour la laïcité, les appels incessants à la « République » par des forces politico-sociales antagonistes jettent le trouble. Car la République n'est pas un acquis figé et immuable, sa signification n'est pas univoque. À la fois notion philosophique et système empirique, la « république » désigne tout à la fois l'État (souverain) et ses institutions, une forme de gouvernement (alternative à la monarchie et à l'empire) et un système de valeurs (de plus en plus assimilé à la démocratie). Cette définition est confortée par l'étymologie du mot (du latin *res publica*, « chose publique »), laquelle oppose la république à la « chose privée » et par extension à l'intérêt privé.¹⁰¹

Sous la Troisième, le terme de République est également connoté, mais il est alors invoqué comme une promesse, et non, comme aujourd'hui, sous une forme aux relents nostalgiques. Nonobstant ce que laisse penser rétrospectivement la victoire des républicains sur les partisans d'une restauration monarchique, un tel idéal n'est alors pas tout à fait majoritaire, comme le rappellent Marion Fontaine, Frédéric Monier et Christophe Prochasson : « *Au dix-neuvième siècle et encore pour partie au vingtième, s'affirmer républicain, c'est revendiquer une identité politique singulière logée à gauche le plus souvent, et qui est loin, en tous les cas, d'être partagée par tous. En notre début de vingt-et-unième siècle, on peut se demander plutôt qui diable aujourd'hui en France n'est pas républicain !* »¹⁰². La République des années 1870-1940 est donc une *expérience*, qu'il faut s'efforcer de retrouver en creusant un sillon entre les deux interprétations historiographiques dominantes sur la période : celle qui voit dans la Troisième un modèle (Berstein) et celle, plus critique, représentée notamment par Gérard Noiriel. Avec les 3 auteur-e-s cité-e-s précédemment, nous partageons l'idée que la République est à lire comme un processus : « *Définie par des projets rivaux et parfois même contradictoires, elle est le lieu géométrique où agissent des forces contraires et de natures différentes* »¹⁰³.

Ces précisions sur l'idée de République ayant été faites, on peut poser une question assez simple : pourquoi la culture du service public est-elle si forte en France ? Dans ce pays, le service public fait partie de l'éthique politique de la nation. Cependant, il a surtout servi à sacraliser l'État, et non pas seulement à servir le citoyen, ce qui est une différence avec certains pays étrangers. L'étude du service public peut ainsi être qualifiée de sujet « francocentrique », même si elle se rattache à des phénomènes qui, eux, ne sont pas l'apanage de la France (place des juristes dans les pouvoirs d'État en Europe continentale, socialisme municipal, État-providence). Cette thèse essaie d'expliquer la prégnance de cette culture politique en revenant au droit, dans le but d'éclaircir « *cet investissement original dans la juridicité qui est l'une des marques distinctives du "service public à la française"* »¹⁰⁴. C'est peut-être ce juridisme qui préside à la formation d'un préjugé favorable au service et défavorable au commerce. Le service public tel que nous l'entendons aujourd'hui est en effet très marqué par des éléments post-Seconde Guerre mondiale : il est encore vécu de nos jours, à tort ou à raison, comme un antidote à la logique capitaliste de la recherche du profit. Si le service public peut être une simple réponse à une carence du marché, mais aussi une machine de guerre contre l'économie privée, il s'inscrit également, en ce qui nous concerne, dans une époque « entre chien et loup », libérale mais aussi

¹⁰¹ NABLI Bélich, « Quel pacte républicain ? », *Libération*, 21 février 2014, p. 22.

¹⁰² FONTAINE Marion, MONIER Frédéric et PROCHASSON Christophe, « Introduction » in FONTAINE Marion, MONIER Frédéric et PROCHASSON Christophe (dir.), *Une contre-histoire de la Troisième République*, Paris, La Découverte, 2013 p. 6.

¹⁰³ FONTAINE Marion, MONIER Frédéric et PROCHASSON Christophe, « Conclusion », *ibidem*, p. 381.

¹⁰⁴ CAILLOSSE Jacques, *La constitution imaginaire de l'administration*, ouvrage cité, p. 46.

un peu sociale. Expression des compromis socio-politiques qui ont permis au régime de s'établir dans la durée, le service public tertio-républicain porte la marque de cette indécision.

Une contre-histoire du service public

En 1863, Jules Verne écrit un roman d'anticipation – seulement publié en 1994 – dans lequel il imagine ce qu'est la vie à Paris en 1960. La capitale y est décrite comme une ville où les gares ont poussé comme des champignons, fruits du développement d'un chemin de fer entièrement nationalisé, avec un réseau métropolitain formé de « *quatre cercles concentriques de voies ferrées* »¹⁰⁵. Paris menace de devenir « *quelque chose comme un Liverpool au cœur de la France* »¹⁰⁶, puisque l'État a fait creuser un canal direct, alimenté par la Seine, du quinzième arrondissement jusqu'à Rouen ; un vaste port de 18 bassins a été construit entre le quai de Grenelle et le quai d'Issy. Un phare d'une hauteur de 500 pieds, plus haut monument du monde, « *qu'on apercevait des tours de la cathédrale de Rouen* »¹⁰⁷, éclaire le port où se mêlent steamers, cuirassés et vaisseaux à fort tonnage. Le port de Paris est devenu une ville dans la ville. Dans un pays où « *le fonctionnarisme se développait sous toutes les formes possibles* »¹⁰⁸, il était devenu impossible de se procurer en librairie un livre de Victor Hugo, auteur que plus personne ne connaissait.

Roman assez médiocre d'un strict point de vue littéraire, *Paris au vingtième siècle* est en revanche une formidable source d'inspiration pour l'historien : il constitue un aperçu des craintes et des attentes d'une époque, et permet de se replacer dans le cadre de ce qui était pensable dans les mentalités d'alors. Nous citons également cette œuvre d'anticipation car nous avons souhaité ancrer notre enquête dans un refus de lecture du passé en termes de projection rétrospective. Voir l'histoire telle qu'elle s'est faite, en partant du passé pour aller vers le présent, est un effort difficile, tout autant que l'est celui du désintéressement. Ce souci épistémologique est voisin du réflexe de l'histoire des possibles, sans lequel on tend à considérer l'histoire comme un « *tunnel* »¹⁰⁹ parsemé de « *poteaux indicateurs* »¹¹⁰. Uchronie, rétrofiction, contre-histoire, histoire contrefactuelle et histoire des possibles, voilà toute une alliance de procédés qui permettent de concevoir une histoire ouverte, à rebours d'un fatalisme tout entier imprégné de la détermination par le présent. Il ne faut en effet jamais oublier que notre position est biaisée par rapport aux acteurs : nous avons vu la suite, eux non ; à l'inverse, eux ont vécu ce que nous ne faisons que *raconter*. C'est ce qui crée toute la difficulté du discours historique, et c'est pourquoi le réflexe de l'histoire des possibles vaut *a priori* pour tout historien. Ce réflexe, ainsi que le besoin de contre-histoire, se font particulièrement sentir dans les chapitres où la part du *récit* est prépondérante. Ils impliquaient, dans une littérature sur certains sujets déjà abondante, de regarder avec encore plus d'attention les travaux (celui de Francine Soubiran-Paillet sur l'invention du syndicat, ceux de Christian Topalov sur les réformateurs et l'histoire des sciences humaines, celui de Renaud Payre sur la science communale) qui accordaient une importance plus grande à cette idée d'histoire ouverte.

En France, tout ce qui tourne autour de l'uchronie a récemment été remis au goût de jour par les travaux d'historiens redécouvrant une tradition qu'avait inaugurée Charles

¹⁰⁵ VERNE Jules, *Paris au vingtième siècle*, Paris, Hachette, 1994, p. 42.

¹⁰⁶ *Ibidem*, p. 132.

¹⁰⁷ *Ibidem*, p. 136.

¹⁰⁸ *Ibidem*, p. 30.

¹⁰⁹ COLLINI Stefan, « "Discipline History" and "Intellectual History": Reflections on the History of the Social Sciences in Britain and France », *Revue de synthèse*, numéro 109, 1988, p. 391.

¹¹⁰ BLOCH Marc, *Apologie pour l'histoire ou le métier d'historien*, Paris, Armand Colin, 1997 [1949], p. 81.

Renouvier en 1857 avec son livre sur la civilisation européenne¹¹¹. Dans *Pour une histoire des possibles*¹¹², Quentin Deluermoz et Pierre Singaravélou insistent ainsi sur le fait que les analyses contrefactuelles n'ont pas pour but de créer de la fiction, mais visent à se mettre dans la peau des acteurs, qui agissaient eux-mêmes en fonction de futurs craints ou espérés. Faire de la contre-histoire, c'est donc penser avec les contemporains, selon leurs formes de « vision et de division ». Pour illustrer ce qui s'apparente aussi à une politique des émotions, on peut citer ce que Tocqueville écrivait à la fin de *De la démocratie en Amérique* (« *Le passé n'éclairant plus l'avenir, l'esprit marche dans les ténèbres* »¹¹³) ou rapporter ce que déclarait en 1831 l'homme politique et critique littéraire Saint-Marc Girardin (« *Les barbares qui menacent la société ne sont plus dans le Caucase, ils sont dans les faubourgs de nos villes manufacturières* »¹¹⁴). Cette crainte des élites à l'égard d'un monde ouvrier présenté comme « Autre » fait partie du contexte dans lequel se développe la promotion des services publics. À l'autre pôle (celui de l'espérance), le fait que Guesde s'attende à voir la Révolution arriver en 1884-1885, ou que Jaurès, au milieu des années 1890, juge imminente la victoire du socialisme, va ainsi dans le sens de possibles analyses contrefactuelles. Au milieu de tout cela, les juristes s'essayaient pour beaucoup à proposer des solutions innovantes compatibles avec l'esprit de la République :

À la fin du dix-neuvième siècle, les légistes de l'État républicain devaient faire preuve d'imagination pour justifier les institutions de la Troisième République. Les deux premières Républiques avaient été des régimes transitoires et brefs dont les échecs avaient été retentissants. Les formes monarchique et impériale de l'État possédaient, elles, des systèmes de justifications qui avaient passé le test de la réalité et avaient été historiquement éprouvés. De son côté, la république démocratique proposait un dispositif dont personne ne pouvait alors s'assurer qu'il était viable.¹¹⁵

Guillaume Sacriste indique que là aussi, on abîme le regard des acteurs en ne se resituant pas dans les cadres de ce qui était pensable à l'époque, ce qui vaut pareillement pour les professeurs de droit administratif : « *Dans ce contexte, il convient de faire l'effort mental pour se représenter le degré de nouveauté que recouvraient les propositions des légistes de l'État républicain afin de comprendre l'audace qui était la leur. Leurs modèles étaient en rupture avec tout ce qui existait jusque-là ; ils pouvaient heurter le sens commun. C'est leur étrangeté qu'il convient d'avoir à l'esprit, là où nous avons plutôt en tête leur conformisme, parce qu'en fin de compte, l'histoire les a retenus comme les solutions constitutionnelles légitimes* »¹¹⁶.

Le réflexe de l'histoire des possibles, qui rejoint la sociologie historique à rebours de Wallerstein dans « L'Inde existe-t-elle ? »¹¹⁷, se retrouve également dans l'*history from below* de E. P. Thompson. Dans *La formation de la classe ouvrière anglaise*, l'historien britannique

¹¹¹ RENOUVIER Charles, *Uchronie (l'utopie dans l'histoire) : esquisse historique apocryphe du développement de la civilisation européenne tel qu'il n'a pas été, tel qu'il aurait pu être*, Paris, Bureaux de la critique philosophique, 1876 [1857].

¹¹² DELUERMOZ Quentin et SINGARAVÉLOU Pierre, *Pour une histoire des possibles : analyses contrefactuelles et futurs non advenus*, Paris, Éditions du Seuil, 2016.

¹¹³ TOCQUEVILLE Alexis, *De la démocratie en Amérique*, Paris, Flammarion, 1981 [1840], tome 2, p. 399.

¹¹⁴ Cité par Marion Fontaine, « La République est ouverte à toutes les classes sociales », in Marion Fontaine, Frédéric Monier et Christophe Prochasson (dir.), *Une contre-histoire de la Troisième République*, ouvrage cité, p. 152.

¹¹⁵ SACRISTE Guillaume, *La République des constitutionnalistes*, ouvrage cité, p. 251.

¹¹⁶ *Ibidem*, p. 252.

¹¹⁷ WALLERSTEIN Immanuel, « L'Inde existe-t-elle ? » in WALLERSTEIN Immanuel, *Impenser la science sociale : pour sortir du dix-neuvième siècle*, traduction d'Anne-Emmanuelle Demartini et Xavier Papaïs, Paris, PUF, 1995 [1991], p. 151-156.

affirme son opposition à ceux qu'il appelle les « pèlerins du Progrès » : « *Mon différend avec cette orthodoxie tient au fait qu'elle lit l'histoire à la lumière des préoccupations ultérieures, et non comme elle a eu lieu en fait. On ne se souvient que des vainqueurs [the successful] (au sens de ceux dont les aspirations anticipaient sur l'évolution ultérieure). Les culs-de-sac [blind alleys], les causes perdues, et les perdants eux-mêmes sont oubliés* »¹¹⁸. C'est dire, à partir du moment où il y a des vainqueurs et des perdants, que l'histoire est une lutte. Est-ce cet oubli des luttes qui faisait dire à Bourdieu, ainsi que le rapporte Jacques Revel : « *L'histoire dont j'aurais besoin pour mon travail, très souvent, n'existe pas* »¹¹⁹ ? Toujours est-il qu'œuvrer à une histoire des possibles rejoint l'idée d'une contingence de l'histoire, qui aurait pu être autrement qu'elle n'a été. D'où l'importance de déconstruire, par l'anamnèse, les illusions téléologiques qui sont constitutives d'un « grand récit » comme celui du service public, ou plus exactement celui d'une République entièrement fondée sur les services publics : bien d'autres correspondances se présentaient aux contemporains, et, si le service public est aujourd'hui présenté comme l'idée victorieuse qui a permis de fonder le droit administratif, tous les acteurs de cet univers ne partageaient pas, loin de là, une telle prémisse.

Une histoire sociologique du droit est nécessairement une contre-histoire par rapport à l'histoire figée des manuels de droit. Dans ces derniers, on trouve des idées qui flottent en l'air et qui, devenues d'authentiques *doxa*, sont rarement réinterrogées. Les conclusions du commissaire du gouvernement René David sur l'affaire *Blanco* sont par exemple citées à satiété comme étant l'alpha et l'oméga du droit administratif républicain, alors que leur auteur, clérical convaincu, est révoqué du Conseil d'État en 1879. Il fallait donc, pour l'enquêteur, oublier tout ce qu'il savait sur le service public d'aujourd'hui, tout en le gardant quelque part dans sa tête, telle « une pensée de derrière ». Nous y insistons : pour arriver à penser en homme de la Troisième République, il faut significativement oublier nos catégories de jugement. Une question comme le droit de former un syndicat dans la fonction publique se présente par exemple sous la forme d'enjeux qui, avec une grille de lecture actuelle, demeurent confus. Sous la Troisième République, il existe ainsi des marqueurs politiques pièges (outre le droit de grève des fonctionnaires, le droit de vote des femmes¹²⁰), biaisés par notre projection et nos croyances actuelles. Le service public fait partie de ces marqueurs politiques pièges, en particulier dans la manière dont il est appréhendé par une partie de la doctrine publiciste, c'est-à-dire comme une différence d'égalité devant la loi, ce qui est quand même extravagant. Georges Vedel ne se demandait-il pas, en 1980, s'il n'était pas temps de rabattre le droit de l'administration sur « *le droit de tout le monde* », pour ne pas en faire un espace juridique « *à part* »¹²¹ ?

En ce qu'elle s'essaie à faire contraster un phénomène qui s'est stabilisé dans le temps par rapport à des origines plus tumultueuses, notre thèse propose de revenir à la source du droit administratif que nous connaissons aujourd'hui. Si la question de la datation est peut-être la première chose qu'on demande à un historien, il est également évident que tous nos acteurs ne se sont pas réunis à un moment au coin d'un feu pour décréter : « Nous allons créer le service public ». Il peut alors être vain de rechercher un tournant dans ce processus toujours recomposé qu'est la construction de l'État. De fait, il est toujours très compliqué de revenir dans l'histoire

¹¹⁸ THOMPSON Edward Palmer, *The Making of the English Working Class*, New York, Vintage Books, 1963, p. 12. C'est moi qui traduis.

¹¹⁹ REVEL Jacques, « Une histoire qui n'existe pas ? » in ENCREVÉ Pierre et LAGRAVE Rose-Marie (dir.), *Travailler avec Bourdieu*, Paris, Flammarion, 2003, p. 108.

¹²⁰ Sur cet aspect, on peut se reporter à Marc Milet, « Le dévoiement d'un argumentaire : le suffrage des femmes dans la doctrine publiciste de la Troisième République » in Frédéric Audren, Jean-Louis Halpérin et Annie Stora-Lamarre (dir.), *La République et son droit (1870-1930)*, Besançon, Presses universitaires de Franche-Comté, 2011, p. 311-329.

¹²¹ VEDEL Georges, *Droit administratif*, Paris, PUF, 1980 [1958], p. 29.

des origines¹²², et ce encore plus lorsqu'il s'agit d'enquêter sur ce qui a fait la *summa divisio* entre droit public et droit privé. Le service public, on l'a déjà dit, existait bien avant les débuts de la Troisième République. On le trouve dans le droit romain ainsi que sous l'Ancien Régime¹²³. Sans pour autant qu'il y ait continuité, les racines du phénomène remontent à loin, comme le montrent les conclusions David sur l'affaire *Blanco*, lesquelles, pour justifier l'exorbitance du droit des services publics, s'en réfèrent à des lois de 1790 votées sous la Constituante. Nous sommes personnellement persuadés qu'il faut faire le deuil d'une histoire totale du service public, et ne racontons dans cette thèse qu'un bout de l'histoire. Pour cela, nous nous sommes astreints à la recherche, plus que d'une origine, d'un « *point historique* »¹²⁴. Ce point historique, c'est pour nous l'affaire *Blanco*, qui est au centre de notre enquête, et en est même temps le point névralgique. En dépit de la détermination d'un point historique, cette thèse met aussi en lumière ce que l'historien du droit italien Aldo Schiavone a appelé « *la filière complexe de la provenance* »¹²⁵, et rappelle que, comme souvent, les commencements « *n'appartiennent pas en entier à ceux qui commencent* »¹²⁶.

Notre enquête ne formule donc pas d'hypothèses de métaphysique historique sur « pourquoi à ce moment-là et pas à un autre ». Elle prend simplement pour point d'appui l'argument selon lequel la Troisième République correspond à une période où beaucoup de phénomènes qui se sont solidifiés dans le temps sont alors en gestation. Si les dates de début et de fin de l'enquête (1873-1940) correspondent à un découpage temporel usuel (l'année 1873 a été retenue car elle correspond à l'arrêt *Blanco*, mais, comme le lecteur s'en apercevra très vite, la thèse porte sur l'ensemble de la période tertio-républicaine), les rythmes sociaux et politiques ne se laissent évidemment pas enfermer dans des dates aussi précises¹²⁷. Il est certain qu'en faisant le choix d'un découpage chronologique qui suit celui de la Troisième République, on peut nous accuser de nous être laissé guider par l'histoire politique. C'est par exemple la critique que développe Christophe Charle au début des *Élites de la République* :

En 1830, en 1848 et en 1851, les contemporains ont été tentés de faire correspondre changement de régime et changement social (ou d'élite) [...] Erreur de perspective compréhensible au demeurant pour une époque où la scène politique concentre les feux de l'actualité et laisse dans l'ombre les mutations plus lentes des autres champs sociaux.¹²⁸

En formulant cette critique, qu'il adresse aussi bien aux contemporains qu'à un certain type d'historiographie, Christophe Charle rejoint l'argument de Gérard Noiriel, selon lequel, pour le socio-historien, « *les classements par périodes et par domaines, qui sont le propre de la recherche historique, sont artificiels et nuisent bien souvent à la compréhension des*

¹²² Cf. ce que Norbert Elias, historien et sociologue pourtant sensible à la continuité, écrivait à ce sujet : « *Il n'y a guère d'entreprise plus vaine que d'essayer de déterminer le commencement absolu d'un lent processus social* » (*La société de cour*, traduction de Pierre Kamnitzer, Paris, Calmann-Lévy, 1974 [1969], p. 261).

¹²³ Voir Jean-Louis Mestre, « L'emploi de l'expression "service public" sous l'Ancien Régime » in Gilles-Jean Guglielmi, Paris, PUF, 2004, p. 21-36 et Philippe Jourdan, « La formation du concept de service public », *Revue du droit public*, 1987, p. 89-118.

¹²⁴ SKINNER Quentin, *La liberté avant le libéralisme*, traduction de Muriel Zagha, Paris, Éditions du Seuil, 2000 [1998], p. 72.

¹²⁵ SCHIAVONE Aldo, *Ius : l'invention du droit en Occident*, traduction de Geneviève et Jean Bouffartigue, Paris, Belin, 2011 [2005], p. 7.

¹²⁶ GRANGER Christophe, *La destruction de l'université française*, Paris, La Fabrique, 2015, p. 31.

¹²⁷ Sur la question de la périodisation et des origines de la République, voir la réaction de Maurice Agulhon à l'article de Philip Nord (déjà cité), « Quelques remarques à propos de la culture démocratique », *Actes de la recherche en sciences sociales*, numéro 116, 1997, p. 67-68.

¹²⁸ CHARLE Christophe, *Les élites de la République (1880-1900)*, Paris, Fayard, 2006, p. 16.

phénomènes »¹²⁹. Dans sa polémique avec Seignobos (1903), François Simiand portait déjà le fer contre « l'idole politique », et critiquait la tendance des travaux d'histoire économique et sociale à se fixer dans les dates de règne, « *comme si on étudiait l'estomac d'un individu entre le moment où cet individu s'est cassé une jambe et celui où il s'est cassé un bras* »¹³⁰.

Tout en intégrant ces différents avertissements, on peut opposer la prise de distance à l'égard du découpage (notamment, dans notre cas, à l'endroit de celui des historiens du droit) et le respect d'une certaine unité chronologique. Il faut en effet bien voir que même la reconstitution historique la plus fine et la plus clinique a tendance à aplatir la réalité du déroulement historique. Le mouvement que notre thèse s'attache à décrire est presque achevé en 1914. Il est néanmoins intéressant de le suivre jusqu'en 1940 pour intégrer à l'enquête les débats autour de la notion de service public industriel et commercial (SPIC), mais aussi pour se caler sur la temporalité de l'expérience tertio-républicaine. Christian Topalov souligne ainsi l'importance des événements de 1870-1871 pour comprendre bon nombre d'initiatives lancées au début du nouveau régime :

Ces deux raisons de l'entreprise réformatrice [Sedan et la Commune] sont pour une part des artifices rhétoriques, des arguments massifs que personne ne peut récuser. Mais elles sont aussi, bien en amont, des élaborations savantes sur la démission des élites, la dépopulation ou la question ouvrière, la matière informe, l'irruption du réel, le danger absolu que la réforme se propose d'exorciser.¹³¹

Il est également heuristique, en aval, d'aller jusqu'en 1940, tout d'abord parce que la fin en forme de suicide de la République fournit, de manière rétrodictive, une forme d'éclairage sur les événements étudiés, également parce que les années 1920-1940 coïncident avec le crépuscule de la première génération des grands publicistes. D'autre part, un des arguments pour isoler ainsi une séquence qui court sur toute la période tertio-républicaine (et qui ne s'arrête pas en 1914) est d'intégrer à l'analyse le fait qu'une bonne partie de notre cohorte partage une expérience aussi importante que celle de la Première Guerre mondiale. En substance, nous nous sommes donc efforcés, pour ce qui est de notre découpage chronologique, de ne pas nous laisser déterminer par la trame de l'histoire politique, sans pour autant faire comme si les champs étudiés étaient à l'abri des bouleversements politiques.

Champ, profession et interdisciplinarité

Ce qui, à la base, pousse les juristes à défendre l'idée du service public, c'est un mélange de proximité avec l'État et de justification d'une profession, les deux éléments fonctionnant ensemble. De plus, pour qu'il y ait un champ, il faut des individus qui se disputent sur la définition légitime du service public. Le Tribunal des conflits, qui tranche, à partir de 1872, les différends entre les juges judiciaires et les juges administratifs, peut ainsi être vu comme l'incarnation de la lutte à l'intérieur du champ. On aura reconnu là une expression de ce qu'Andrew Abbott nomme une *jurisdiction*, idée proche de la sociogenèse de l'État de Norbert Elias : dans les deux cas, il s'agit d'en arriver à protéger des frontières pour monopoliser la puissance (pour l'État) ou les règles d'exercice d'un métier (pour la *profession*). L'usage de la notion anglaise de *profession* pose d'emblée la question de l'ouverture du champ, de son centre et de ses limites. À ce sujet, il faut être attentif aux usages précis d'un mot, tout en constatant que les débats autour du service public s'inscrivent, comme on l'a rappelé, dans une nébuleuse

¹²⁹ NOIRIEL Gérard, *Introduction à la socio-histoire*, Paris, La Découverte, 2006, p. 53.

¹³⁰ SIMIAND François, « Méthode historique et science sociale », *Revue de synthèse*, 1903, p. 144.

¹³¹ TOPALOV Christian, « Le champ réformateur », chapitre d'ouvrage cité, p. 474.

d'actions (prévoyance, assistance, mutualisme, logement social, *etc.*) qui, sans évoquer directement le syntagme de service public, s'en inspirent directement. Aussi visite-t-on, avec une enquête sur un concept aussi transversal, de nombreux autres mouvements ou idées, qui se rattachent tous et toutes dans ce que Benoît Marpeau appelle une « *économie de bénéfices réciproques* »¹³². Le syntagme en question dans la thèse nous met donc en présence d'un monde social fondé sur la notion de service (pourtant grand défenseur de la notion de puissance publique, Hauriou lui-même n'est-il pas conduit à concevoir juridiquement l'administration comme « *une vaste entreprise coopérative* »¹³³ ?). Pour décrire cet univers en mutation, l'enquête mobilise trois différents concepts sociologiques : le champ, la profession (dans la version « écologique » d'Andrew Abbott) et la nébuleuse. Ces 3 concepts n'ont pas le même statut épistémique. « Profession » est en effet un terme indigène que les enquêtés sont susceptibles d'utiliser, ce qui n'est pas le cas de celui de champ ou de celui de nébuleuse. D'autre part, l'alliage du champ et de la profession s'adapte à notre objet puisqu'il permet à la fois d'ouvrir et de fermer la perspective (le champ, de même que la nébuleuse, tend à l'ouvrir, alors que la profession sert à le fermer)¹³⁴.

Par sa façon de procéder, notre enquête porte par ailleurs avec elle, de manière implicite, une thèse *disciplinaire*. Choisir comme objet d'étude le service public, c'est en effet s'attaquer à une chasse gardée des juristes. Le service public pour les administrativistes, c'est un peu comme le Code civil pour le droit privé ; ce n'est donc pas rien, quand on est sociologue, de revenir sur cette histoire. Pour bien faire passer cette idée, il faut imaginer un juriste qui voudrait travailler sur la notion de classe sociale. Droit public et droit privé sont deux hémisphères du monde juridique, et il est impressionnant de voir à quel point le service public « fait parler » en droit administratif, de même que de constater toute l'encre que cette notion a fait couler. La notion est en effet saturée de travaux de juristes, et, à partir des années 1950, de ceux issus des sciences administratives. Les sciences sociales françaises ont également conduit des enquêtes sur les services publics¹³⁵, mais sur des terrains contemporains et, par une sorte d'enregistrement tacite de la division sociale du travail scientifique, en laissant aux juristes et aux philosophes l'étude de l'histoire et du concept. Nous estimons pour notre part que la logique commandée par l'objet doit parfois l'emporter sur la logique disciplinaire, si bien que, dans les débats sur les méthodes en sociologie du droit, nous avons plutôt opté, comme Bruno Latour dans son ethnographie du Conseil d'État, pour un point de vue internaliste. Notre thèse n'est donc pas repliée sur son approche disciplinaire, et tend vers ce que Vincent Viet a appelé « *une histoire sociologique du droit* »¹³⁶. Ce faisant, elle prend acte du fait que, comme le disait Bourdieu, « *la frontière entre histoire et sociologie n'a aucun sens* »¹³⁷, et qu'il n'y a rien de plus puissant que la reconstruction de la genèse. Bourdieu affirmait également : « *Je m'efforce*

¹³² Cité par Christian Topalov, « Savants et capitalistes : le cas des sciences sociales au vingtième siècle », *Le Mouvement social*, numéro 191, 2000, p. 5.

¹³³ HAURIOU Maurice, « Le régime d'État », *Revue socialiste*, numéro 39, 1904, p. 564.

¹³⁴ La discussion sur la commensurabilité de ces 3 concepts se poursuit dans le chapitre 3, p. 165-169.

¹³⁵ Parmi lesquelles on peut citer Nicolas Belorgey, *L'hôpital sous pression : enquête sur le "nouveau management public"*, Paris, La Découverte, 2010 ; Marie Cartier : *Les facteurs et leurs tournées : un service public au quotidien*, Paris, La Découverte, 2003 ; Vincent Dubois, *La vie au guichet : administrer la misère*, Paris, Éditions du Seuil, 2015 [1999] ; Ghislaine Gallenga, *Le feu aux poudres : une ethnologie de la modernisation du service public*, Paris, éditions du CTHS, 2011 ; Yasmine Siblot : *Faire valoir ses droits au quotidien : les services publics dans les quartiers populaires*, Paris, Presses de Sciences-po, 2006 et Jean-Marc Weller, *L'État au guichet : sociologie cognitive du travail et modernisation administrative des services publics*, Paris, Desclée de Brouwer, 1999 ; voir aussi Christelle Avril, Marie Cartier et Yasmine Siblot (dir.), « Classes populaires et services publics », *Sociétés contemporaines*, 2005, numéro 58, p. 5-18.

¹³⁶ VIET Vincent, « Compte-rendu de Francine Soubiran-Paillet, *L'invention du syndicat*, 1999 », *Vingtième siècle*, numéro 68, 2000, p. 158.

¹³⁷ BOURDIEU Pierre, *Sur l'État*, ouvrage cité, p. 145.

de montrer que ce que l'on appelle le social est de part en part histoire »¹³⁸. C'est précisément ce dont nous nous inspirons ici afin de mener une analyse inséparablement historique et sociologique.

Avoir le réflexe sociologique et le réflexe historique n'est pas chose aisée quand on travaille sur le droit. Pendant un temps certain, on a fait de la sociologie du droit sans prendre en compte le droit, l'autre travers étant de rester enfermé dans le discours du droit. Si le fait de *prendre le droit au sérieux avec les outils des sciences sociales* apparaît comme un juste milieu, il implique de faire un pas de côté par rapport au raisonnement juridique, car si l'on ne s'intéresse qu'à ce qui est traité par les tribunaux, on risque de passer à côté d'un certain nombre de choses. Notre thèse part ainsi du principe que, par rapport aux instruments traditionnels de la doctrine, les outils de la sociologie permettent d'expliquer mieux (ou en tout cas sous un nouveau jour) l'histoire juridique du service public. Le sociologue se montre par exemple dubitatif lorsque Gilles-Jean Guglielmi et Geneviève Koubi écrivent dans leur manuel que « *les services publics ont été l'outil privilégié de la Troisième République pour réaliser concrètement, sur le terrain, l'unité républicaine qu'elle appelait de ses vœux* »¹³⁹, analyse que l'on trouve également, sous une forme légèrement différente, sous la plume de Lucette Le Van-Lemesle – qui n'est pas juriste – (« *L'État républicain s'incarnait dans les services publics tout en contribuant à renforcer l'idée républicaine, confondue avec le redressement national* »¹⁴⁰). Face à ces constats trop rapides qui ne prennent pas assez en compte le degré d'adhésion des différentes couches sociales aux services publics, la thèse doit apporter une plus-value, laquelle ne peut se réduire à la mise en évidence du fait que les membres du Conseil d'État étaient de grands bourgeois.

Le cadre disciplinaire étant fixé, il importe de revenir sur le vocabulaire de la recherche et ses métaphores. Le rapprochement qui s'est opéré, sous l'influence de la socio-histoire, entre les sociologues et les historiens a pour résultat l'usage d'un lexique routinisé qui, en ce qu'il fait perdre le sens premier des termes, n'est pas toujours adapté. Nous utilisons ainsi, pour nous référer à notre travail, le mot « enquête » de préférence à celui de « terrain » (même si, métaphoriquement, nous avons fait *comme si* nous observions et *comme si* nous rencontrions nos acteurs), sans perdre de vue le sens judiciaire (policier) de ce terme¹⁴¹. Nous considérons d'autre part qu'il n'est pas possible, comme le souligne Jacques Revel, de « *s'affranchir de la contrainte narrative* »¹⁴². C'est ce principe qui nous a guidés dans la construction de notre base prosopographique, laquelle a été élaborée en suivant une logique d'unité narrative¹⁴³. Nous avons conçu une histoire (avec un petit « h ») *comme* une prosopographie, et une prosopographie *comme* une histoire. Cette orientation de recherche permet – nous allons y revenir – de sortir d'une approche purement institutionnelle.

¹³⁸ BOURDIEU Pierre, *Questions de sociologie*, ouvrage cité, p. 74.

¹³⁹ GUGLIELMI Jean-Gilles et KOUBI Geneviève, *Droit du service public*, Paris, Montchrestien, 2011, p. 1.

¹⁴⁰ LE VAN-LEMESLE Lucette, « Cauwès et Colson, le juriste et l'ingénieur : une ou deux conceptions du service public ? », *Revue d'histoire moderne et contemporaine*, numéro 52-3, 2005, p. 87.

¹⁴¹ On pourrait faire la même remarque au sujet du terme de « preuve ». Voir, à ce sujet, Jean-Claude Passeron, « La forme des preuves dans les sciences historiques », *Revue européenne des sciences sociales*, numéro 120, 2001, p. 31-76.

¹⁴² REVEL Jacques, « Les sciences historiques » in BERTHELOT Jean-Michel (dir.), *Épistémologie des sciences sociales*, Paris, PUF, 2012 [2001], p. 71.

¹⁴³ Voir, à ce sujet (et au-delà de la question prosopographique) les réflexions présentées par Ivan Jablonka dans son dernier livre *L'histoire est une littérature contemporaine : manifeste pour les sciences sociales* (Paris, Éditions du Seuil, 2014).

Au-delà du cadre disciplinaire et des méthodes d'enquête, il reste à dire qu'une des difficultés rencontrées dans ce travail tient à l'analyse de cette culture du désintéressement dont l'immense majorité de nos acteurs est imprégnée. Dans les textes, discours, correspondances et autres dossiers de carrière, la référence au dévouement et à l'altruisme est en effet un leitmotiv. Dans le domaine de la haute fonction publique, par exemple, on constate la prégnance de l'idée d'une éthique administrative fondée sur la dépersonnalisation (contre la vénalité), que Frédéric Mollé, en ciblant en particulier la période révolutionnaire décrit en ces termes : « *Le détachement vis-à-vis de tout intérêt personnel, le renoncement à soi, annoncent idéalement la pureté de ceux ayant en charge la gestion des affaires publiques* »¹⁴⁴. Le désintéressement est recherché à tout prix, ce qui ne signifie pas pour autant que se crée et s'impose un « commun » accepté par tous. La question est plutôt de savoir comment les individus sont transformés par cette idéologie-là et par cette montée en puissance d'un *ethos* du service. En travaillant sur un autre contexte – les organisations contemporaines de solidarité internationale –, Laurent Willemez a résumé cet état d'esprit en parlant d'« *enchantement du dévouement* », dans des univers sociaux où les pratiques sont mues par la recherche d'« *attestations de désintéressement* »¹⁴⁵. Pour revenir à notre objet, l'idée tertio-républicaine de service public, tout en fonctionnant sur le ressort des *exempla*, est fondée sur une logique d'anti-héros qui appelle le souci constant de l'abnégation.

Devant tous ces trésors de générosité et tous ces déploiements de désintéressement, la tentation aurait été grande, pour l'enquêteur, de tomber béat d'admiration. Il fallait donc éviter l'enchantement, mais aussi, c'est important, le désenchantement. Dans ce cadre, l'idée bourdieusienne d'un « *intérêt au désintéressement* »¹⁴⁶ met l'accent sur le fait que « *ce qui est au principe de toute action généreuse ou désintéressée, dans les différents champs sociaux, n'est autre que la conservation ou l'augmentation du capital symbolique* »¹⁴⁷. Il nous paraît cependant essentiel de préciser qu'au-delà de la paronomase de « l'intérêt au désintéressement », l'aptitude de la sociologie à traiter, par des enquêtes empiriques, de questions relatives aux valeurs ne va pas de soi, ainsi que le rappelle Liora Israël lorsqu'elle répond à la critique, formulée par le théoricien du droit Jean-Marc Coicaud¹⁴⁸, consistant à dire que la sociologie n'est pas capable, en tant que science, d'analyser adéquatement la question de la légitimité¹⁴⁹. Sans entrer dans les profondeurs de la métaphysique du dévouement aux autres, on peut se donner comme maxime pour l'enquête « Chez les croyants, Dieu existe », et partir de là, le but étant d'arriver à utiliser le désintéressement « *comme concept utile à la description de pratiques et non comme horizon idéal* »¹⁵⁰. On pourrait ainsi comparer les univers sociaux étudiés dans la thèse avec le monde du journalisme : dans cette profession, tout le monde n'est pas guidé par le souci de l'information vérifiée et sérieuse, mais ce n'est pas pour autant que cette norme n'imprime pas sa marque aux pratiques. On retombe là sur la question du mode d'existence d'un concept, et également sur celle de la relation entre un concept (le service

¹⁴⁴ MOLLÉ Frédéric, *Généalogie de l'ascèse bureaucratique*, Rennes, Presses universitaires de Rennes, 2006, p. 13.

¹⁴⁵ WILLEMEZ Laurent, « De l'expertise à l'enchantement du dévouement » in COLLOVALD Annie, LECHIEN Marie-Hélène, ROZIER Sabine et WILLEMEZ Laurent (dir.), *L'humanitaire ou le management des dévouements : enquête sur un militantisme de solidarité internationale en faveur du Tiers-monde*, Rennes, Presses universitaires de Rennes, 2002, p. 49 et p. 64.

¹⁴⁶ BOURDIEU Pierre, *Raisons pratiques*, ouvrage cité, p. 133.

¹⁴⁷ CHANIAL Philippe, « Ce que le don donne à voir » in CHANIAL Philippe (dir.), *La société vue du don : manuel de sociologie anti-utilitariste appliquée*, Paris, La Découverte, 2008, p. 18.

¹⁴⁸ COICAUD Jean-Marc, *Légitimité et politique : contribution à l'étude du droit et de la responsabilité politiques*, Paris, PUF, 1997.

¹⁴⁹ Cf. Liora Israël, *Robes noires, années sombres : avocats et magistrats en résistance pendant la Seconde Guerre mondiale*, Paris, Fayard, 2005, p. 11.

¹⁵⁰ DUBOIS Vincent, *La vie au guichet*, ouvrage cité, p. 48.

public) et une valeur (le désintéressement). On rejoint ainsi la méthode de Pierre Bourdieu, qui affirmait : « *La sociologie telle que je la conçois consiste à transformer des problèmes métaphysiques en problèmes susceptibles d'être traités scientifiquement, donc politiquement* »¹⁵¹. Dans ce cadre d'analyse, le discours sur le désintéressement peut être vu comme une fiction discursive légitimante destinée à conforter l'État républicain et ceux qui le servent :

Il n'y a pas en effet à s'étonner – sauf à croire au miracle, et à la possibilité d'une action immotivée ou sans autre motivation que la résolution de la volonté pure –, et moins encore à s'indigner, que ceux qui se font les défenseurs désintéressés des causes universelles puissent, sans même le savoir, avoir intérêt au désintéressement.¹⁵²

Seulement – et c'est une des tâches de notre enquête que de le démontrer – cet intérêt au désintéressement est socialement différencié et inégalement distribué, comme l'illustre le propos, rapporté par Eugène d'Eichthal, d'un « *orateur collectiviste devant un auditoire populaire* » : « *S'il ne faut dans nos rangs que des désintéressements, il ne nous reste qu'à licencier notre parti !* »¹⁵³.

Un champ prosopographié

Le choix de la prosopographie pour sociologiser une notion comme le service public procède initialement de l'idée selon laquelle « *les bonnes idées théoriques ne se trouvent qu'en faisant des enquêtes* »¹⁵⁴. En recourant à cette méthode, notre but était ainsi moins l'exhaustivité ou la représentativité que la volonté de bénéficier d'un ancrage empirique dans l'étude historique d'un concept. Cette volonté de ne pas enquêter sur du « hors-sol » est une des marques de fabrique de la socio-histoire, comme le note Nicolas Mariot au sujet des violences de guerre et du comportement des intellectuels dans les tranchées :

Une analyse prosopographique du corpus de témoignages appelés à citation paraît particulièrement nécessaire dans le cas de travaux visant à exhumer des représentations partagées. Surtout, elle ne saurait à mon sens avoir que des avantages, positivement et négativement. Négativement, elle est un garde-fou contre la tentation d'injecter « en bloc » une architecture propositionnelle dans la tête des enquêtés. Positivement, elle inviterait sans nul doute le chercheur à prendre en compte, quitte à en démontrer l'ineffectivité, les relations entre les comportements indigènes et leurs positions sociales.¹⁵⁵

On retrouve là ce qui constitue une ligne de fracture entre la socio-histoire critique de la Troisième République, pratiquée notamment par Gérard Noiriel, et d'autres approches qui ont une entrée très institutionnelle dans ces questions de diffusion et de cohésion sociales. L'auteur du *Creuset français* demande ainsi : « *Quelles preuves avons-nous par exemple, qu'au dix-neuvième ou au vingtième siècle, tous les membres des classes populaires s'identifiaient à cet "être ensemble" national ? Et si ce n'était pas le cas, faudrait-il en conclure que ces individus n'appartenaient pas à la nation ?* »¹⁵⁶.

¹⁵¹ BOURDIEU Pierre, *Questions de sociologie*, ouvrage cité, p. 49.

¹⁵² BOURDIEU Pierre, *La noblesse d'État*, ouvrage cité, p. 548.

¹⁵³ Cité par Eugène d'Eichthal, *Le socialisme électoral*, Paris, Bureaux de la *Revue politique et parlementaire*, 1898, p. 8.

¹⁵⁴ BOURDIEU Pierre, « Séminaire sur le concept de champ », article cité, p. 15.

¹⁵⁵ MARIOT Nicolas, « Faut-il être motivé pour tuer ? Sur quelques explications aux violences de guerre », *Genèses*, numéro 53, 2003, p. 167.

¹⁵⁶ NOIRIEL Gérard, *État, nation, immigration : vers une histoire du pouvoir*, Belin, 2001, p. 111.

Notre enquête repose sur une prosopographie d'un type particulier, fondée sur une *idée*, et non pas uniquement sur, par exemple, l'appartenance à une institution. Cette démarche est, de ce point de vue, un peu comparable au travail d'Antonin Cohen sur la sociologie des porteurs de l'idée européenne au début des années 1950¹⁵⁷. Plus axée vers la sociologie des élites que vers celle des intellectuels, notre thèse consiste surtout en une sociologie des *producteurs d'idées*, lesquels, dans le cas du service public, ne sont pas que des intellectuels. Cette idée-là est essentiellement une affaire d'hommes, et se sédimente non pas seulement dans les ouvrages canoniques de la doctrine juridique ou des philosophes et autres penseurs, mais aussi dans des productions textuelles comme les conclusions des commissaires du gouvernement près le Conseil d'État. Du fait de cette gamme élargie d'interventions, il n'est pas facile de choisir le meilleur terme pour qualifier ces acteurs : porteurs ? Contributeurs ? Exposants ? Prédicateurs ? Sans nous fixer sur un usage déterminé, nous employons tour à tour ces expressions, l'important étant de comprendre que tous nos prosopographiés n'ont pas écrit, et que certains d'entre eux (certes une minorité) ont prêché par la pratique. Il existe donc selon nous deux moyens de contribuer au service public entre 1870 et 1940 : par la pratique ou par la prédication. Cela donne un corpus de 116 acteurs, réduit, pour des raisons à la fois de morphologie, de dosage et de comparabilité, à une base de données de 77 individus¹⁵⁸.

Qui participe à ce débat organisé dans la langue du droit ? Des acteurs aux positions sociales et aux trajectoires biographiques disparates, ce qui constitue la principale source de difficulté pour la constitution de la base de données. Plus exactement, cette difficulté est double : elle tient à la fois au fait que le corpus en question ne mêle pas une seule catégorie professionnelle d'acteurs, et au fait qu'il se situe dans un champ où le nom des individus peut avoir son importance, puisque le service public est alors une idéologie de porte-paroles. Nous insistons ainsi sur la double appartenance de certain-e-s enquêté-e-s à des sous-groupes (Laferrière, Worms, Gide), et sur l'impossibilité de partir exclusivement d'une entrée institutionnelle. La délimitation du groupe des exposants de l'idée de service public sous la Troisième est donc l'objet même de l'enquête :

En fonction des objets d'une recherche, le « groupe » se constitue et apparaît dans l'analyse de deux manières. Soit il est d'emblée donné dans la recherche parce qu'il procède de l'étude d'une institution, d'une fonction ou d'une activité. Il s'impose alors au chercheur, dans ses formes socialement constituées et dans les images publiques par lesquelles des agents sociaux se donnent à voir comme « groupe » ; soit il est *ad hoc*, l'objet de la recherche et les questions que se pose le chercheur impliquant la construction d'un « groupe » dont il s'applique à faire l'analyse sociale.¹⁵⁹

Il est par conséquent crucial de se poser la question des frontières du groupe d'acteurs, mais aussi celle de sa cohésion : « *Il faut bien reconnaître que la prosopographie, en prenant pour objet un groupe, contribue à lui donner une existence historiographique, c'est-à-dire une certaine existence sociale, parfois indépendante du sentiment de "faire groupe" des agents sociaux ainsi ressaisis à leur insu dans une enquête prosopographique* »¹⁶⁰. Il ne fait aucun doute que Romieu, du Conseil d'État, aurait trouvé très étrange de se voir étudié dans un même ensemble qu'Halbwachs ou qu'un syndicaliste de la fonction publique. Mais n'est-ce pas là, après tout, le propre de la méthode prosopographique que d'être un outil pour la recherche, ainsi

¹⁵⁷ COHEN Antonin, *De Vichy à la Communauté européenne*, Paris, PUF, 2012.

¹⁵⁸ Je reviens plus en détail sur cette distinction entre « corpus » et « base de données » dans l'annexe A de la thèse.

¹⁵⁹ LE DIGOL Christophe, « L'enquête prosopographique : quelques commentaires sur une méthode méconnue » in PENNETIER Claude et PUDAL Bernard (dir.), *Le sujet communiste : identités militantes et laboratoires du "moi"*, Rennes, Presses universitaires de Rennes, 2014, p. 231.

¹⁶⁰ *Ibidem*, p. 230.

que le suggère Christophe Le Digol (« *L'intérêt de la prosopographie réside dans la possibilité qu'elle offre au prosopographe de réagencer des données, déjà disponibles dans le monde social, en fonction de logiques propres au champ académique* »)¹⁶¹ ?

On accorde généralement, dans les études prosopographiques, que les modalités de constitution du corpus dépendent « *des sources disponibles et de la problématique de recherche* »¹⁶². Dès lors, et même si nous ne procédions pas à partir d'une approche par liste de membres, il fallait identifier quelles étaient les institutions et les professions pourvoyeuses d'idées sur le service public. En ce sens, le concept de *profession* était aussi une manière de stabiliser, d'« objectiver », si l'on peut dire, la recherche prosopographique, afin de pallier l'absence d'une liste donnée de contributeurs. En outre, ce qui a compté dans la définition et la composition du corpus, c'est le repérage des enjeux pertinents du débat et de la manière dont chaque acteur s'y rattachait. On pourrait ainsi, pour décrire ce que nous avons fait, parler d'un corpus construit selon une logique d'arborescence et par mots-clefs : service public, droit administratif, public (champ du public), nébuleuse réformatrice, syndicalisme fonctionnariste, municipalisme, impôt sur le revenu. Ces mots-clefs étaient des indices plus que des preuves, et ils ont l'un par rapport à l'autre une valence (positive ou négative), c'est-à-dire qu'ils s'attirent ou au contraire se repoussent. C'est, en quelque sorte, un cube que l'on pourrait prendre par plusieurs côtés. D'autre part, il fallait, pour entrer dans notre corpus et dans notre base de données, pouvoir exciper d'un attachement durable à la notion qui faisait l'objet de l'enquête. Une occurrence ne donne en effet pas un contenu. Pour donner un exemple, François de La Rocque écrit en 1934 un livre bizarre intitulé *Service public*, où il n'est presque pas question du service public au sens que ce terme a pris sous la Troisième République¹⁶³.

Avec ces différents critères de collecte s'est rapidement dégagé un portrait-robot du porteur de l'idée de service public entre 1870 et 1940, lequel portrait servait à son tour d'indicateur pour affiner la physionomie du corpus. Le morphotype de notre prosopographié *idéal* donnait ainsi : né au début des années 1870, mort dans les années 1950 ; a un lien avec le droit, l'État ou l'Université et s'intéresse au social et aux questions politiques. Dans la mesure où notre découpage chronologique n'était pas celui d'une génération au sens strict, dans la mesure également où il excédait l'espérance de vie moyenne d'un individu sous la Troisième, le fait de privilégier des acteurs dont les dates correspondaient à la naissance et à la mort du régime était fait pour épouser la nature du champ comme espace-temps et éviter de retenir des « étoiles filantes ». C'est là, selon nous, un autre intérêt de la prosopographie, qui est un moyen de suivre les enquêté-e-s pas à pas et de prendre les acteurs comme des *conducteurs*.

Dans la mesure où la prosopographie s'oppose à l'enquête anonyme, nous nous sommes par ailleurs servis, pour apprécier la participation de chacun des acteurs aux débats de l'époque, d'un critère de visibilité. Nous nous sommes ainsi situés « *à un niveau où le nom des individus importe* » et permet de les suivre dans les sources, tout en posant « *des problèmes en partie*

¹⁶¹ LE DIGOL Christophe, « L'enquête prosopographique », chapitre d'ouvrage cité, p. 239.

¹⁶² PENNETIER Claude et PUDAL Bernard, « La part des femmes, des femmes à part » in PENNETIER Claude et PUDAL Bernard (dir.), *Le sujet communiste : identités militantes et laboratoires du « moi »*, ouvrage cité, p. 169.

¹⁶³ Mon hypothèse est que de La Rocque utilise, pour baptiser son livre, l'expression « service public » au sens ancien de « donner de son temps à la chose publique », acception qui était déjà celle de Rousseau lorsqu'il déclarait dans le *Contrat social* (Paris, Flammarion, 2001 [1762], p. 133) : « *Sitôt que le service public cesse d'être la principale affaire des Citoyens, et qu'ils aiment mieux servir de leur bourse que de leur personne, l'État est déjà près de sa ruine. Faut-il marcher au combat ? Ils payent des troupes et restent chez eux ; faut-il aller au Conseil ? Ils nomment des Députés et restent chez eux. A force de paresse et d'argent, ils ont enfin des soldats pour asservir la patrie et des représentants pour la vendre* ».

inédits »¹⁶⁴. Ce principe de collecte des données a toutefois été modulé car nous n'étions pas complètement certains que, dans l'espace social que nous analysions, il fallût « *pour exister, se distinguer* »¹⁶⁵. Cet espace social est en effet, comme on l'a dit plus haut, une composition de plusieurs champs. Or, pour ce qui est de la visibilité, les différents champs en question n'obéissent pas tous à la même logique, puisque, dans le champ bureaucratique et dans le champ du public, on s'oublie de manière oblatrice, alors que, dans le champ scientifique et universitaire, on veut se faire un nom¹⁶⁶. Considéré sous cet angle, le pôle académique du champ juridique constitue un cas à part. On y parle de *la doctrine*, en désignant par ce mot un tout organique et indistinct censé parler pour la communauté : « *Les juristes l'évoquent en effet comme si elle agissait par elle-même, un peu à la façon d'une société savante s'exprimant par l'entremise de ses représentants* »¹⁶⁷. En bref, l'ensemble de ces indications permettent de comprendre que notre prosopographie, en ce qu'elle est indexée sur un champ en voie de formation, n'est pas construite selon une logique de représentativité, au sens qu'a ce terme dans l'usage standardisé des statistiques :

Le critère qui préside à la délimitation de la population statistique est le poids dans le champ. Il ne s'agit pas, comme dans beaucoup de travaux statistiques, de constituer un échantillon représentatif à partir d'une population-mère où tous les individus ont la même probabilité d'être retenus. La délimitation de la population met déjà en œuvre la théorie des champs, ce qui donne un sens à la formule soulignant le caractère « hautement théorique » de tâches statistiques qui passent souvent pour subalternes ou routinières.¹⁶⁸

Même si elle n'est pas représentative au sens de « l'échantillon représentatif », notre base de données est néanmoins taillée pour nous permettre de construire des cas, des types. La constitution de ces types dépend de plusieurs facteurs, dont la notoriété. Cette façon de faire est associée à l'idée que chaque individu « *est intrinsèquement doté de ce que l'on appellera un poids fonctionnel, parce que sa "masse" propre, c'est-à-dire son pouvoir (ou mieux son autorité) dans le champ, ne peut être définie indépendamment de sa position dans le champ* »¹⁶⁹.

Grâce à cet ensemble de précisions, le lecteur aura compris, nous l'espérons, que le champ était pour nous *un modèle converti en problématique*. Un tel choix méthodologique bouscule certaines habitudes et certaines façons de faire, comme l'explicitent Claire Lemercier et Emmanuelle Picard :

S'il s'agit de rassembler des données portant sur les individus d'un même champ, la posture est loin d'être purement descriptive ou purement externaliste : ces informations doivent faire connaître à la fois les ressources liées aux origines des individus, mais aussi au capital symbolique propre au champ, leur position en son sein et leurs prises de position sur les enjeux cruciaux du champ. L'objet d'étude est alors non pas tant les individus que l'histoire et la structure du champ : réunir des informations sur un ensemble de caractéristiques individuelles

¹⁶⁴ LEMERCIER Claire et OLLIVIER Carine, « « Décirer et compter. Du bricolage à l'innovation : questions de méthode », *Terrains et travaux*, numéro 19, 2011, p. 11.

¹⁶⁵ SAPIRO Gisèle, « La raison littéraire : le champ littéraire français sous l'Occupation (1940-1944) », *Actes de la recherche en sciences sociales*, numéro 11, 1996, p. 3.

¹⁶⁶ « *Accumuler du capital, c'est "se faire un nom", un nom propre (et, pour certains, un prénom), un nom connu et reconnu, marque qui distingue d'emblée son porteur, l'arrachant comme forme visible au fond indifférencié, inaperçu, obscur, dans lequel se perd le commun* » (Pierre Bourdieu, « Le champ scientifique », *Actes de la recherche en sciences sociales*, numéro 2, 1976, p. 93).

¹⁶⁷ JESTAZ Philippe, « "Doctrine" VS sociologie : le refus des juristes », *Droit et société*, numéro 92, 2016, p. 152.

¹⁶⁸ DUVAL Julien, « L'analyse des correspondances et la construction des champs », *Actes de la recherche en sciences sociales*, numéro 200, 2013, p. 115.

¹⁶⁹ BOURDIEU Pierre, « Champ intellectuel et projet créateur », *Les temps modernes*, numéro 246, 1966, p. 865.

permet de mieux comprendre cette histoire et cette structure, qui donnent à leur tour un sens aux trajectoires individuelles.¹⁷⁰

Convertir un champ en problématique signifie par conséquent identifier le type de capital qui y est en jeu en même temps que déterminer les instances de régulation qui y fixent les règles de ce jeu. Pour notre période et pour le champ du public, c'est l'État qui, de plus en plus, remplit ce rôle, comme on peut le voir, par exemple, au travers de la possession des titres scolaires :

Le titre scolaire est en effet la manifestation par excellence de ce qu'il faut appeler, par ce qui peut apparaître comme une étrange alliance de mots, la *magie d'État* : l'octroi d'un diplôme s'inscrit dans la classe des actes de *certification* ou de validation par lesquels une autorité officielle, agissant en mandataire de la banque centrale de crédit symbolique qu'est l'État, garantit et consacre un certain état de choses, une relation de *conformité* entre les mots et les choses, entre le discours et le réel.¹⁷¹

L'enquêteur repère cette dimension de certification en se rendant compte à quel point il est plus facile de classer un individu que l'État a lui-même classé en lui décernant un « brevet » d'ingénieur des Ponts ou d'agrégé de droit : « *La garantie assurée à toute espèce de capital – qu'il se présente sous la forme de monnaie fiduciaire ou de titre scolaire à validité universelle – est sans doute un des effets les plus importants, sinon les plus visibles, de l'existence de l'État comme trésor public de ressources matérielles et symboliques garantissant les appropriations privées* »¹⁷². On comprend donc pourquoi l'absence de représentativité au sens classique du terme ne signifie pas que la délimitation du corpus soit immotivée, de même que, comme le fait remarquer Julien Duval, « *les structures portées au jour par une ACM* » n'ont pas « *une faible valeur démonstrative* » simplement par le fait « *qu'elles portent nécessairement la marque des choix subjectifs opérés par le chercheur lors de la construction des données* »¹⁷³. Autrement dit, la thèse raconte une séquence, et cette séquence est une scène, un « *théâtre statistique* »¹⁷⁴ sur lequel vont et viennent des acteurs¹⁷⁵. En ce sens, les individus retenus sont parfaitement « représentatifs » du champ, de ce champ-là, du champ du public : comme l'écrit Julien Duval, « *il n'est pas possible de penser le choix de la population et des variables par rapport à une sorte de sélection idéale, les champs ne se laissant pas entièrement penser selon l'analogie avec un jeu de cartes, du fait que le nombre des joueurs et la valeur des cartes, plutôt que d'être conventionnellement fixés, y sont en jeu* »¹⁷⁶. Aussi, tous les porteurs de l'idée de service public ne sont pas dans la prosopographie : ce serait comme croire qu'en lançant une sonde au fond de l'océan, on en remonte tous les trésors cachés.

Ce travail ne prétend pas prouver combien d'individus, au sein de la population française, ont adhéré à l'idéologie du service public entre 1870 et 1940 : cela reviendrait à vouloir faire dire à notre corpus ce qu'il ne peut pas dire. Le recours à une base prosopographique ainsi qu'à l'analyse des correspondances est simplement venu armer cette enquête historique, sa fonction n'étant pas de « *généraliser à un niveau macrosocial des*

¹⁷⁰ LEMERCIER Claire et PICARD Emmanuelle, « Quelle approche prosopographique ? », chapitre d'ouvrage cité, p. 617.

¹⁷¹ BOURDIEU Pierre, *La noblesse d'État*, ouvrage cité, p. 538.

¹⁷² *Ibidem*, p. 540.

¹⁷³ DUVAL Julien, « L'analyse des correspondances et la construction des champs », article cité, p. 114.

¹⁷⁴ DESROSIÈRES Alain, « Une rencontre improbable et ses deux héritages » in ENCREVÉ Pierre et LAGRAVE Rose-Marie (dir.), *Travailler avec Bourdieu*, ouvrage cité, p. 212.

¹⁷⁵ En affirmant cela, nous retrouvons le premier sens du terme, que les chercheur-e-s en sciences sociales métaphorisent lorsqu'il/elles l'utilisent au sens des individus observés.

¹⁷⁶ DUVAL Julien, « L'analyse des correspondances et la construction des champs », article cité, p. 114.

observations faites à un niveau plus local »¹⁷⁷, mais plus modestement de rendre compte de la structure des relations qu'on peut considérer comme étant, dans le champ du public, objectives. Si elle ne se situe pas à un niveau macrosocial, notre enquête n'est pas non plus une micro-expérience déshistoricisée et décontextualisée : elle travaille sur un segment de réalité sociale, et n'est ni idiographique ni nomothétique. En choisissant d'exploiter une base restreinte de 77 individus, nous sommes simplement partis du constat selon lequel, « dans les études prosopographiques, ce qu'un échantillon gagne en compréhension, il le perd en extension et réciproquement »¹⁷⁸. D'autre part, même si cette thèse « raconte » plus qu'elle ne « compte »¹⁷⁹, elle refuse l'opposition réifiée entre le « quali » et le « quanti », et ne recourt jamais à ce vocabulaire¹⁸⁰.

En optant pour un corpus resserré d'acteurs, notre prosopographie s'inscrit par ailleurs dans une forme de filiation avec la micro-histoire. Au sujet de cette dernière, Carlo Ginzburg rappelait souvent que le « micro » ne concernait pas la grandeur des acteurs considérés (avec le risque de jugement de valeur qu'une telle perspective comporterait), mais la modalité sous laquelle ils étaient analysés (le microscope). En dépit de cette précision, Claire Lemerrier et Carine Ollivier ont raison d'affirmer que « le poids du clivage quantitatif-qualitatif » a la vie dure, qui amène à « s'excuser de la taille des échantillons »¹⁸¹. Cette thèse se bat en effet pour montrer que le petit peut être quantifié (avec précaution, certes), comparé, et que ce n'est pas parce qu'un échantillon est réduit qu'il est arbitraire. Le « tournant de l'exhaustivité à l'échantillonnage » évoqué par Claire Lemerrier et Emmanuelle Picard paraît plus adapté aux contraintes d'une recherche individuelle dans le cadre d'une thèse, et éloigne la prosopographie « du tropisme collectionneur et de la quête d'exhaustivité bien présents à ses origines – notamment, mais pas seulement, antiquisantes »¹⁸². En outre, le fait de travailler sur de petits groupes « n'empêche pas de compter, ni même d'utiliser des outils formels plus sophistiqués, et d'en tirer des résultats marquants »¹⁸³.

Il reste à dire ce qui fait l'intérêt potentiel d'une enquête prosopographique fondée sur la combinaison de différents sous-groupes et sur la composition de plusieurs champs. Cet enjeu, c'est la comparaison. Dans leur article (déjà cité) sur l'analyse des correspondances, Yann Renisio et Rémi Sinthon écrivent ainsi : « L'enseignement routinisé des statistiques laisse entendre qu'une analyse de corrélations n'a de sens qu'appliquée à des grands nombres, alors que dans le cadre d'une étude sociologique, ce n'est pas la loi des grands nombres qui confère sa pertinence à la comparaison des enquêtes, mais la consistance sociale des termes et des critères de la comparaison »¹⁸⁴. Le problème n'est donc pas le petit nombre ou la représentativité, c'est la comparabilité/commensurabilité. Par ailleurs, comme nous le disions

¹⁷⁷ HAUCHECORNE Mathieu, « Faire du terrain en pensée politique », article cité, p. 160.

¹⁷⁸ CHARLE Christophe, *Les élites de la République*, ouvrage cité, p. 26.

¹⁷⁹ La formule de l'opposition entre « ceux qui comptent et ceux qui racontent » est de Jean Leca, et elle est citée par Claire Lemerrier et Carine Ollivier dans « Décrire et compter » (article cité, p. 5). Dans notre thèse, la quantification englobe, outre la réalisation de l'analyse des correspondances multiples, des relevés d'occurrences (notamment dans les tables du *Recueil Lebon*) et un comptage (manuel) des affaires jugées par le Tribunal des conflits.

¹⁸⁰ Voir, à ce sujet, la réflexion développée par Yann Renisio et Rémi Sinthon dans « L'analyse des correspondances multiples au service de l'enquête de terrain : pour en finir avec le dualisme "quantitatif"/"qualitatif" », *Genèses*, numéro 97, 2014, p. 109-125 (notamment p. 109).

¹⁸¹ LEMERCIER Claire et OLLIVIER Carine, « Décrire et compter », article cité, p. 10.

¹⁸² LEMERCIER Claire et PICARD Emmanuelle, « Quelle approche prosopographique ? », chapitre d'ouvrage cité, p. 628.

¹⁸³ LEMERCIER Claire et OLLIVIER Carine, « Décrire et compter », article cité, p. 10.

¹⁸⁴ RENISIO Yann et SINTON Rémi, « L'analyse des correspondances multiples au service de l'enquête de terrain », article cité, p. 119.

supra, le choix d'un corpus restreint, loin d'être une impossibilité ou une limitation, appelle surtout des instruments de vigilance épistémologique. Face aux limites de la comparaison interne et à l'inégale information qu'on peut trouver sur des membres appartenant pourtant à une même institution, Claire Lemerrier et Emmanuelle Picard font valoir une méthode d'étalonnage raisonné :

Si la question des sources n'a pas de réponse générale, le problème de leur inégale abondance peut être en partie résolu par une conception de la recherche à plusieurs échelles, ou plutôt en plusieurs cercles : on peut rechercher un certain nombre de renseignements minimaux, issus de sources systématiques (listes de membres, d'auteurs dans des sommaires, annuaires ou catalogues, état-civil) pour « tout le monde », même ceux et celles dont on connaît seulement le nom, et approfondir pour des sous-groupes, voire pour certains individus, dont on saura alors dire à quel point ils sont représentatifs ou exceptionnels par rapport à l'ensemble, ce qui permettra de contrôler certains biais.¹⁸⁵

Cette « *“théorie des ensembles”* » consistant à « *comparer la population étudiée à des populations témoins* »¹⁸⁶ était particulièrement appropriée dans le cas de notre échantillon, dont la connaissance des différents champs concernés nous a commandé d'y inclure des membres du Conseil d'État, des professeurs de droit, des ingénieurs des grands corps, des universitaires, des hommes politiques et des syndicalistes. Avec son caractère composite, un tel corpus présentait néanmoins certaines limites. Il était en effet impossible, pour des raisons évidentes de faisabilité, de comparer l'échantillon des conseillers d'État avec le millier de membres de cette institution sous la Troisième République *en même temps* que d'en faire autant pour les autres sous-groupes, ne serait-ce que par le grand nombre d'instituteurs/rices ou de fonctionnaires travaillant pour l'État pendant ces 70 années-là. À la place, et tout en contrôlant la taille et la consistance de nos échantillons par rapport à leur population souche, nous nous sommes servis d'autres techniques (ethnographie, dépouillement d'archives autres que les dossiers de carrière) et avons exploité au maximum la cumulativité du savoir déjà existant sur ces groupes sociaux (à l'instar des travaux de Christophe Charle et des données disponibles, pour les professeurs de droit, dans la base SIPROJURIS).

La prosopographie régissant toute l'économie de l'enquête, le lecteur pourra juger par lui-même de la robustesse de sa construction. La structure du champ (ce qu'il est, ce qu'il devient, comment il résiste) donne en effet la structure de la thèse. Celle-ci s'emploie à démontrer que le service public n'est qu'un *aggiornamento* de la pensée d'État à un âge démocratique, mais qui n'est pas totalement contrôlé par les élites, à qui il arrive d'être dépassées par le succès de leur propre « œuvre ». Tout réside donc dans la restriction, le « ne que ». C'est là la « thèse de la thèse », laquelle s'orchestre en deux temps : en revenant au point de départ de la science du droit administratif, on va s'apercevoir que le terme de service public et son contenu sont diffusés et redécouverts *via* des canaux qui ne sont pas exempts de malentendus et d'ambiguïtés. Par la suite, et même si tous les acteurs du champ juridique n'étaient pas convaincus par la centralité de la notion pour leur discipline, celle-ci connaît néanmoins une certaine popularité, non exempte de résistances, à l'extérieur des facultés de droit. La première partie de la thèse est ainsi consacrée à la présentation des acteurs et à l'analyse de leur trajectoire socio-biographique. La seconde étudie la diffusion de l'objet auprès

¹⁸⁵ LEMERCIER Claire et PICARD Emmanuelle, « Quelle approche prosopographique ? », chapitre d'ouvrage cité, p. 627.

¹⁸⁶ *Ibidem*, p. 628. Pour une exemplification de cette méthode, voir Emmanuelle Picard, « Les enseignants français dans la diplomatie culturelle : perspectives archivistiques et scientifiques » in Armelle Le Goff (dir.), *Les hommes et les femmes de l'Université : deux siècles d'archives*, Paris, INRP, 2009, p. 197-201.

des juristes et dans les facultés, la troisième au sein des non-juristes et dans les luttes du champ politique.

Première partie

Les acteurs du « moment » service public : une distribution organisée par le méta-champ de l'État

« Où commence et où finit le groupe de fonctionnaires qui sont investis de cette autorité et qui constitue à proprement parler l'État ? » (Émile Durkheim)¹

Comment reconstituer finement les différentes portions du champ du public sans pour autant le tronçonner à la serpe ? Comment organiser l'analyse du corpus des acteurs du service public en différents groupes qui ne sont pas sécants sans donner l'impression de faire comme ces « charlatans du Japon qui dépècent, dit-on, un enfant aux yeux des spectateurs, puis, jetant en l'air tous ses membres l'un après l'autre, font retomber l'enfant vivant et tout rassemblé »². Tels sont les défis méthodologiques qui se posent au premier temps de notre enquête, dans lequel il est question de présenter les propriétés sociales, la trajectoire biographique et le rôle institutionnel des contributeurs à notre débat. À ces deux défis on pourrait ajouter la difficulté qu'il y a à analyser les acteurs séparément de leurs faits et gestes sans tomber dans une dissection trop abstraite : si cette étape paraît nécessaire à une démarche prosopographique, son risque est de déconnecter l'objectivation socio-biographique du cours de l'histoire proprement dit.

Les « forces en présence » s'organisent en fonction d'une distribution dont le « répartiteur » est le principe générateur qui est au centre de la constitution d'un champ du public, à savoir l'État. « *L'État se construit comme une instance méta-champ tout en contribuant à la constitution des champs* », dit ainsi Bourdieu dans le cours *Sur l'État*³. Dans ce même opus, le sociologue présente l'État comme « *producteur de principes de classement* »⁴. Selon nous, ces formules doivent être prises au sérieux et au mot, et c'est précisément ce que s'efforce de faire cette première partie de l'enquête. Elle le fait d'autant plus facilement que la conception de l'État comme « méta-champ » organisant les autres champs rejoint, sans, bien entendu, le vocabulaire propre à la théorie bourdieusienne, la vision de certains acteurs de l'époque étudiée, tel Durkheim, qui affirme dans ses cours de sociologie donnés à la Faculté de Bordeaux que « *l'État est, rigoureusement parlant, l'organe même de la pensée sociale* »⁵. Le même Durkheim écrit également : « *C'est qu'en effet, bourgeois et ouvriers vivent dans le même milieu, respirent la même atmosphère morale, ils sont, quoi qu'ils en aient, membres d'une même société, et, par conséquent, ne peuvent pas n'être pas imprégnés des mêmes idées* »⁶. L'auteur du *Suicide* fait donc primer l'unification des classes sur leur potentiel conflit, ce qui est un point de divergence avec notre approche, qui voit au contraire dans l'État un

¹ DURKHEIM Émile, *Leçons de sociologie*, ouvrage cité, p. 85.

² ROUSSEAU Jean-Jacques, *Du contrat social*, ouvrage cité, p. 67. La formule vise ceux qui, tels Grotius, Pufendorf ou Hobbes, souscrivent à la thèse de l'indivisibilité de la souveraineté tout en distinguant des parties en cette dernière.

³ BOURDIEU Pierre, *Sur l'État*, ouvrage cité, p. 318.

⁴ *Ibidem* p. 262.

⁵ DURKHEIM Émile, *Leçons de sociologie*, ouvrage cité, p. 87.

⁶ DURKHEIM Émile, « Internationalisme et lutte des classes » in DURKHEIM Émile, *La science sociale et l'action*, Paris, PUF, 1970, p. 291.

principe de différenciation sociale. Forte de ce principe, la population étudiée dans notre enquête se répartit en trois groupes distincts : les membres du Conseil d'État (17 individus), les professeurs de droit (14 individus) et les « experts » du social (46 individus, parmi lesquels 11 hauts fonctionnaires). Ces groupes ne sont pas des groupes professionnels au sens étroit : ils sont distingués soit par leur appartenance à une institution (les conseillers d'État), soit par leur statut (les professeurs de droit), soit encore par leur investissement dans une « expertise » du social entendue de manière vaste (ingénieurs de l'État, philanthropes, universitaires, élus et syndicalistes de la fonction publique), au sein de laquelle la notion de service public se retrouve travaillée et discutée entre 1870 et 1940. Les champs en présence sont ainsi le champ bureaucratique (chapitre 1), le champ juridique (chapitre 2, mais aussi chapitre 1) et un ensemble plus vaste que nous avons appelé le champ du public (essentiellement chapitre 3), qui mord beaucoup sur les deux précédents.

En termes de méthode, le premier chapitre, défini par une unité de lieu, se concentre sur une seule institution et recourt à une ethnographie historique. Parce qu'ils analysent des groupes qui sont moins cohésifs et plus éclatés en termes géographiques, les deux autres ne peuvent en faire autant et se rabattent sur une exploitation d'archives qui, dans le cas du chapitre 2, ne se réduisent pas aux dossiers de carrière des enquêté-e-s, mais incluent des documents sur la gestion des facultés. Que ce soit par l'ethnographie ou par l'archive, la finalité de ce dispositif d'enquête est de mettre en contexte (et peut-être, ce faisant, d'affaiblir) l'image héroïque que ces corps traditionnels donnent volontiers d'eux-mêmes. D'autre part, qu'il s'agisse du Conseil d'État ou des facultés de droit, le point de vue génétique ici privilégié part du principe que *l'individu ne s'oppose pas à l'institution*, suivant en cela Everett Hughes (« *L'histoire d'une institution passe nécessairement par celle de la croissance et de la transformation des fonctions constitutives des rôles dévolus aux individus qui la composent* »⁷). En d'autres termes, l'enquête « suit » les prosopographié-e-s en formant l'hypothèse que leur parcours est un indice des transformations que leurs institutions d'appartenance subissent inévitablement dans le temps, ainsi que le préconisait Jacques Lagroye : « *Le rapport à l'institution, c'est d'abord le rapport à celui qui tient le rôle dans une institution. C'est d'abord l'appréhension d'individus vivant dans l'institution qui, parce qu'ils tiennent des rôles, nous permettent d'avoir une idée de l'institution* »⁸. Le parcours biographique est ainsi envisagé comme l'explicitation des stratégies de vie et de carrière des sujets sociaux face à une pluralité de cadres normatifs « *dont la caractéristique principale est d'être contradictoire les uns par rapport aux autres. C'est la conscience de cette contradiction des normes qui fait la compétence et la rationalité des acteurs, car leur liberté d'action se situe dans les interstices des différents systèmes normatifs* »⁹. En conformité avec ce précepte, des encadrés fournissent, dans chacun des trois chapitres à suivre, des éclairages plus spécifiques sur certains individus, soit parce qu'ils correspondent à des types, soit, plus simplement, parce que ces personnalités sont particulièrement centrales pour notre propos, soit encore parce qu'il s'agit de personnages à (re)découvrir.

⁷ HUGHES Everett, « Institutional Office and the Person », *American Journal of Sociology*, numéro 43(3), 1937, p. 405.

⁸ LAGROYE Jacques, « On ne subit pas son rôle », *Politix*, numéro 38, 1997, p. 8.

⁹ CERUTTI Simona, « Normes et pratiques, ou de la légitimité de leur opposition » in LEPETIT Bernard (dir.), *Les formes de l'expérience : une autre histoire sociale*, Paris, Albin Michel, 2013 p. 180.

Chapitre 1

Être membre du Conseil d'État sous la Troisième République

« C'est le Conseil d'État qui fera la révolution sociale » (Joseph Caillaux)¹

Le 6 février 1903, une question vipérine est posée à la section du Contentieux du Conseil d'État : « *Le conseil général de Saône-et-Loire s'est préoccupé d'assurer la destruction des vipères dans le département : il a, en 1900, voté à cet effet un crédit de 200 francs et décidé d'allouer une prime de 0,25 franc à quiconque aurait tué une vipère, sur production du certificat du maire de la commune où elle aurait été tuée. Le nombre des vipères tuées a dépassé de beaucoup les prévisions : le préfet a payé à quatre chasseurs de vipères une somme de 1766 francs, tant sur le crédit de 200 francs que sur le crédit pour dépenses imprévues, et refusé de rien payer au-delà. Les quatre chasseurs de vipères, parmi lesquels un sieur Terrier, réclamaient le paiement de 2473 vipères [...] Le sieur Terrier, après s'être adressé, évidemment à tort, au conseil de préfecture, saisit aujourd'hui directement le Conseil d'État d'une demande tendant à faire condamner le département à lui payer la somme qu'il prétend lui être due en vertu du contrat qu'il soutient résulter de l'offre faite par le département* ».

L'homme qui s'exprime ainsi est Jean Romieu. En habit noir et vêtu de la cravate blanche qui sied à sa fonction, il occupe le pupitre de la salle du contentieux du Palais Royal, veillé par l'allégorie du Droit d'Ulmann. Il est, selon la formule consacrée, un « grand commissaire du gouvernement ». Nous allons voir qu'il est même plus que cela, un grand artisan du droit administratif français. Ce jour-là, après le rapport de son collègue Soulié et les éventuelles « observations »² de M^e Chabrol, avocat du sieur Terrier, il est invité à « conclure » sur cette affaire, c'est-à-dire à exposer à ses collègues la compréhension qu'il a du litige et la ou les solutions de droit qu'il juge applicables. Après avoir exposé les faits de l'espèce, notre commissaire du gouvernement enchaîne par une brusque montée en généralité : « *Le pourvoi soulève une très intéressante question de compétence : est-ce à l'autorité judiciaire ou à la juridiction administrative qu'il appartient de statuer sur l'action intentée par le chasseur de vipères contre le département ?* ». Le sieur Terrier va devoir patienter quelques minutes avant de savoir s'il va enfin pouvoir être payé pour sa besogne. Le commissaire du gouvernement, lui, ne voit à présent plus que ce qui l'intéresse, à savoir le principe de droit contenu en germe dans le litige, « *le diamant extrait de la gangue* »³. Le fait en lui-même – savoir si Terrier a raison, s'il faut lui régler les 2473 vipères qu'il prétend avoir tuées avec ses collègues – l'indiffère. Il est dans son élément, le droit administratif. « *Nous vous proposerons, Messieurs, dans l'affaire actuelle, d'admettre la compétence administrative parce que la théorie du contentieux des services publics communaux est depuis une quinzaine d'années en pleine évolution, que la compétence administrative s'élargit de jour en jour par l'action lente mais incessante de la jurisprudence et que le Conseil d'État restera fidèle aux tendances manifestées*

¹ Cité par Jean LACOUTURE, *Léon Blum*, Paris, Éditions du Seuil, 1977, p. 119.

² Terme utilisé en droit administratif pour désigner la « plaidoirie » de l'avocat du/de la requérant-e. Il s'agit essentiellement de remarques techniques, d'où le terme d'« observations », plus modeste et moins imposant que celui de « plaidoirie ».

³ LATOUR Bruno, *La fabrique du droit*, ouvrage cité, p. 114.

dans un grand nombre de ses arrêts les plus récents en accueillant aujourd'hui une solution qui aurait pu, il y a peu de temps encore, ne pas se présenter avec un degré suffisant de maturité ». Le commissaire du gouvernement s'apprête à proposer à ses collègues une solution « constructive », c'est-à-dire, dans le jargon du Conseil d'État, un revirement de jurisprudence : le contentieux qui touche aux services publics assurés par les départements doit être du ressort du Conseil d'État.

Les collègues qui écoutent Romieu développer son argumentaire sont eux aussi, bien évidemment, des membres du Conseil d'État. Ce sont surtout des juristes, qui y réfléchissent à deux fois avant d'infléchir leur jurisprudence. Le commissaire du gouvernement doit donc les rassurer, leur montrer que la solution innovante qu'il défend est aussi sûre qu'un bon placement de père de famille. S'ensuit ainsi une liste d'arrêts antérieurs, analysés de manière téléologique par Romieu, à l'aune de la solution qu'il préconise : le commissaire du gouvernement, debout dans sa stalle, *« fait comme s'il s'adressait à un corps immense, toujours présent, composé de mille personnes depuis longtemps disparues dont il ne reste que quelques noms prestigieux, qui a pensé, estimé, voulu, décidé, jugé quelque chose »*⁴. La jurisprudence passée a admis cette vérité qu'en ce qui concerne l'État, *« la marche des services publics ne peut être réglée d'après les principes qui régissent les rapports de particulier à particulier »*. Reste à voir si le précédent est superposable : *« Si telle est la base de la compétence administrative en ce qui concerne les services publics de l'État, on ne voit pas pourquoi elle ne subsisterait pas pour les services publics des départements, des communes, des établissements publics qui ont au même degré le caractère administratif. Qu'il s'agisse des intérêts nationaux ou des intérêts locaux, du moment où l'on est en présence de besoins collectifs auxquels les personnes publiques sont tenues de pourvoir, la gestion de ces intérêts ne saurait être considérée comme gouvernée nécessairement par les principes du droit civil qui régissent les intérêts privés : elle a, au contraire, par elle-même un caractère public, elle constitue une branche de l'administration publique en général, et, à ce titre, doit appartenir au contentieux administratif »*. CQFD. Le sieur Terrier a frappé à la porte du bon juge. Il va pouvoir récupérer son argent.

Romieu sait qu'il ne s'adresse pas uniquement à ses collègues, et qu'il doit retomber sur ses pieds, c'est-à-dire revenir aux faits qui ont motivé la saisine de la juridiction. Après de nouveaux développements « au surplus » sur la possibilité pour les personnes publiques d'agir en tant que personne privée, le commissaire du gouvernement redescend vers l'espèce : *« Dans l'affaire qui vous est actuellement soumise, il nous paraît que nous nous trouvons bien en présence d'une opération administrative et non d'un contrat de droit civil. La destruction des animaux nuisibles dans le département, quand elle est entreprise par un conseil général, est faite dans l'intérêt de la collectivité des habitants. C'est un service public, pour lequel le conseil général aurait pu créer des agents spéciaux, tandis qu'il a préféré procéder par voie de primes offertes aux particuliers »*. Le sieur Terrier peut donc souffler ; il est dans son droit ; la juridiction, si elle suit le commissaire du gouvernement, va lui donner raison. *« Vous devez donc, Messieurs, retenir la connaissance du litige pendant entre les chasseurs de vipères et le département, parce qu'il s'agit d'un litige qui est, par sa nature, administratif, et relève, comme tel, à défaut d'un texte spécial, du juge de droit commun du contentieux administratif, qui est le Conseil d'État »*. Et Romieu d'ajouter, incidemment : *« Mais, comme l'état de l'instruction ne permet pas de statuer au fond immédiatement, vous devez renvoyer le sieur Terrier devant le préfet pour y être procédé à la liquidation des primes auxquelles il peut avoir droit »*. Tout ça pour ça. Le sieur Terrier en a pour son argent. Il en est quitte pour retourner vers le préfet. Nul ne sait s'il a effectivement obtenu son argent. Peu importe, son nom est entré, par l'éponymie magique du contentieux au Conseil d'État, dans l'histoire du droit administratif.

⁴ LATOUR Bruno, *La fabrique du droit*, ouvrage cité, p. 25.

Si nous avons décidé d'ouvrir ce chapitre par une description *in vivo* d'une affaire par ailleurs célèbre, c'est parce que celle-ci est exemplaire d'un fonctionnement juridictionnel propre à sanctuariser la production normative d'un grand corps comme le Conseil d'État. Toutes les conditions de canonisation y sont en quelque sorte réunies : service public, grand arrêt, grand commissaire du gouvernement⁵. L'arrêt *Terrier*, encore enseigné aujourd'hui en bonne place dans les cours de droit administratif, met en valeur non seulement le rôle du commissaire du gouvernement, dont il sera à nouveau question plus bas, mais aussi celui du Conseil d'État dans l'édification de la théorie (qui est loin de n'être qu'une théorie) du service public.

Il convient par ailleurs de préciser de quel service public il est ici question. Il ne s'agit pas – ou pas encore – du service public qui a été mythifié dans l'histoire politique française et s'est trouvé sacralisé dans la culture républicaine. Le service public dont il est question au Conseil d'État est le service public tel qu'il est entendu en droit administratif : il s'agit d'un terme technique, juridicisé par la compilation des arrêts du contentieux. Cette juridicisation et cette systématisation de l'idée de service public ont été rendues possible par la flexibilité du droit administratif, « *droit à transformation continue* »⁶ car presque entièrement jurisprudentiel. Comme l'avait rappelé Hauriou en son temps, le droit administratif est « *un excellent poste d'observation* »⁷ ; il intéresse tout l'appareil d'État, du ministre au plus « petit » fonctionnaire. Il offre donc une vue centrale sur l'État, à condition néanmoins de ne pas s'en tenir aux limites étroites du champ juridique.

Les itinéraires des membres du Conseil d'État qui sont ici reconstitués ne sont pas ceux « d'intellectuels empêchés ». Il s'agit au contraire de personnalités centrales dans le fonctionnement et dans l'histoire de l'institution, qui, pour la plupart, ont connu des carrières qui les ont conduits au sommet – administratif s'entend – de l'État. Nous ne nous intéressons qu'incidemment aux autres catégories de personnel (rédacteurs/trices, sténodactylos, bibliothécaires, coursiers, *etc.*) travaillant au Conseil, dans la mesure où, étant dominées, elles n'ont guère leur mot à dire sur la marche du service public. Par ailleurs, ce chapitre n'aborde pas vraiment la question du genre au Conseil d'État sous la Troisième République. La raison à cela n'est pas seulement que le milieu que ce chapitre décrit est un milieu plus que majoritairement masculin⁸ – il faut attendre 1953 pour voir une femme entrer au Conseil en tant qu'auditrice – : dans le monde des conseillers d'État tel que nous avons pu essayer de le reconstituer au travers des archives de cette institution, la question des femmes est quasi absente. Elle n'apparaît que dans les à-côtés de leur travail, soit dans les coulisses de celui-ci, soit sous la forme des catégories de personnel énumérées ci-dessus. Dans le premier cas, le dicton sexiste « Derrière chaque homme qui réussit il y a une femme forte » suffirait à résumer la position occupée par les femmes. Ainsi, dans le portrait qu'il dresse de l'ancien vice-président Georges Coulon, Georges Cahen-Salvador souligne la présence « *d'une épouse admirable, qui partage ses convictions* [celles de Georges Coulon], *les sert avec la même ardeur et réussit,*

⁵ Dans ce chapitre, je conserve la plupart du temps l'appellation ancienne de « commissaire de gouvernement », (aujourd'hui abandonnée, sous la pression de la Cour européenne des droits de l'homme, au profit de celle de « rapporteur public »), sauf quand il s'agit d'éviter des répétitions et des lourdeurs de style.

⁶ LETOURNEUR Maxime, « Quelques réflexions sur la codification du droit administratif », *Mélanges Julliot de la Morandière*, Paris, Dalloz, 1964, p. 286.

⁷ HAURIOU Maurice, « Notice sur les œuvres de Léon Michoud », *Revue du droit public*, 1916, p. 496.

⁸ Raison pour laquelle, dans la suite du chapitre, je ne prends pas la peine de féminiser des substantifs comme celui de « conseiller ».

malgré ses charges maternelles, à seconder ses initiatives de son intelligence créatrice »⁹. En 1956, Monsieur Plantey, décrivant le rapport d'activité de l'Association des membres du Conseil d'État dont il est le secrétaire général, déclare : « Un seul point à reprendre, le ciné-club, qui bat de l'aile. Il serait heureux qu'un membre du Conseil ou son épouse puisse donner son temps pour s'en occuper plus activement »¹⁰. La femme apparaît donc en marge dans la vie de ces grands commis ; elle est leur soutien, ou, variante, se charge d'améliorer la vie sociale de son mari. Au mieux, elle apparaît comme une source d'inspiration, toujours guidée vers « la main gauche de l'État », comme dans le cas de la femme de Paul Grunebaum-Ballin, dont le *Dictionnaire de biographie française* de Prévost et Roman d'Amat nous dit qu'elle avait « pris une part active dans le mouvement pour le logement populaire et y avait converti son mari ».

En ce qui concerne les femmes qui travaillent au Conseil d'État dans les postes énumérées plus haut, une expression toute faite revient abondamment dans les correspondances ou dans les rapport sur l'institution : « les dames sténodactylographes du Conseil d'État », profession entièrement féminisée, à l'instar de celle de lingère. La sociodicée masculine trouve plutôt à s'exprimer dans la position supérieure de rédacteur. Dans une lettre qu'il adresse au secrétaire de la section de l'Intérieur du Conseil d'État, le Président du Conseil demande à la section d'ajouter le paragraphe suivant à l'article 3 du décret du 17 juillet 1920 relatif au personnel des préfectures et sous-préfectures : « Au cas où le personnel féminin représenterait plus du tiers de l'effectif des rédacteurs et rédacteurs principaux, le Préfet aura la faculté de réserver une partie ou la totalité des emplois mis au concours aux candidats du sexe masculin »¹¹. Il ajoute : « Il est constaté qu'elles [les femmes] rendent moins de services à l'Administration que les hommes, même si ces derniers ont été moins brillants au concours. La raison principale est dans la nécessité pour la femme d'interrompre trop souvent son travail ». À l'époque, cette domination de sexe n'est pas l'apanage du Conseil d'État, loin de là – certaines administrations centrales n'admettent même pas le recrutement féminin au concours de rédacteur –, mais il faut néanmoins garder à l'esprit cette idée que durant la Troisième République, les femmes sont reléguées dans une forme de pénombre politique, ce que l'historienne Laura Lee Downs a appelé « un espace parapolitique »¹².

De même que, comme cela a été dit, le droit administratif est un excellent poste d'observation de l'État, de même le Conseil d'État est un endroit stratégique pour appréhender les transformations du champ politique et du champ bureaucratique sous la période tertio-républicaine. « Le Conseil est un des endroits d'où il est possible d'avoir une vue générale de l'État »¹³, écrit Bernard Tricot dans une lettre du 26 avril 1957. Corps d'une composition hybride, entre le recrutement au tour extérieur et la promotion interne, le Conseil apparaît en effet comme une gare de triage des carrières politico-administratives, « le Collège de France de la haute administration, comme la Cour des comptes, plus tourné vers le passé, en est plutôt le Muséum »¹⁴. Cette position centrale et plutôt refermée sur elle-même du Conseil d'État est illustrée par le cycle de fresques, peint par Henri Martin, de la salle de l'Assemblée générale. Ce cycle de peintures a été choisi en juin 1914 (il est inauguré en 1920), et s'intitule « La France

⁹ CAHEN-SALVADOR Georges, « De quelques personnalités qui ont illustré le Conseil d'État au vingtième siècle », in CONSEIL D'ÉTAT, *Livre jubilaire pour commémorer son cent-cinquantième anniversaire*, Paris, Sirey, 1952, p. 380.

¹⁰ AN 20040382/3, procès-verbal de l'assemblée générale de l'Association des membres du Conseil d'État (1956).

¹¹ AN 20040382/3.

¹² LEE DOWNS Laura, « La République garantit l'égalité des citoyen(ne)s » in FONTAINE Marion, MONIER Frédéric et PROCHASSON Christophe (dir.), *Une contre-histoire de la Troisième République*, ouvrage cité, p. 143.

¹³ AN 20040382/3.

¹⁴ CHARLE Christophe, *Les élites de la République*, ouvrage cité, p. 224.

laborieuse se présente au Conseil d'État », suggérant à la fois une position de supériorité et de centralité de l'institution par rapport au corps social.

Plutôt que d'entonner un énième couplet sur le Conseil d'État « républicain » et sur les métamorphoses de ce grand corps au milieu des changements politiques, ce chapitre fait le choix d'aborder le Conseil sous l'angle de son institutionnalisation et de sa *professionnalisation*. Il faut non seulement entendre que « *c'est moins derrière l'idée d'un gouvernement que les membres de l'institution sont invités à se regrouper que derrière l'idée de gouvernement* »¹⁵, mais aussi se déprendre de l'habitude que l'on peut avoir, consistant à regarder l'histoire politique comme cause première de tous les autres phénomènes sociaux, et ainsi partir du changement politique pour voir comment il se répercute dans d'autres sphères d'activité. En partant du principe que toute sociologie de l'institution devrait se résorber en une « *sociologie de l'institutionnalisation* »¹⁶, ce chapitre ne s'intéresse donc au changement de régime que dans la mesure où il pousse les membres du Conseil d'État à s'investir davantage dans la fonction contentieuse. Sous le Second Empire, en effet, le Conseil a joué un rôle politique trop considérable pour ne pas être invité à s'effacer devant l'avènement du régime parlementaire, ce qui suppose un éloignement du pouvoir exécutif et une mise en sourdine de sa collaboration à la préparation des lois. Aussi n'est-il pas surprenant de voir que cette évolution des tâches entraîne une professionnalisation croissante du corps, dont la majorité des membres devront désormais être des juristes, recrutés par l'intermédiaire du concours de l'auditorat. Un nombre de plus en plus important de postes de maîtres de requêtes et de conseiller leur étant réservés, la carrière de ces membres se fera de manière progressive, suivant la règle coutumière de l'avancement à l'ancienneté, qui s'établit à la veille de 1914.

Si la professionnalisation des grands corps est une tendance souvent constatée lors des périodes de stabilité politique, elle nous donne un indice sur la nature des phénomènes observés. On n'insistera jamais assez sur le fait que, sous la Troisième République, ces phénomènes sont des phénomènes en gestation, inchoatifs, comme l'emploi des termes « institutionnalisation » et « professionnalisation » le suggèrent déjà. Il est donc possible d'utiliser conjointement la sociologie des champs et la sociologie des professions, sans pour autant se laisser abuser par l'usage de ce dernier terme, comme l'a bien aperçu Christian Topalov :

Cette fétichisation croissante de constructions sociales propres au vingtième siècle nord-américain conduit nécessairement à observer que les « professions » ainsi entendues sont faiblement constituées en France à la fin du siècle dernier. Elle permet surtout de discerner par contraste combien étaient ouvertes les dynamiques de « professionnalisation » à l'œuvre à cette époque. S'il n'est guère intéressant de décerner un brevet sociologique à tel ou tel groupe professionnel, il l'est plus d'observer comment les groupes se construisent en négociant les formes de leur identité institutionnelle. Pour les anciennes spécialités comme pour les nouvelles, étaient en jeu à la fois le contenu et la revendication de savoir, les frontières des spécialités et leurs hiérarchies internes et externes, les règles de l'attribution du titre et les modes d'organisation des pratiquants : ordre, corps, société professionnelle ou syndicat – notions parfois elles-mêmes en cours de définition –, le débat ne se conclura généralement que tard dans le siècle suivant.¹⁷

¹⁵ VANNEUVILLE Rachel, « Le Conseil d'État au tournant du siècle : raison politique et conscience légale de la République » in BARUCH Marc-Olivier et DUCLERT Vincent (dir.), *Serviteurs de l'État : une histoire politique de l'administration française (1875-1945)*, Paris, La Découverte, 2000, p. 106.

¹⁶ LAGROYE Jacques et OFFERLÉ Michel (dir.), *Sociologie de l'institution*, Paris, Belin, 2011, p. 15.

¹⁷ TOPALOV Christian, « Nouvelles spécialités » in TOPALOV Christian (dir.), *Laboratoires du nouveau siècle : la nébuleuse réformatrice et ses réseaux en France (1880-1914)*, Paris, Éditions de l'EHESS, 1999, p. 434.

Puisque la définition même des professions, en particulier des professions juridiques, est alors un enjeu de luttes, chaque individu est sommé « *de s'investir de plus en plus pour construire sa trajectoire professionnelle* »¹⁸. Cet ajustement des stratégies de placement a un impact direct sur l'institution du Conseil d'État, dont les membres vont plutôt être invités à développer la fonction contentieuse. Dans cette perspective, le contentieux apparaît en effet comme la tâche la plus technique des conseillers, par opposition à un consultatif en perte de vitesse et souvent négligé par un Parlement à la fois souverain et boudeur. Les membres de la section du Contentieux vont donc s'investir dans la légitimation de ce droit si particulier qu'est le droit administratif, et ils vont, du fait de leur position, imposer une conception essentiellement contentieuse de celui-ci. Un des reproches qui a été adressé à l'ethnographie contemporaine de Bruno Latour, celui d'avoir considéré la jurisprudence comme « *le droit en dernière instance* », alors que « *le Conseil d'État ne produit pas de décisions définitives, dans la mesure où si la loi change, ses décisions deviennent caduques* »¹⁹, est sans véritable portée pour notre sujet et pour notre période : de 1873 à 1940, le Conseil d'État peut développer de manière impérieuse son droit administratif ; le Parlement n'est pas décidé 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 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* »²⁰.

Ces propos, bien qu'exagérés – ils sont vraisemblablement tenus par un membre de l'institution elle-même – permettent toutefois de dire sans grand risque d'erreur que c'est sous la période tertio-républicaine que le Conseil d'État devient, *mutatis mutandis*, ce qu'il est aujourd'hui. C'est ce que confirment les propos tenus par les enquêté-e-s que Marie-Christine Kessler a rencontré-e-s dans le cadre de sa thèse de troisième cycle : « *Le Conseil aurait achevé depuis plusieurs années ses grandes constructions jurisprudentielles : le recours pour excès de pouvoir, la responsabilité de la puissance publique. Sa situation serait celle d'un romancier qui n'a plus d'inspiration : "L'un et l'autre risquent de devenir académique, subtil, médiocre". Ayant épuisé leurs idées, les membres du Conseil se complairaient dans le byzantinisme et dans les constructions de pure logique juridique* »²¹. Au-delà du constat circonscié, cette montée en puissance, jusqu'à l'épuisement, 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, Georges 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 contrepoids de ce pouvoir considérable qui s'appelle la juridiction administrative* »²². 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 par le pouvoir exécutif à la suite de

¹⁸ CHARLE Christophe, *Les élites de la République*, ouvrage cité, p. 158.

¹⁹ BERNARD DE RAYMOND Antoine, ISRAËL Liora, JIMENEZ Rodolfo, MALLARD Grégoire et REVILLARD Anne, « Droit, réflexivité et sciences sociales : autour du livre de Bruno Latour *La fabrique du droit* (confrontations) », *Terrains et travaux*, numéro 6, 2004, p. 159-180. La critique que je rapporte ici est particulièrement développée, dans la discussion, par Gwenaële Calvès.

²⁰ AN 20040382/3.

²¹ KESSLER Marie-Christine, *Le Conseil d'État*, Paris, Armand Colin, 1968, p. 190.

²² AN 417AP/3.

l'affaire Canal²³. Dès 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* »²⁴. Aux yeux de certains membres, la pratique du droit administratif vicierait l'esprit des hauts fonctionnaires du Conseil. Le groupe de travail 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* »²⁵. Chef d'accusation ultime quand on connaît l'aversion des membres du Conseil pour l'intellectualisme et les constructions abstraites ! Au moment où l'on réfléchit à réformer l'institution et où la section du Contentieux est diagnostiquée comme étant une partie malade du corps, il semble bien que « *les faiseurs de système jurisprudentiel* »²⁶ ne restent plus assez longtemps pour avoir un système véritablement assuré de la continuité. Les jeunes auditeurs/trices se demandent alors seulement quand ils pourront quitter le contentieux et en finir avec cette étape initiatique qui leur est imposée au début de la carrière : « *On rappellera seulement en terminant que les élèves de l'ENA en position pour choisir les postes offerts par le Conseil d'État, dans la dernière promotion, ont demandé avant d'effectuer ce choix quelles étaient les chances pour eux d'être affectés rapidement dans une section administrative et quels étaient les débouchés extérieurs au Conseil auxquels ces sections leur semblaient devoir les préparer* »²⁷.

Bien que la section du Contentieux, forte de sa montée en puissance, ait eu tendance à vampiriser les autres activités du Conseil, il n'empêche qu'elle travaille en relation avec les formations administratives. Le consultatif – puisque c'est ainsi qu'on dénomme ces formations – porte en réalité très mal son nom. De nos jours, en effet, le Conseil d'État exerce, même dans ses formations administratives, un véritable pouvoir normatif. Dans l'examen des textes qui lui sont soumis par le pouvoir exécutif, le « consultatif » n'hésite par exemple pas, si le projet du Gouvernement ne lui convient pas, à le remodeler totalement. Comme l'administration se révèle en général très docile, la fonction n'est donc pas que consultative : il s'agit au contraire d'une quasi co-rédaction des textes. Dans notre enquête sur les archives du secrétariat général, nous n'avons pu trouver la preuve que ce genre de pratique administrative existait déjà sous la Troisième République. Ce qui est certain, en revanche, c'est que nonobstant son statut de super-ministère de la Justice administrative, le Conseil d'État n'a pas à l'époque de moyens pour contraindre l'administration à exécuter les décisions prises dans le cadre du Contentieux. Il faudra attendre 1995 (loi du 8 février) pour qu'un texte officiel donne au juge le pouvoir de prononcer des injonctions en vue de l'exécution de ses décisions. L'article 25 du décret du 2 août 1879 portant règlement intérieur du Conseil d'État prévoit seulement : « *L'expédition des décisions, délivrée par le secrétaire du contentieux, porte la formule exécutoire suivante : "La République mande et ordonne aux Ministres de (ajouter le département ministériel désigné par la décision), en ce qui les concerne, et à tous les huissiers à ce requis, en ce qui concerne les voies de droit commun contre les parties privées, de pourvoir à l'exécution de la présente décision"* ». Marie-Christine Kessler rapporte ainsi que Guy Braibant – maître des requêtes et commissaire du gouvernement à l'époque de son enquête – « *estime qu'un quart des arrêts du*

²³ L'arrêt Canal (CE, Assemblée, 19 octobre 1962) avait annulé l'ordonnance du 1 juin 1962 en vertu de laquelle avait été institué le tribunal militaire qui avait condamné à mort André Canal pour ses activités au sein de l'OAS.

²⁴ AN 20040382/3.

²⁵ *Ibidem*.

²⁶ ROCHE Jean, « Note sur Recherches sur l'application du droit privé aux services publics administratifs de Jean Lamarque », *Revue du droit public*, 1960, p. 900.

²⁷ AN 20040382/3, groupe de travail Janot sur la réforme du Conseil d'État (1957-1958), note de synthèse (non datée).

Conseil sont inexécutés »²⁸. Le chiffre peut paraître non négligeable, mais on peut également le lire en trouvant que trois quart de décisions suivies d'effets pour un juge qui n'a aucun moyen coercitif représente un résultat tout à fait honorable. Cette question de l'exécution/inexécution des décisions de la juridiction administrative renvoie à l'articulation entre le consultatif et le contentieux. Dans une note non datée et dont la signature est indéchiffrable, on trouve écrit la chose suivante : « *Il ne faut pas oublier que la juridiction administrative n'est pas répressive et qu'elle est fondée sur la discipline et la liaison des administrations publiques* »²⁹. On est ainsi reconduit vers cette idée que le Conseil d'État exerce, même dans ses fonctions consultatives, un pouvoir sur l'administration, et donc que le consultatif vient compléter le contentieux, et réciproquement. Dans une note de novembre 1958 de Grévisse, on trouve écrit : « *L'autorité des sections administratives tient d'ailleurs pour une large part à l'activité juridictionnelle du Conseil. Pourquoi, à la longue, l'administration accepterait-elle de se soumettre à des consultations fastidieuses dont l'utilité est souvent contestable, si l'avis du Conseil ne lui donnait, du moins, certaines garanties contre le risque des annulations contentieuses* »³⁰. Il est donc décisif de souligner l'importance, malgré les apparences, du travail de « conseil » et de réécriture réalisé par les formations administratives, travail qui s'inscrit pleinement dans les développements que Bruno Latour a consacrés à la « force fragile » du droit, et dans cette idée que « *le droit n'est pas forcément cette "force justifiée" dont parle Pierre Bourdieu, c'est-à-dire une justification au service de la force* », mais plutôt « *la force au service de la justification* »³¹. C'est sous ces auspices que le Conseil d'État peut apparaître comme la conscience de l'administration qui conseille et qui juge, selon l'image naguère utilisée par Hauriou.

Nous voudrions revenir, à la suite de ces considérations générales sur le Conseil d'État et sur son évolution au cours de la Troisième République, et avant d'en venir plus en détail aux différentes sections qui composent ce chapitre, sur la méthodologie et la problématique sur lesquelles celui-ci repose. Ce chapitre sur « Etre membre du Conseil d'État sous la Troisième République » s'appuie principalement sur une ethnographie sur archives ainsi que sur l'analyse des données quantitatives issues de l'enquête prosopographique sur les milieux politiques, juridiques et administratifs à l'origine de l'acclimatation de la culture politique française à l'idée de service public. En ce qui concerne le volet ethnographique, les archives dépouillées correspondent à une bonne partie du fonds du secrétariat général du Conseil d'État, versé en 2004 aux Archives nationales, et cotées aujourd'hui à Pierrefitte 20040382. 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. Pour bien comprendre comment ces archives avaient été constituées et comment elles pouvaient être exploitées par l'ethnographe, nous avons réalisé une série d'entretiens semi-directifs avec Emmanuelle Flament-Guelfucci, directrice de la bibliothèque et des archives au Conseil d'État, 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 au Centre des archives nationales de Pierrefitte, anciennement en poste au Conseil d'État où elle a été en charge du versement de 2004. Ces archives et ces entretiens ont également été nourris par quelques échanges informels que nous avons eus avec

²⁸ KESSLER Marie-Christine, *Le Conseil d'État*, p. 347.

²⁹ AN AL//5255.

³⁰ AN 20040382/3, note de Fernand Grévisse sur la réforme du Conseil d'État (novembre 1958).

³¹ FAVEREAU Olivier, « L'économie du sociologue ou penser (l'orthodoxie) à partir de Pierre Bourdieu » in LAHIRE Bernard (dir.), *Le travail sociologique de Pierre Bourdieu : dettes et critiques*, Paris, La Découverte, 2001, p. 298.

certaines membres du Conseil, notamment lors des journées du patrimoine. Nous n'avons malheureusement pas pu avoir accès aux archives du contentieux, lesquelles sont pour la plupart conservées au Centre des Archives nationales de Fontainebleau, fermées au public depuis avril 2014.

Les archives du secrétariat général ont ceci d'intéressant qu'elles émanent d'un service qui est la véritable tour de contrôle du Conseil d'État. On y trouve ainsi aussi bien des correspondances avec les ministères que des procès-verbaux d'assemblée générale, des coupures de presse sur le Conseil d'État, les dossiers de carrière des membres, des registres de gratification, etc. Aussi riche soit-il, ce fonds accuse toutefois un certain nombre de lacunes. Les documents conservés étant pour la plupart écrits par les membres eux-mêmes, il faut compter avec les biais liés au discours indigène des enquêtés et à la stratégie de présentation de soi des individus. Si le ton utilisé dans certaines correspondances est parfois direct et sans ambages, les dossiers de carrière ont parfois été consultés par les intéressés, qui ont donc pu trier les documents qu'ils voulaient laisser à la découverte des futurs lecteurs. Si le Conseil d'État est une institution particulière où, en dehors des séances d'instruction et des conclusions des commissaires du gouvernement, toute la procédure est écrite, il faut aussi compter avec ce que Christophe Charle appelle les zones d'ombre et les points sensibles de la vie des bureaux, « où le non-dit, les processus informels de décision et les connivences orales prennent le pas sur le règlement écrit et la documentation d'archives accessible »³². En ce qui concerne la prosopographie, outre le fait que les élites bureaucratiques ont tendance à produire davantage d'archives, les enquêtés appartiennent tous aux classes dominantes, « ont souvent pignon sur rue, se donnent à voir, sont identifiés, répertoriés, parlent davantage en public, écrivent ou se font "chroniquer" »³³, et laissent donc facilement des traces d'eux-mêmes.

L'ethnographie historique est nécessairement une reconstitution, l'observation directe des faits et des acteurs y étant par définition impossible. Face à une institution aussi secrète que le Conseil d'État tertio-républicain³⁴, qui l'est néanmoins un peu moins aujourd'hui, l'ethnographe est donc conduit vers des va-et-vient constants entre la diachronie et la synchronie, et se demande toujours si ce qu'il observe dans le passé est encore vrai dans le présent, ou si ce qu'il sait exister dans le présent se retrouve dans le passé. Il en est donc réduit à pratiquer l'induction, et à utiliser la méthode de recoupement des faits, sur le modèle du paradigme indiciaire théorisé par Carlo Ginzburg et par les micro-historiens³⁵. Ce sont ces va-et-vient et cette tension entre le passé et le présent qui expliquent qu'il nous arrive de faire référence, dans ce chapitre, à des éléments postérieurs à 1940, voire à des éléments contemporains, mais que nous utilisons de manière comparative, ou dont nous savons qu'ils se sont perpétués, *a fortiori* dans une « maison » comme le Conseil d'État, peuplée de praticiens du droit dont le travail consiste à codifier, à reproduire voire à « éterniser ». La fonction de commissaire de gouvernement, décrite *in vivo* au début de cette introduction et dont il sera à nouveau question par la suite, en est un bel exemple : elle a changé de nom, mais la substance du rôle reste la même. Ces facteurs de permanence ne veulent bien entendu pas dire qu'il n'y

³² CHARLE Christophe, *Les élites de la République*, ouvrage cité, p. 437.

³³ BEAUD Stéphane et WEBER Florence, *Guide de l'enquête de terrain : produire et analyser des données ethnographiques*, Paris, La Découverte, 2010, p. 7.

³⁴ Voir, à ce sujet, Alain Chatriot, « La difficile écriture de l'histoire du Conseil d'État », *French Politics, Culture & Society*, volume 26, 2008-3, p. 23-42.

³⁵ Sur cette question, et plus généralement sur les rapports entre archives et ethnographie, je me permets de renvoyer aux réflexions présentées dans le cadre de la ST 28 (« Ethnographier les institutions : un impératif empirique ? ») du dernier congrès de l'Association française de science politique, dans un papier intitulé « Un croisement entre travail ethnographique et travail archivistique est-il possible ? Le cas du Conseil d'État », disponible en ligne à l'adresse : <http://www.congres-afsp.fr/st/st28.html> [consulté le 2 octobre 2016].

ait pas de distance temporelle et mentale avec les acteurs dont il est ici question : il faut se replonger dans un monde, autre et proche à la fois, où, dans les dénominations officielles des arrêts, les hommes sont appelés « Sieur », les femmes « Dame » (quand ce n'est pas « Dame veuve », pour celles qui ont eu le malheur de perdre leur mari), ce qui prête à sourire aujourd'hui, tout en donnant un aperçu des rapports sociaux de sexe de l'époque.

Encadré 1 : Les modalités de constitution du sous-groupe des membres du Conseil d'État

Dans le *Dictionnaire biographique des membres du Conseil d'État*, on recense 1269 entrées pour la période allant de 1815 à 1870, contre un peu plus d'un millier pour la tranche 1870-1958³⁶. Sachant que c'est leur date d'entrée au Conseil que les auteurs de ce dictionnaire ont utilisé pour classer les individus, il faut ajouter à ce chiffre d'un millier les membres ayant intégré le corps sous le Second Empire et étant toujours en fonction en 1870, et lui retrancher le nombre de ceux qui ont rejoint le Conseil entre 1940 et 1958 pour obtenir une approximation de la population globale des membres du Conseil d'État sous la Troisième République. On peut ainsi estimer ce chiffre à entre 900 et 1000 personnes.

Sur ces 900 à 1000 membres ont été retenus un échantillon limité de 17 individus. Ce choix se justifie tout d'abord eu égard au fait que les membres du Conseil ne présentent pas tous des caractéristiques intéressantes pour une enquête sur le service public : certains passages dans l'institution, surtout avec les nominations politiques encore largement pratiquées au début du régime, sont, comme nous le verrons plus bas, tout à fait insignifiants. Les 17 membres du Conseil d'État qui ont été retenus dans la prosopographie l'ont au contraire tous été en fonction d'indicateurs censés mesurer leur degré de participation au débat sur les services publics sous la Troisième République. Ces indicateurs sont les suivants : que ce soit sous la forme livresque ou par le biais de cours ou de « conclusions », ont-ils « produit » sur le service public ? Ont-ils été impliqués dans des affaires (contentieuses ou politiques) significatives des dissensus sur cette notion ? Ont-ils occupé des fonctions centrales (au contentieux ou à d'autres postes) qui les mettaient en position de porter la voix du Conseil d'État sur la question des services publics ? Enfin, avaient-ils des liens (d'amitié, d'affaires ou matrimoniaux), à l'extérieur de l'institution, avec d'autres acteurs centraux de notre enquête ?

Ont ainsi été retenus : Raphaël Alibert (professeur de droit public à l'ELSP de 1915 à 1934), Léon Blum (commissaire du gouvernement de 1907 à 1919), Max Boucart (grand ami de Gaston Jèze qui dirigeait avec lui la très importante « Bibliothèque internationale de droit public »), Georges Cahen-Salvador (commissaire du gouvernement, appelé en 1920 au ministère du Travail comme directeur des retraites ouvrières et paysannes et également auteur de *Les fonctionnaires : leur action corporative*), Henri Chardon (adjoint de Picard pour l'Exposition universelle de 1900, premier titulaire du cours sur la fonction publique à l'École libre et auteur de plusieurs ouvrages sur la réforme administrative et les services publics), Clément Colson (vice-président du Conseil d'État de 1923 à 1928, professeur à l'ENPC, à HEC, à l'ELSP et à l'X et auteur de monographies sur les chemins de fer), Louis-François Corneille (commissaire du gouvernement de 1910 à 1924, président de la section du Contentieux en 1938 et inamovible membre du jury de l'agrégation de droit public dans l'entre-deux-guerres), Georges Coulon (vice-président du Conseil d'État de 1898 à 1912, directeur général des Postes et des Télégraphes en 1887 où il procède au rachat de plusieurs services concédés), René David (commissaire du gouvernement et auteur des célèbres conclusions sur l'affaire *Blanco*), Paul Grunebaum-Ballin (président de l'Office des HBM de la Seine de 1926 à 1964, proche de Léon Blum qu'il assiste dans la préparation des lois sociales de 1936), Henri Jagerschmidt (commissaire du gouvernement qui conclut sur l'affaire de la *Compagnie des chemins de fer d'Orléans et du Midi*, président de la section du Contentieux en 1910), Édouard Laferrière (commissaire du gouvernement, président de la section du Contentieux, vice-président du Conseil d'État, professeur à l'ENPC et à la Faculté de droit de Paris également

³⁶ DRAGO Roland, IMBERT Jean, MONNIER François et TULARD Jean (dir.), *Dictionnaire biographique des membres du Conseil d'État (1799-2002)*, Paris, Fayard, 2004, p. 127 et p. 383.

auteur d'un *Traité* considéré comme crucial dans l'histoire du droit administratif), Alfred Picard (vice-président en 1912, auteur d'un traité sur les chemins de fer et d'un autre sur les eaux, président du conseil de réseau des chemins de fer de l'État), Georges Pichat (commissaire du gouvernement de 1909 à 1919, successeur de Romieu à la présidence de la section du Contentieux et professeur de droit administratif à l'ELSP), Jean Romieu (la figure incontournable, avec Laferrière, du droit administratif tertio-républicain au Conseil d'État : commissaire du gouvernement puis président de la section du Contentieux de 1918 à 1933), Georges Teissier (commissaire du gouvernement auteur de conclusions qui ont fait date, enseignant à l'ELSP et auteur d'un important ouvrage sur *La responsabilité de la puissance publique*) et Théodore Tissier (vice-président du Conseil d'État de 1928 à 1937, artisan de la création de services publics mutualisés en région parisienne en tant que maire de la commune de Bagneux).

Les différents indicateurs livrés ici pour expliquer la composition de l'échantillon ne sont pas exhaustifs : il ne s'agit que des plus déterminants. Comme on peut s'en douter, ces critères peuvent se combiner, voire se stratifier, entre une action au contentieux, une action sociale et réformatrice dans les ministères ou en politique ou encore une action de diffusion pédagogique de la doctrine du Conseil d'État sur les services publics.

Dans la mesure où, du fait des motifs invoqués dans l'introduction générale de la thèse, il était impossible, pour des raisons évidentes de faisabilité et aussi par rapport à l'objet qui est celui de notre enquête, de prosopographier l'ensemble des membres du Conseil d'État, le recours à l'ethnographie sur archives permet de contrôler la robustesse de notre sélection. Plus exactement, pour comprendre la trajectoire de ces 17 membres du Conseil d'État et apprécier leur éventuel « écart » rapport au conseiller d'État « moyen », l'observation historique a pour fonction de mettre au jour la norme de l'institution, ainsi que le préconisent Claire Lemerrier et Emmanuelle Picard :

Dans l'étude des institutions, la prosopographie a souvent voulu remettre du social dans le juridique, voire remplacer celui-ci par celui-là ; et cela d'autant plus que, dans les années récentes, suivant notamment des propositions de la micro-histoire, l'attention des historiens s'est souvent portée sur les écarts entre normes et pratiques, avec l'ambition de construire une histoire des institutions qui ne soit pas purement institutionnelle. Mais il est difficile de diagnostiquer des écarts à la norme, si l'on ne connaît pas en détail cette norme : les textes fondant l'institution, mais aussi ceux qui nous donnent accès à la vision qu'en avaient les contemporains, à des normes plus implicites sur ce qu'était selon eux l'enseignant idéal de la Faculté des sciences, par exemple, ou à des scandales révélant *a contrario* les limites à ne pas dépasser – bref, les indices de la règle du jeu telle qu'elle est envisagée par Bourdieu.³⁷

Comme l'expriment les indicateurs énumérés *supra*, l'intérêt des personnages n'est pas jugé qu'au travers de leur trajectoire à l'intérieur du corps, de même que leur carrière n'est pas reconstituée sur la base exclusive de leurs dossiers administratifs. Là aussi, nous rejoignons Claire Lemerrier et Emmanuelle Picard lorsqu'elles écrivent au sujet de la Faculté des sciences : « *Nous n'oublions pas que l'institution est aussi, dans notre cas, la principale productrice de sources (avec les dossiers de personnel des séries F/17 et AJ/16 des Archives nationales), et donc biaise forcément notre vision des carrières, par exemple en signalant moins bien les informations qui ne lui sont pas directement liées (épisodes extérieurs à la fonction publique, mais aussi données personnelles)* »³⁸

Dans ce chapitre, nous utilisons le concept de champ bureaucratique, dont la caractéristique principale est la déférence à l'endroit des règlements, de préférence à celui de champ administratif, que nous traitons en réalité comme un sous-champ du champ juridique.

³⁷ LEMERCIER Claire et PICARD Emmanuelle, « Quelle approche prosopographique ? » in NABONNAND Philippe et ROLLET Laurent (dir.), *Les uns et les autres... Biographies et prosopographies en histoire des sciences*, Nancy, Presses universitaires de Nancy, 2012, p. 617.

³⁸ *Ibidem*, p. 622.

Par ailleurs, en nous demandant dans quelle mesure être membre du Conseil d'État sous la Troisième République revient à appartenir à une *profession*, nous nous interrogeons sur la manière dont une institution aussi puissante s'efforce de fermer un champ. Ce faisant, nous décrivons moins une profession qu'un segment de profession, les membres du Conseil ne revendiquant jamais pour eux-mêmes le statut de magistrat. L'approche ethnographique se concentre dans un premier temps sur l'organisation du travail au sein du Conseil d'État tertio-républicain (A). En analysant les données sociobiographiques de l'échantillon sélectionné, elle s'essaie à dégager des régularités et ainsi des morphotypes de carrière (B). Enfin, nous revenons plus en détail sur les pratiques des membres de l'institution vis-à-vis de l'argent et du secteur privé, ce qui permet d'éclairer en retour leur conception du service public (C).

A) Travailler au Conseil d'État sous la Troisième République

Nous allons être amenés, tout au long de notre enquête, à faire souvent référence aux travaux des différentes sections du Conseil d'État. Il est donc essentiel de comprendre comment cette institution fonctionne, et comment elle organise son travail. Sous la Troisième République, on constate que se met en place une structuration de la carrière pouvant mener jusqu'au grade de conseiller d'État, avec des débuts obligatoires au contentieux, véritable outil de socialisation professionnelle. Dans ce cadre, nous partons du principe que « *constituer des indicateurs d'assiduité ou de travail dans l'institution peut également être aussi important, pour élaborer une typologie des membres, que de rechercher des actes de mariage* »³⁹. De ce point de vue, certains commissaires de gouvernement apparaissent comme des bourreaux de travail, leur vie fournissant à elle seule un modèle de service public, personnifié par leur activité même. L'organisation du Conseil d'État met en relief une organisation hiérarchique du corps (a), laquelle se trouve néanmoins tempérée par les conditions et habitudes de travail des conseillers (b). Les règles, tacites ou explicites, de la carrière au Conseil d'État renseignent sur l'étroitesse de recrutement du vivier d'individus pouvant prétendre à gravir petit à petit les échelons de l'institution (c). Dans cette progression, la nomination au commissariat du gouvernement, fonction véritablement à part, apparaît comme une distinction et un anoblissement (d).

a) Le Conseil d'État et son organisation

Pour comprendre le rôle qu'a pu jouer le Conseil d'État dans l'édification du service public sous la période tertio-républicaine, il importe de s'intéresser en premier lieu à la division et à l'organisation du travail au sein du corps, en évitant autant que faire se peut les biais institutionnalistes. Les archives du secrétariat général donnent essentiellement à voir la marche ordinaire de l'institution, beaucoup moins les différends ou les pathologies. On trouve ainsi très peu de traces (voire aucune) de procédures disciplinaires⁴⁰, plutôt des rappels à l'ordre ou au règlement, fermes mais non contentieux. Dans le cadre de ce fonctionnement ordinaire, la question qui se pose est de savoir avec quelle institution voisine comparer le Conseil d'État, question que les membres du corps se posaient eux-mêmes, notamment pour la question de leurs rémunérations. La comparaison qui viendrait spontanément à l'esprit serait celle avec la Cour des comptes, autre grand corps, ou avec la Cour de cassation, juridiction supérieure de l'ordre judiciaire. Elle est de fait utilisée par les membres du Conseil dans leur correspondance ou dans des rapports. Mais pour Théodore Tissier, vice-président du Conseil de 1928 à 1937,

³⁹ LEMERCIER Claire et ZALC Claire, *Méthodes quantitatives pour l'historien*, Paris, La Découverte, 2008, p. 23.

⁴⁰ Il en va bien évidemment différemment à la Libération, avec la question des réintégrations des membres injustement révoqués ou mis à la retraite par Vichy, et des radiations de ceux qui avaient accepté des fonctions officielles au sein de l'État français.

la comparaison pertinente serait plutôt avec le corps des Ponts et Chaussées, car « *le Conseil d'État est, au sommet des institutions publiques, la seule dont les membres soient par destination traditionnelle et constitutionnelle normalement appelés dans l'intérêt général à collaborer au dehors de leur corps au fonctionnement des services publics* »⁴¹.

Tableau 1 : les effectifs du Conseil d'État (hors agents) de 1872 à 1945

Effectifs du Conseil d'Etat 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
Vice-président, présidents de section, conseillers	22	32	32	35	39	74
Secrétaire général	1	1	1	1		1
Maîtres des requêtes	24	30	32	37	43	69
Auditeurs de première classe	10	12	18	18	21	32
Auditeurs de deuxième classe	20	24	22	22	26	12
Total	77	99	105	113	129	188

Le tableau ci-dessus 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 Troisième 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. 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 de bureau, 16 rédacteurs/trices, un bibliothécaire, 6 commis d'ordre et de comptabilité, 13 expéditionnaires, 13 dactylographes et 30 « personnels de service »⁴², ce qui donne un total de 90 agents travaillant au Conseil⁴³.

Lorsqu'on s'intéresse au statut des membres du Conseil d'État (hors agents), on peut s'apercevoir que les règles en la matière sont à l'époque encore balbutiantes, comparativement à aujourd'hui. Ainsi, l'article 7 de la loi du 24 mai 1872, qui réorganise le Conseil d'État et la justice administrative, précise que « *les fonctions de conseiller en service ordinaire et de maître des requêtes sont incompatibles avec toute fonction publique salariée* ». Dans cet article, rien n'est dit sur les auditeurs, l'auditorat étant un cas à part dans les différents grades de la hiérarchie du Conseil, comme on le verra un peu plus bas. Ce même article ajoute que les ingénieurs des Ponts et Chaussées, des mines et de la marine, ainsi que les professeurs de

⁴¹ AN AL//5255, lettre de Théodore Tissier au Garde des sceaux (26 janvier 1937).

⁴² AN 20040382/52, papiers du secrétariat général.

⁴³ Pour comparaison, le Conseil d'État compte aujourd'hui environ 300 membres, dont un tiers sont en service à l'extérieur, et 390 agents.

l'enseignement supérieur peuvent être détachés au Conseil d'État, et qu'ils conservent les droits attribués à leur position mais ne peuvent cumuler leur traitement avec celui du Conseil d'État. Cette précision a son importance dans la mesure où les milieux administratifs de l'époque sont poreux. Il y a des passerelles d'un corps à l'autre de la fonction publique, et les transferts sont fréquents. Il n'y a cependant pas de statut *général* de la fonction publique comme aujourd'hui – il faudra attendre 1946 pour cela – ce qui signifie, dans le cas du Conseil d'État, que le service de ses membres à l'extérieur n'est pas vraiment réglementé. Ainsi, dans le projet de loi discuté en mars 1879 par les Chambres et qui va aboutir à l'épuration du Conseil d'État, parmi les changements proposés est prévue « *la faculté pour le gouvernement d'appeler des membres du Conseil d'État à des fonctions actives, sans que l'acceptation de ces fonctions leur fasse perdre ni leur titre ni leur rang au Conseil d'État* ». Cette disposition va augmenter la présence des membres du Conseil dans l'administration et dans les ministères ; elle est l'embryon d'un statut de détachement qui ne sera rendu possible pour les fonctionnaires civils de l'État que par l'article 33 de la loi du 30 décembre 1913. Entre 1879 et 1913, et même au-delà, la situation des membres appelés à d'autres fonctions est souvent réglée au cas par cas. La distinction entre le grade et l'emploi du fonctionnaire existe déjà, mais cela n'empêche pas qu'un grand nombre de situations d'incompatibilité soient tranchées à l'interprétation⁴⁴.

La gestion interne de l'institution est assurée par le secrétariat général et par le Bureau du Conseil, lequel est composé du vice-président, des présidents de section et du secrétaire général. À l'époque, et nonobstant le caractère étroitement hiérarchique du Conseil, le poste de vice-président n'est pas forcément le plus prestigieux ou le plus influent de l'institution ; c'est surtout à partir de la vice-présidence de René Cassin (1944-1960)⁴⁵ qu'il va le devenir. Le vice-président est, 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* »⁴⁶. À l'intérieur de l'institution, et pour ce qui est du travail quotidien, le vice-président dirige les débats de l'Assemblée générale administrative et de l'Assemblée du contentieux, où sont discutées toutes les grandes affaires.

Dans les archives du secrétariat général, le Bureau du Conseil apparaît comme l'antichambre de l'Assemblée générale, le lieu où sont évoquées, sous-pesées, arbitrées les décisions touchant à la vie de l'institution, qu'il s'agisse de l'avancement des membres ou de la division du travail à l'intérieur du corps. Au sein du Conseil d'État, le découpage des sections est un enjeu, comparable aujourd'hui à l'intitulé et au périmètre des ministères au moment de la formation d'un nouveau gouvernement. De 1873 à 1940, on retrouve, au consultatif, 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 réapparaîtra quelques années plus tard sous l'appellation « section sociale ». Le contentieux est, à lui seul, une section. En 1889, pour faire face à l'afflux des requêtes, on lui adjoint une section temporaire pour juger du « petit » contentieux (principalement le contentieux électoral et le contentieux fiscal), avant de le réorganiser en le divisant en sous-sections (1900).

En 1873, la section du Contentieux est présidée par le vice-président du Conseil d'État.

⁴⁴ Voir à ce sujet l'intéressant échange entre Léon Blum et le vice-président du Conseil d'État en 1919, lorsque Blum, maître des requêtes fraîchement élu député, soutient qu'il peut conserver son grade, alors que Hébrard de Villeneuve considère qu'une telle possibilité n'est pas prévue pour les membres du Conseil devenant parlementaires.

⁴⁵ Fait notable, René Cassin devient vice-président du Conseil d'État (il est nommé par de Gaulle au tour extérieur) après une carrière à l'Université, et alors qu'il était agrégé de droit privé.

⁴⁶ CAHEN-SALVADOR Georges, « De quelques personnalités qui ont illustré le Conseil d'État au vingtième siècle », chapitre d'ouvrage cité, p. 378.

Elle se compose de 6 conseillers affectés à plein temps à cette section, de 6 conseillers appartenant aux sections administratives désignés pour faire partie de l'Assemblée du contentieux, de 6 maîtres des requêtes dont 3 sont commissaires du gouvernement (à l'époque David, Laferrière et Perret) et de 4 auditeurs de deuxième classe. La fonction de président de la section du Contentieux n'est créée qu'en 1874 (loi du 1 août), pour régler la suppléance du vice-président en tant que président de l'Assemblée du contentieux. L'augmentation sensible des affaires contentieuses conduit à faire du président de la section du Contentieux 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 de Laferrière achève de faire du président le personnage clef de la section du Contentieux.

À la fin de la période étudiée, la pyramide des formations du contentieux est la suivante : sous-sections d'instruction, sous-sections de jugement, sous-sections réunies, section, assemblée plénière. Lorsqu'il existe un désaccord entre la sous-section et le commissaire du gouvernement, l'affaire est renvoyée de droit devant la section du Contentieux ou devant l'Assemblée. En ce qui concerne l'organisation des débats et la prise des décisions, les maîtres des requêtes n'ont voix délibérative que dans les affaires où ils ont rapporté, que ce soit en section ou à l'Assemblée. Les commissaires du gouvernement, qui ont tous le grade des maîtres des requêtes, assistent au délibéré, mais n'y participent pas (ils n'y prennent pas la parole). Enfin, les auditeurs ont une voix délibérative au sein de la section et consultative à l'Assemblée, seulement s'ils ont été rapporteurs.

Dans l'organisation actuelle du Conseil d'État, l'affectation des nouveaux entrants au contentieux est automatique pendant les trois premières années de leur auditorat. Au début de la période tertio-républicaine, l'affectation des jeunes auditeurs au contentieux ne semble pas être obligatoire. Petit à petit, cela 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 Troisième République, le contentieux est une propédeutique et sa section le saint des saints. C'est 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 siègent également à l'Assemblée générale du Conseil, mais ils ne participent pas aux travaux des sections administratives.

b) Les conditions et habitudes de travail du corps

Si l'on s'intéresse à présent à l'organisation et à la nature du travail quotidiennement accompli au Conseil, 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 ne disposent pas d'un bureau qui leur est propre. Concrètement, cela signifie que le lieu de travail de la plupart des membres 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 Conseil, 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. Les registres de gestion du corps pendant les vacances d'été⁴⁷ 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 Palais Royal 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* »⁴⁸. 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* »⁴⁹. 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 entrer au Conseil des personnages qu'on se rappelle plus pour leur oisiveté proverbiale que pour leur caractère industrieux. Au sujet de Cazalens, entré comme maître des requêtes en juillet 1879, le mémorialiste et critique littéraire Robert de Bonnières écrit : « *“Bohème dans les moelles, besogneux à plaisir, bon enfant après dîner. Je me saoule tous les jours de 4 heures à 5 heures avec l'absinthe, disait-il. Cela m'embête, mais je ne puis m'en empêcher”* »⁵⁰. Le colonel Gaillard, nommé conseiller d'État par Dufaure en 1878, était incapable de tout travail de cabinet, par suite d'un coup de sabre reçu à la tête en 1870 ; « *Il était demeuré absolument oisif au Conseil d'État* »⁵¹. 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 quinze par an* »⁵². Les horaires d'ouvertures de la bibliothèque (de 11h à 17h durant l'année, de 12h à 16h pendant les vacances) témoignent 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, 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*

⁴⁷ AN 20040382/36.

⁴⁸ AN 20040382/52.

⁴⁹ ANDRIEUX André, « Le rôle consultatif du Conseil d'État » in CONSEIL D'ÉTAT, *Livre jubilaire pour commémorer son cent-cinquantième anniversaire*, ouvrage cité, p. 395.

⁵⁰ DE BONNIÈRES Robert, *Mémoires d'aujourd'hui*, Paris, Paul Ollendorf, 1883, tome 1, p. 267.

⁵¹ *Paris Journal*, 26 novembre 1879.

⁵² GREILSAMMER Ilan, *Léon Blum*, Paris, Flammarion, 1996, p. 158.

détourné de ce qu'ils doivent à leur fonction principale qu'ils continuent à remplir intégralement »⁵³.

Si l'on regarde de manière un petit peu plus fine la manière dont le travail était réparti entre les différents membres à l'intérieur de l'institution, il apparaît sans surprise que la distribution des tâches suit l'organisation hiérarchique du corps. Les auditeurs de deuxième classe rapportent ainsi plus que les auditeurs de première classe, qui rapportent eux-mêmes plus que les maîtres des requêtes (hors commissaires du gouvernement). Vers 1900, les rapporteurs remettent chacun une moyenne de 4 affaires de grand contentieux par mois. La professionnalisation du corps conjuguée à l'augmentation des recours contentieux contraint les membres « inférieurs » du Conseil à davantage de productivité. En juillet 1934, Tissier écrit à Pichat, président de la section du Contentieux : « *Suivant les intentions du Bureau, unanime à cet égard, il convient que vous interveniez auprès des rapporteurs pour obtenir qu'ils déposent mensuellement un plus grand nombre de dossiers que celui qui a fini par passer en usage* »⁵⁴. Suit une lettre de ce dernier, qui fixe des quotas de rapports à remplir pour chaque grade et pour chaque sous-section. Il ne fait alors aucun doute que la répartition des tâches au sein du Conseil est assez inégale, et que la charge de travail repose essentiellement sur les auditeurs et les maîtres des requêtes. Une note de novembre 1962 intitulée « Schéma d'un plan de réformes au Conseil d'État » s'en fait l'écho : « *La plupart des membres de la section du Contentieux, et notamment les rapporteurs et commissaires du gouvernement issus de l'ENA, souffrent de s'y trouver à la fois trop accaparés et trop isolés, indisponibles pour d'autres tâches, personnellement privés de toute autorité comme de toute responsabilité, réduits à longueur d'année, en dehors de la séance hebdomadaire de leur sous-section, au seul tête-à-tête avec les dossiers* »⁵⁵. La même note fait apparaître que l'inégale charge de travail implique non seulement des inégalités de statuts entre les grades, mais aussi qu'elle affecte les conseillers censés être dans une position de pair les uns par rapport aux autres : « *Sans doute une certaine inégalité dans la distribution des tâches est-elle le reflet inévitable de la disparité des talents et des ardeurs dans une institution aussi libérale placée à ce niveau. Néanmoins, l'écart est excessif et démobilisant, surtout à l'échelon des conseillers, entre la surcharge de certains présidents de sous-section et la demi-oisiveté où sont relégués quelques assesseurs ou membres des Sections administratives. Une minorité est écrasée de travail, mais dans son ensemble, eu égard à son niveau, le corps est sous-employé* »⁵⁶. La naissance d'un contentieux administratif de masse sous la Troisième République a créé une pression certaine sur les membres du Conseil d'État, pression qui s'est d'abord exercée sur les grades « inférieurs » du corps avant d'affecter les conseillers à leur tour : « *Avant 1939, l'usage s'était établi de réserver la plupart des rapports aux auditeurs et aux maîtres des requêtes. Depuis la dernière guerre, la compétence du Conseil d'État s'est tellement accrue, le nombre et l'importance des affaires a tellement augmenté que les conseillers ont pris à cœur de partager la charge autrefois réservée à leurs jeunes collègues, et tiennent à l'honneur de s'en acquitter dans les mêmes conditions* »⁵⁷.

Comme cela a été dit plus haut, la bibliothèque du Conseil constitue le lieu de travail de la plupart des membres de l'institution. Cette bibliothèque est également un outil à la disposition de ces derniers, outil qui peut être révélateur de l'univers mental dans lequel ils évoluent, à la

⁵³ AN AL//5255.

⁵⁴ AN 20040382/44.

⁵⁵ AN 20040382/3.

⁵⁶ *Ibidem*.

⁵⁷ OUDINOT Marcel, « Le rôle du rapporteur devant les formations administratives du Conseil d'État » in CONSEIL D'ÉTAT, *Livre jubilaire pour commémorer son cent-cinquantième anniversaire*, ouvrage cité, p. 405. On peut douter que, contrairement à ce que suggère ce conseiller d'État, ce partage plus équitable de la charge de travail se soit fait volontairement et par solidarité. Il a sûrement fallu en passer par des canaux plus contraignants.

manière des analyses que propose Guillaume Sacriste⁵⁸ quand il passe en revue la bibliothèque des professeurs de droit constitutionnel qu'il étudie. Le décret du 2 août 1879 portant règlement intérieur du Conseil d'État indique (article 32) que « *la bibliothèque est placée sous la surveillance d'une commission de trois conseillers d'État élus* », et que « *cette commission règle tout ce qui concerne l'acquisition, le prêt et l'usage des livres* » ; un bibliothécaire (d'abord simple bachelier puis, à partir des années 1930, archiviste-paléographe) assiste cette commission dans la gestion quotidienne de la bibliothèque. Celle-ci ayant été incendiée en 1871, il est difficile d'établir la réalité de son patrimoine sous la Troisième République. Un catalogue du fonds littéraire et historique a bien été publié en 1909⁵⁹, mais nous n'en avons pas trouvé trace dans les archives déposées à Pierrefitte, et Emmanuelle Flament-Guelfucci, directrice actuelle de la bibliothèque et des archives, en ignorait l'existence. La seule chose que l'on sait est que la « nouvelle » bibliothèque était beaucoup plus spécialisée en droit que la première bibliothèque du Conseil, « *dont plus de la moitié était consacrée à l'histoire et aux belles-lettres* ». ⁶⁰ Dans une lettre que le vice-président adresse le 31 décembre 1912 à tous les membres du Conseil⁶¹, il est question de livres qui ne sont pas empruntables et qui disparaissent néanmoins des rayonnages. La lettre mentionne des ouvrages, qui, à l'exception des dictionnaires de médecine, sont tous des ouvrages techniques, à usage vraisemblablement strictement professionnel : les traités de droit civil de Colin et Capitan et de Planiol, l'ouvrage de Porée et Chenol sur les entreprises de travaux publics ainsi que ceux de Teissier et Chapsal sur la procédure devant les conseils de préfecture.

c) Faire carrière au Conseil d'État

À défaut de pouvoir déterminer avec précision ce que lisent les membres du Conseil d'État, on sait quels ouvrages sont mis à disposition des candidats au concours de l'auditorat, en l'occurrence le Duvergier et le Recueil des arrêts du Conseil d'État. Le concours de l'auditorat est en lui-même un bon indicateur de la culture intellectuelle qui pouvait être celle des futurs conseillers d'État putatifs. Créé en 1803 pour recruter ceux qu'on appelait alors les « commissaires aux rapports », le concours de l'auditorat avait pour fonction de sélectionner les magistrats chargés de l'instruction préalable des affaires. En 1872, les conditions pour présenter le concours de la deuxième classe étaient les suivantes : avoir entre 20 et 25 ans, être licencié en droit, en sciences ou en lettres ; sortir de l'école des Chartes, de l'École Polytechnique, de l'École des Mines, de l'École nationale des Ponts et Chaussées, de l'École centrale des arts et manufactures, de l'École Forestière, de l'École spéciale militaire ou de l'École navale ou avoir un brevet d'officier dans les armées de terre et de mer. Lutte contre le cléricalisme et contre l'enseignement catholique oblige, la licence doit avoir été obtenue dans une université d'État, et non dans une université libre. C'est le vice-président du Conseil qui, en accord avec le Bureau, arrête la liste des candidats. À la demande du Garde des sceaux, ceux-ci font tous l'objet d'une fiche de renseignements, qui consigne les positions actuelles du candidat, ses décorations, sa religion, ses opinions politiques apparentes et ses sentiments politiques réels, ses relations sociales et publiques, sa santé et sa constitution ainsi que ses éventuelles infirmités. Ces renseignements émanent pour la plupart du préfet de la Seine, qui les envoie par courrier au vice-président. Dans ces lettres sur « *l'honorabilité et les antécédents*

⁵⁸ SACRISTE Guillaume, *La République des constitutionnalistes* », ouvrage cité.

⁵⁹ BALP Charles, *Conseil d'État : catalogue de la bibliothèque*, mentionné par Pierre JULIEN, « Les bibliothèques du Conseil d'État depuis l'an VIII » in CONSEIL D'ÉTAT, *Livre jubilaire pour commémorer son cent-cinquantième anniversaire*, ouvrage cité, p. 106.

⁶⁰ JULIEN Pierre, « Les bibliothèques du Conseil d'État depuis l'an VIII » in CONSEIL D'ÉTAT, *Livre jubilaire pour commémorer son cent-cinquantième anniversaire*, ouvrage cité, p. 106.

⁶¹ AN 20040382/44.

des candidats à l'auditorat du Conseil d'État »⁶², les impétrants se voient décernés un brevet de respectabilité (« *famille des plus honorables* », « *renseignements recueillis sur sa moralité excellents* », « *opinions très libérales et républicaines* », « *fils d'un propriétaire riche et honorablement connu* »). En novembre 1876, au sujet du candidat Guéret-Desnoyers, le Préfet note : « *Il a des relations dans le clergé et paraît, sous le rapport politique, avoir des tendances monarchistes* »⁶³ ; au sujet du candidat Auburtin : « *On lui attribue quelque sympathie pour le parti bonapartiste* ». En 1894, Grunebaum-Ballin doit batailler pour faire accepter sa candidature, que le ministre de la Justice veut empêcher par peur des attaques de la presse antisémite, et, même pendant les années 1930, on trouve trace de candidatures écartées par le Garde des sceaux. Une certaine politisation du recrutement des auditeurs apparaît donc clairement, phénomène qui est alors monnaie courante pour un État qui se méfie aussi bien de ses opposants à droite qu'à l'extrême gauche, et qui souhaite contrôler étroitement les voies d'accès aux grands corps.

Le concours de l'auditorat exige normalement deux années de préparation après la licence en droit. Tous parisiens, les candidats se préparent en règle générale à ce concours, considéré comme particulièrement difficile, en suivant bien souvent les enseignements de l'École libre des sciences politiques, dans le cadre d'« écuries » organisées par les auditeurs et les maîtres des requêtes au Conseil d'État. Selon les chiffres donnés par Rachel Vanneuville⁶⁴, de 1900 à 1912, 62 % des auditeurs sont diplômés de l'École libre des sciences politiques, le taux s'élevant à 67 % pour ceux recrutés en 1910-1912. En 1872⁶⁵, les épreuves avaient pour programme les principes généraux du droit politique et constitutionnel en France, les principes généraux du droit des gens, les principes généraux du droit civil français et de l'organisation judiciaire de la France, l'organisation administrative et l'économie politique. Jusqu'en 1897, le concours en lui-même consistait en une épreuve préparatoire écrite et en une épreuve définitive, comprenant une composition écrite (appelée « exposé de principes ») et une épreuve orale. Après cette date, la première série d'épreuves conduisant à l'admissibilité est augmentée d'un oral. En 1877, la première épreuve d'écrit était ainsi formulée : « Exposez l'organisation actuelle de l'armée de terre, le mode de recrutement, la constitution des cadres, l'état des officiers, les recours. Comparez le système actuel avec les systèmes antérieurs y compris celui de la loi de 1818 »⁶⁶ ; en décembre 1940, elle se présentait de la façon suivante : « Aperçu général de la diversité que présente la France, tant en ce qui concerne son étendue que ses modalités, le rôle de l'État et des personnes administratives secondaires dans la satisfaction des besoins de caractère collectif ». La seconde épreuve écrite était plus spécialisée : elle prenait la forme de conclusions du commissaire du gouvernement ou de rapports préfectoraux sur une affaire donnée. Les sujets d'oral étaient encore plus précis : en 1872, « Les lieux de sépulture » ; en 1888, « Le régime de l'octroi » ; en 1919, « Coalitions et syndicats ». Par ailleurs, dans l'annexe au programme de l'auditorat qui va avec le décret de 1913, le terme de services publics n'apparaît que pour la troisième épreuve – la plus importante –, relative à « l'organisation administrative et aux matières administratives » : « Charges et ressources des communes – Biens communaux – Services publics et établissements communaux » ; plus loin, on trouve également « Services publics d'automobiles »⁶⁷. Si, en 1937, le programme du concours est le même qu'avant la guerre, en 1945 on passe (toujours pour l'épreuve d'organisation administrative) à « Les administrations et services publics de l'État – Les administrations et

⁶² AN AL//5260, lettre du préfet Poubelle au vice-président du Conseil d'État (4 juin 1880).

⁶³ AN AL//5277.

⁶⁴ VANNEUVILLE Rachel, « Le Conseil d'État au tournant du siècle », chapitre d'ouvrage cité, p. 100.

⁶⁵ AN AL//5260.

⁶⁶ AN AL//5255.

⁶⁷ *Ibidem*.

services publics locaux dans la métropole – Les administrations et services publics de l’Algérie, des colonies, des pays de protectorat et des territoires sous mandat »⁶⁸.

Une fois reçus au concours, les nouveaux auditeurs doivent se préparer à un poste plutôt ingrat. Au sein de l’institution qu’ils viennent de rejoindre, les auditeurs vont être assignés à la « besogne » des rapports. Ils ne participent pas aux travaux des Assemblées (Assemblée générale du Conseil d’État ou Assemblée du contentieux) ; ils ne peuvent pas être commissaires du gouvernement – sauf à être expressément promus maître des requêtes, ce qui est plutôt rare – et, comme on l’a vu, n’ont qu’une voix délibérative dans les affaires où ils rapportent. En termes d’avancement, la promotion à la première classe se fait par l’intermédiaire d’un concours, réservé aux auditeurs de deuxième classe, concours supprimé par la loi du 13 juillet 1879. Surtout, les auditeurs qui n’étaient pas parvenus à intégrer la première classe au bout de quatre 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 également que le début de la carrière ne se joue pas à quitte ou double. Ainsi, la loi du 1 juillet 1887 (article 1) porte à huit années le temps pendant lequel les auditeurs de deuxième classe peuvent rester en fonction.

Cette idée de couperet pour des gens qui ont pourtant réussi un concours est aujourd’hui difficile à comprendre. À l’époque, elle n’est pas propre au Conseil d’État⁶⁹. L’existence d’une seconde barrière à l’entrée dans le corps est liée au fait que l’auditorat est comme un stage de probation et de vérification des aptitudes professionnelles, après un concours qui ne juge le candidat que sur des connaissances théoriques. Pour être encore plus exact, le concours de l’auditorat ne sert pas qu’à former de futurs conseillers d’État. Dans son rapport relatif au projet de loi sur les auditeurs de deuxième classe au Conseil d’État (1887), le sénateur Bardoux affirme : « *L’auditorat a deux destinations qu’il ne faut pas confondre. Il est la pépinière où se forment les maîtres des requêtes et, d’un autre côté, c’est une école d’administration pour les agents et fonctionnaires des services actifs* »⁷⁰. Les recalés qui quittent le corps au bout des 8 années de probation reçoivent « *une petite compensation* »⁷¹, et, à partir des années 1930, les auditeurs se voient proposés soit d’être promus à la première classe, soit d’être appelés à des fonctions publiques en dehors du Conseil d’État, tout cela sur proposition du vice-président délibérant avec les présidents de section.

Les documents conservés dans les archives du concours de l’auditorat ne donnent pas l’impression que l’appartenance à ce jury de recrutement attire follement les membres du Conseil d’État. Le dit jury est composé de 5 personnes : 3 conseillers d’État et 2 maîtres des requêtes, son président étant choisi parmi les 3 conseillers. Il est désigné par le Garde des sceaux, président du Conseil d’État, et change chaque année. Le fait que le jury soit composé uniquement de membres du Conseil, et ce alors même que, comme on l’a vu, il est amené à recruter des jeunes gens qui ne feront pas tous carrière au Palais Royal, laisse supposer que ce sont les candidats jugés les plus proches de l’institution qui ont davantage de chances d’être recrutés. Il n’y a rien de vraiment étonnant à cela quand on connaît le cloisonnement des procédures selon les corps en cette période « d’avant concours de l’ENA ». Dans les archives du concours de l’auditorat, on trouve ainsi des lettres de recommandation (de père pour leur

⁶⁸ AN AL// 5277.

⁶⁹ Ainsi, à l’époque, la réussite à l’agrégation de droit ne garantit pas aux lauréats de devenir professeurs titulaires. Si, au bout de dix ans, ceux-ci n’ont pas été agrégés pour une chaire par une université, ils perdent le bénéfice de leur concours.

⁷⁰ AN 20040382/44.

⁷¹ AN 20040382/3, procès-verbal de l’assemblée générale de l’Association des membres du Conseil d’État (1956).

fil) dans lesquelles s'exprime toute l'étendue du capital social des impétrants. Les grands corps réclamant « *un savoir être plus qu'un savoir-faire* »⁷², il y a là de quoi relativiser la méritocratie et le mythe du concours « républicain ». Sous la période étudiée, on trouve ainsi, au Conseil d'État comme dans d'autres grands corps, une forme de reproduction de père en fils : presque un tiers des conseillers d'État étudiés dans notre prosopographie (5 sur 17)⁷³ a un fils ou un père membre du Conseil. Selon le pointage réalisé par Christophe Charle, on peut toutefois relever que, de 1880 à 1900, l'hérédité administrative, qui était le signe distinctif de la classe dirigeante antérieure, est en recul : chez les préfets, les fils de fonctionnaires tombent de 48,1 % à 20,9 % ; chez les conseillers d'État de 44,5 % à 28 %⁷⁴. On verra plus bas que les stratégies familiales, perturbées par l'épuration et la recomposition qui touche le Conseil au début de la Troisième République, retrouveront à s'exprimer par la suite.

Le phénomène d'hérédité administrative relevé plus haut n'est pas en dissonance par rapport au caractère bourgeois des milieux ici décrits. Il est à relier à ce que l'on exige des qualités d'un individu candidat au concours de l'auditorat : capacité à prouver qu'on est bien né et qu'on ne détonnera pas dans un grand corps traditionnel, détachement par rapport à l'argent (au début de leur carrière – on y reviendra –, les auditeurs ne sont pas payés), sens de l'État, autant de qualités favorisées par la reproduction par le capital hérité. Cette tendance est encore plus vraie des avocats au Conseil d'État, lesquels assurent un rôle essentiel de passeur et de traducteur entre le juge et le plaignant. André Morillot, ancien président de l'Ordre des avocats au Conseil d'État et à la Cour de cassation, ne s'en cachait pas, lorsque, invité à s'exprimer dans le cadre des commémorations des 150 ans du Conseil d'État, il déclarait : « *Il va de soi que les traditions d'une telle Compagnie devaient être constamment entretenues. Elles trouvaient leur soutien d'abord dans le fait que beaucoup de fils et de gendres succédaient à leurs devanciers, après une formation familiale qui imprégnait naturellement leurs efforts, et leur laissait une fierté de persévérance digne de celui qui les avait précédés* »⁷⁵. Non touchée par l'épuration des années 1880, recrutant dans un tout petit milieu et par des voies relationnelles, cette profession réglementée pouvait prétendre à une homogénéité sociale encore plus grande que le Conseil auprès duquel elle était assermentée : « *Ces traditions trouvaient aussi leur consécration facile dans le fait que l'Ordre ne comprend que 60 avocats et que ce petit nombre d'hommes disciplinés aux mêmes sources a naturellement l'orgueil de se ressembler et de n'admettre en son sein aucun être douteux* »⁷⁶.

Comme on l'a évoqué au début du chapitre, la spécificité des membres de ce grand corps qu'est le Conseil d'État est d'être « *appelés dans l'intérêt général à collaborer au dehors de leur corps au fonctionnement des services publics* »⁷⁷. Le Conseil est ainsi une réserve de *missi dominici* pour le Gouvernement et l'administration, à tel point qu'on pourrait presque parler d'une forme d'impérialisme du corps. De fait, lorsqu'il est question de réformer l'institution à la fin des années 1950 et au début des années 1960, une des craintes de ces hauts fonctionnaires est de se trouver « *cantonnés dans les zones marginales des affaires publiques* »⁷⁸, où sont relégués selon eux la Cour des comptes et la magistrature judiciaire. Pour pouvoir prétendre à présider un jour une section administrative, la règle – non écrite – est d'avoir occupé des

⁷² CHARLE Christophe, *Les élites de la République*, ouvrage cité, p. 102.

⁷³ Cahen-Salvador (fils), Chardon (fils), Laferrière (père), Pichat (fils), Tissier (fils).

⁷⁴ CHARLE Christophe, *Les élites de la République*, ouvrage cité, p. 74.

⁷⁵ MORILLOT André, « La collaboration de l'Ordre avec le Conseil d'État » in CONSEIL D'ÉTAT, *Livre jubilaire pour commémorer son cent-cinquantième anniversaire*, ouvrage cité, p. 370.

⁷⁶ *Ibidem*.

⁷⁷ AN AL//5255, lettre de Théodore Tissier au Garde des sceaux (26 janvier 1937).

⁷⁸ AN 20040382/3, note sur la réforme du Conseil d'État (1962).

fonctions en dehors du Conseil. Ces places sont chères, puisqu'il n'y a que 4 sections au consultatif (3 après la suppression de la section de la Législation).

Un détour par la théorie politique peut nous aider à mieux comprendre cette course aux accessits républicains. Dans un texte où il compare la vie à une course⁷⁹, en développant l'idée que de cette course dépendent toutes les passions motrices de l'individu, et que seule la mort peut venir interrompre ce phénomène (« *Abandonner la course, c'est mourir* »), Hobbes s'emploie à décrire les ressorts de ce qu'il appelle dans le *Béhémoth* le « *marché du pouvoir* »⁸⁰. Pour Hobbes, l'ambition est l'aiguillon de la puissance et du désir ; elle est en même temps un organon qui permet une comparaison généralisée entre les individus du point de vue de leur mérite. C'est pourquoi l'ambition et l'émulation sont sources de frustration, car les hommes qui jugent ne pas avoir la reconnaissance qu'ils méritent pensent que ce qui leur manque est attribué à tort à « *ceux vis-à-vis desquels ils pensent être plus excellents* »⁸¹. Par conséquent, l'ambition, si elle n'est pas satisfaite, recèle un outrage : elle suscite chez les individus sous-estimés une déception qui est à l'avenant des biens symboliques pour lesquels ils concourent : « *Ces gens doivent nécessairement prendre en mauvaise part et se sentir blessés de se voir déconsidérés par rapport à ceux qu'ils pensent excéder en vertu et en capacité de gouverner* », du fait de « *la sensation qu'ils ont de manquer de pouvoir, de l'honneur et de ses témoignages qui, selon eux, leur sont dus* »⁸². L'État apparaît, au beau milieu de cette offre de positions et de cette demande de reconnaissance, comme l'organe de gestion des passions concurrentielles. En tant que dispensateur des charges honorifiques, il est l'organe de la déception. Aussi, lorsqu'il parle des « *charges de gouvernement subordonné* »⁸³ (syntagme qui correspond typiquement aux postes de vice-président ou de président de section au Conseil d'État), Hobbes se réfère-t-il à un modèle mercatique du pouvoir, au sein duquel « *un petit nombre uniquement peut être servi* »⁸⁴. Or l'on sait qu'au Conseil d'État (et ailleurs), plus on monte dans l'organigramme, plus dense est la compétition pour les postes. Comme le dit Christophe Charle, « *si un maître des requêtes ne devient pas conseiller d'État, une belle carrière dans les affaires effacera ses mécomptes administratifs. Si un conseiller, en revanche, ne décroche pas une présidence de section ou si un président de section est battu au poteau par l'un de ses collègues – ou, pis, par un intrus extérieur – pour la vice-présidence du Conseil d'État, l'échec (relatif) est sans remède* »⁸⁵. Si l'on résume, l'ambition comprise comme aiguillon des carrières génère des frustrations et des espoirs déçus ; elle peut être une grille de lecture plus pertinente que les stratégies de présentation de soi des individus et leurs affichages supposés. Commentant la démission de certains maîtres des requêtes après 1879 par solidarité avec les collègues touchés par l'épuration, Vincent Wright se demande ainsi si ces démissions « *n'étaient pas motivées, en partie, par des considérations d'amour-propre – ils n'avaient pas été choisis comme conseillers tandis que des maîtres des requêtes plus mal placés au tableau l'avaient été* »⁸⁶.

L'avancement au Conseil d'État peut donc être compris sur le modèle d'un marché où il faut se placer. Vue sous cet angle, la correspondance que s'échangent les présidents au sujet des promotions des membres fait penser aux développements que Pierre Bourdieu consacre aux

⁷⁹ HOBBS Thomas, *Éléments de la loi naturelle et politique*, traduction d'Arnaud Milanese, Paris, Allia, 2006 [1640], p. 179-180.

⁸⁰ HOBBS Thomas, *Béhémoth ou le long Parlement* dans HOBBS Thomas, *Œuvres complètes*, traduction de Luc Borot, Paris, Vrin, 1990 [1682], tome 9, p. 112.

⁸¹ HOBBS Thomas, *Éléments de la loi naturelle et politique*, ouvrage cité, p. 179.

⁸² *Ibidem*.

⁸³ *Ibidem*, p. 180.

⁸⁴ *Ibidem*.

⁸⁵ CHARLE Christophe, *Les élites de la République*, ouvrage cité, p. 151.

⁸⁶ WRIGHT Vincent, « L'épuration du Conseil d'État en juillet 1879 », article cité, p. 637.

jugements scolaires des professeurs, « réduits à des actes ordinaires du rituel déréalisant de l'initiation »⁸⁷. Ces jugements pour l'avancement (« goût pour le droit administratif », « diligence et respect de la hiérarchie », ou, au contraire, « n'a pas saisi l'esprit dans lequel travaillait la section », « n'a pas le sens du rapport »⁸⁸) font penser, *mutatis mutandis*, à ces copies et à ces bulletins scolaires qui donnent libre cours aux catégories de l'entendement professoral, et, dans le contenu de ces derniers, à « la brutalité manifeste de certaines épithètes qui seraient exclues des usages ordinaires »⁸⁹, rappelant « la situation de correction qui autorise que l'on inflige une correction symbolique », ainsi que « la tradition de dureté et de discipline que toute les "écoles d'élite" ont en commun »⁹⁰. Ces jugements sur l'intégration et la « docilité » des individus se retrouvent d'ailleurs dans les avis donnés par le vice-président du Conseil d'État lorsqu'il est consulté par le Garde des sceaux pour l'attribution de la Légion d'honneur. Les avis négatifs, en la matière, sont rares, mais lorsqu'ils le sont, ils sont secs et sans fard. Pour espérer progresser dans les échelons du corps et voir ses dispositions reconnues par l'institution, il vaut donc mieux agréger son habitus au système d'évaluation hiérarchique et rester « central », dans l'orbite du corps. À ce sujet, il n'est pas anodin de remarquer que les personnes qui jouent les plus grands rôles dans l'institution, surtout à partir de 1879 (Laferrière, Coulon et Picard mis à part), ne sont pas entrées au Conseil par la voie du tour extérieur.

d) Commissaire du gouvernement : un rôle à part

Le rôle clef qu'a joué le Conseil d'État dans l'organisation des services publics sous la Troisième République mérite qu'on s'arrête à nouveau sur cette figure si particulière du commissaire du gouvernement. La création de cette fonction spécifique au sein de la section du Contentieux remonte au début des années 1830. C'est en effet en janvier 1832 qu'est rendue la première décision dans une affaire sur laquelle avait conclu un maître des requêtes faisant fonction de ministère public. On ne parle pas alors de « commissaire du gouvernement », mais de magistrat « faisant fonction de ministère public ». L'expression « commissaire du Roi » fait son apparition dans un arrêt du 7 janvier 1842, avant de céder la place à celle de « commissaire du gouvernement » (1849). Initialement institués dans la perspective de défendre les intérêts de l'administration devant le Conseil d'État, les commissaires du gouvernement ont cherché à s'affranchir de leur vocation initiale et ont été amenés à prendre la défense de l'administré dans certaines affaires. Ils remplissent ainsi le rôle du ministère public pour le droit administratif, à cette réserve près, comme on va le voir, qu'ils ne sont pas rattachés au parquet et n'ont pas pour tâche d'appliquer la politique souhaitée par le Gouvernement en matière pénale ou juridictionnelle.

De 1873 à 1940, les commissaires du gouvernement, au nombre de 6 (au moins) ou 8 (au plus), sont choisis parmi les maîtres des requêtes du Conseil d'État, ou, pour le dire de manière plus exacte, sont automatiquement promus au grade de maître des requêtes s'ils sont proposés pour exercer cette fonction – il arrive en effet que des auditeurs de première voire de deuxième classe soient choisis. La fonction de commissaire du gouvernement se duplique : il existe ainsi des commissaires adjoints, et, devant le Tribunal des conflits ou devant les conseils de préfecture, officient également des maîtres des requêtes faisant fonction de ministère public. Il faut bien voir que la position de commissaire du gouvernement est la seule qui permette à un membre du Conseil de sortir de l'anonymat du travail collectif. À cet effet, les maîtres des

⁸⁷ BOURDIEU Pierre, *La noblesse d'État*, ouvrage cité, p. 59.

⁸⁸ AN 20040382/54.

⁸⁹ BOURDIEU Pierre, *La noblesse d'État*, ouvrage cité, p. 58.

⁹⁰ *Ibidem*.

requêtes choisis pour être commissaires du gouvernement reçoivent, de même que leurs adjoints, une prime annuelle, dite « indemnité de fonction ».

Détaché de la juridiction, le commissaire du gouvernement en est en quelque sorte la voix publique, même s'il ne participe pas au délibéré de la décision et n'est aucunement assuré que ses conclusions seront suivies par ses collègues. Les commissaires du gouvernement ont en effet une connaissance intime du ressort de l'arrêt, tant et si bien que celui-ci doit aussi, *a fortiori* sur le plan didactique, se lire à la lumière des conclusions du commissaire du gouvernement : « *Dans la procédure contentieuse du Conseil d'État, le dossier de l'affaire reste confidentiel ; le rapporteur ne doit pas se départir de son objectivité ; le délibéré des juges est secret. Seule la décision est rendue publique. Il ne reste donc pour les plaideurs, les commentateurs, les jurisconsultes, le public, qui veulent comprendre la portée et les motifs de la sentence, qu'une seule source d'information : les conclusions du commissaire du Gouvernement. Elles, du moins, sont destinées à la publicité de l'audience* »⁹¹. D'autre part, il ne faut pas oublier que la procédure suivie devant le Conseil d'État statuant au contentieux est une procédure entièrement écrite, sans véritable plaidoirie des avocats, et que les conclusions prononcées par le commissaire du gouvernement sont la seule exception à cette règle. Les maîtres des requêtes choisis pour exercer la fonction de commissaire de gouvernement jouissent donc d'une position enviable, comme le précise Bruno Genevois, lui-même ancien titulaire du poste : « *Le commissaire bénéficie d'une situation privilégiée à plus d'un titre. L'expression de sa pensée n'est pas assujettie aux exigences de concision que s'imposent les rédacteurs des arrêts. Il est invité à envisager "les solutions" qu'appelle le litige alors que la juridiction ne pourra en retenir qu'une seule* »⁹². Comme le disent les commissaires eux-mêmes pour souligner leur liberté, leur position est comparable à celle du/de la professeur-e à l'Université, au sens où ils ne sont pas relus par quelque supérieur hiérarchique que ce soit, comme on l'a déjà entrevu : « *Tandis qu'Avocats généraux et Substituts devant les tribunaux déposent des conclusions écrites, qui restent soumises au contrôle du chef du Parquet – et peuvent même éventuellement être inspirées par les instructions du Ministre – les commissaires du Gouvernement du Conseil n'ont ni ordre à recevoir, ni consigne à observer* »⁹³.

On se tromperait toutefois si l'on pensait que le commissaire du gouvernement ne rencontre aucune résistance dans le prononcé de ses conclusions : comme tout praticien, il rencontre des contraintes d'énonciation du droit. Il lui faut tout d'abord compter avec la culture professionnelle de son groupe d'appartenance : au Conseil, on n'aime guère les grandes envolées, et on goûte peu les gens qui dissertent ou pérorent. Surtout, le fait de pratiquer un droit fondé sur le précédent oblige le commissaire du gouvernement à se laisser pénétrer par les arrêts antérieurs et à les ménager, comme s'il était tenu de rendre hommage à ses prédécesseurs. Anecdote révélatrice, Raymond Odent, président de la section du Contentieux, avait apostrophé un commissaire du gouvernement qui s'était montré un peu trop hardi dans ses conclusions (« *Proposer trois revirements dans un même rôle, c'est trop, Monsieur le commissaire du gouvernement, c'est trop...* »⁹⁴). Vu le découpage de la carrière au Conseil, les commissaires du gouvernement sont généralement plus jeunes que les membres de la formation de jugement ; ils doivent donc aussi calibrer leur intervention en tenant compte de cette différence et se méfier

⁹¹ CAHEN-SALVADOR Georges, « Un grand commissaire du gouvernement : Jean Romieu » in CONSEIL D'ÉTAT, *Livre jubilaire pour commémorer son cent-cinquantième anniversaire*, ouvrage cité, p. 324.

⁹² GENEVOIS Bruno, « Le commissaire du gouvernement devant le Conseil d'État statuant au contentieux ou la stratégie de la persuasion » in CHAMPEIL-DESPLATS Véronique, GRZEGORCZYK Grégoire et TROPER Michel, *Théorie des contraintes juridiques*, ouvrage cité, p. 93.

⁹³ CAHEN-SALVADOR Georges, « Un grand commissaire du gouvernement », chapitre d'ouvrage cité, p. 323.

⁹⁴ LABETOULLE Daniel, « Remarques sur l'élaboration des décisions du Conseil d'État statuant au contentieux », *Mélanges Chapus*, Paris, Montchrestien, 1992, p. 341.

des interprétations trop « constructives », euphémisme, comme le mentionne Bruno Latour, pour « *audace échevelée* »⁹⁵. En d'autres termes, il ne faut pas donner à la formation de jugement « *l'impression qu'elle fera, si elle suit les conclusions, un saut dans l'inconnu* »⁹⁶. Par conséquent, l'entretien d'un droit jurisprudentiel, la pratique du droit comme une puissance de reproduction voire d'éternisation déterminent le raisonnement des commissaires dans un sens continuiste. Comme le relève Bruno Latour, la comparaison du droit des administrativistes avec le monde des enseignant-e-s-chercheur-e-s est, sous cet angle, fortement différentielle : « *Contrairement aux savants qui rêvent d'en découdre avec les paradigmes et d'attacher leur nom à un changement radical, à une révolution scientifique, à une découverte majeure, les commissaires ne présentent jamais leur renversement que comme l'expression d'un principe déjà en place, de sorte que, en se transformant de fond en comble, le corpus du droit administratif ne fait que devenir encore davantage, si l'on ose dire, le même qu'auparavant... Prouesse rendue nécessaire par la notion clé de sécurité juridique qui serait aberrante pour un chercheur* »⁹⁷. À la fois passeur et guetteur, le magistrat-professeur qu'est le commissaire du gouvernement a la responsabilité de scruter, un peu au-dessous de la jurisprudence, ce qui l'agite et la ploie. Comme on l'a vu avec Romieu et l'affaire décrite en ouverture de ce chapitre, « *l'introduction d'une tendance nouvelle est précédée le plus souvent d'une phase en quelque sorte expérimentale où apparaissent quelques décisions, certainement inspirées par cette tendance, mais volontairement brèves et peu explicites* »⁹⁸. Ce qui revient à dire que la jurisprudence n'est rien d'autre qu'une longue chaîne de raisons et de ramifications, et que, dans cet ensemble labile de règles, il n'existe point de génération spontanée : « *Puis, la notion nouvelle s'affirmant davantage, le juge administratif n'hésite plus à la consacrer clairement. Mais alors il est remarquable de voir le commissaire du Gouvernement se tourner principalement vers le passé pour justifier la nouvelle jurisprudence et s'efforcer de la relier à la jurisprudence traditionnelle* »⁹⁹. En ce qui concerne la question des services publics, on pourrait illustrer ce changement dans la continuité en donnant l'exemple des décisions *Société commerciale de l'Ouest africain* (jurisprudence dite du « bac d'Eloka », TC, 22 janvier 1921) et *Caisse primaire "Aide et protection"* (CE, Assemblée, 13 mai 1938), qui reconnaissent respectivement que les services publics à caractère industriel et commercial sont de la compétence des juridictions judiciaires et qu'un service public peut être assuré par une personne privée. Ces deux décisions, considérées usuellement comme des arrêts de principe divergents, accentuent en réalité une tendance jurisprudentielle antérieure, entamée dès les conclusions de Romieu sur l'affaire *Terrier*, consistant à poser qu'il n'y a pas une identité absolue entre service public et personne publique, qu'il peut y avoir une hybridation entre le public et le privé et que l'équation rêvée « service public = droit public » et « activité privée = droit privé » est une vue de l'esprit.

Il est capital d'insister sur le fait que le commissaire du gouvernement est, du point de vue herméneutique, un « sourcier » de la jurisprudence, et que celle-ci requiert tout un art du dosage et de l'équilibrage. On dit ainsi, dans le « milieu » du contentieux, qu'il faut laisser dix ans à une jurisprudence avant de pouvoir véritablement évaluer ses effets. Bruno Latour a bien saisi cette dextérité du travail de commissaire du gouvernement lorsqu'il écrit : « *On dirait que le commissaire joue tantôt le rôle d'un père grondant un enfant, tantôt celui d'un haruspice*

⁹⁵ LATOUR Bruno, *La fabrique du droit*, ouvrage cité, p. 197.

⁹⁶ GENEVOIS Bruno, « Le commissaire du gouvernement devant le Conseil d'État statuant au contentieux ou la stratégie de la persuasion », chapitre d'ouvrage cité, p. 107.

⁹⁷ LATOUR Bruno, *La fabrique du droit*, ouvrage cité, p. 231.

⁹⁸ BERNARD Antoine, « Aperçu sur l'œuvre juridictionnelle des commissaires du gouvernement durant la seconde moitié du dix-neuvième siècle » in CONSEIL D'ÉTAT, *Livre jubilaire pour commémorer son cent-cinquantième anniversaire*, ouvrage cité, p. 301.

⁹⁹ *Ibidem*.

interrogeant les viscères d'une bête immolée, tantôt celui d'un dompteur cherchant à faire sauter un lion à travers un cerceau enflammé »¹⁰⁰. En termes moins métaphoriques, le commissaire du gouvernement apparaît en outre comme l'instrument par lequel le Conseil d'État garde la main sur sa propre histoire. Cette maîtrise passe par l'intermédiaire d'une *fiction juris*, celle d'un corps unique jugeant par-delà les âges : « *Le corps souverain auquel on s'adresse se compose donc à la fois de deux cents années de conseillers agrégés en une unique et majestueuse pensée ne varietur, tout en faisant l'effet d'une voix obscure et changeante qu'il faut, comme celle de la Pythie, je jamais cesser d'interpréter, de sonder, d'éclairer, voire de rectifier* »¹⁰¹. Au total, on dira que le commissaire du gouvernement a une triple tâche : traduire la doctrine dans des termes qui soient opératoires pour la formation du jugement, éclairer cette dernière sur les faits de l'espèce et sur les solutions de droit envisageables et assurer le toilettage et le maintien ordonné de la jurisprudence administrative. Cette dernière tâche se fait avec, à l'esprit, l'idée que la décision du juge à propos d'un cas particulier « *a toujours des conséquences qui agissent au-delà du cas particulier en influençant la sélection du droit qui doit survivre* »¹⁰². En ces temps de construction du droit administratif, cet enjeu est tout à fait vital, surtout à une époque où n'existe pas encore au Conseil le Centre de recherche et de diffusion juridique – qui se charge aujourd'hui du commentaire des arrêts et de la fabrication du *Recueil Lebon* – et où la publication de ce dernier est encore aux mains des avocats au Conseil d'État et à la Cour de cassation.

Dans la mesure, donc, où, sous la Troisième République, il n'existe pas de commentaire « officiel » des décisions du Conseil d'État, le commissaire du gouvernement assure l'interface avec le public spécialisé. De façon plus générale, et bien que cantonné à la section du Contentieux, il est un vecteur des représentations que le Conseil d'État entretient dans le corps social : « *Il ne faut jamais perdre de vue qu'une juridiction suprême se prononce en fonction de l'idée qu'elle se fait de sa place dans les institutions. Le commissaire du gouvernement ne peut sacrifier aucune des missions du Conseil d'État, qui est à la fois le régulateur de l'activité des services publics et le défenseur des droits des administrés* »¹⁰³. L'attachement à une institution présentée comme étant au service de la population fait donc partie intégrante de « l'éthique » de la fonction. On touche là au fait que la jurisprudence administrative recèle un enjeu démocratique. Dans le projet de réforme de l'auditorat de mars 1937, il est ainsi écrit : « *La République française s'honore non seulement de permettre au plus simple citoyen de saisir le Conseil d'État de recours dirigés contre les actes de toutes les autorités administratives pour illégalité, mais de leur faciliter l'exercice de ce droit inscrit dans la loi* »¹⁰⁴ ; l'expression de « mission civilisatrice de la jurisprudence » revient souvent dans un certain nombre de textes, revendication qui fait inévitablement penser à la question de l'élection des juges, qui fut débattue dans les années 1880¹⁰⁵.

Qu'on l'appelle « magistrat-professeur » ou « universitaire autonome »¹⁰⁶, la figure du commissaire du gouvernement permet de nuancer un certain nombre d'éléments. Dans *La fabrique du droit*, Bruno Latour déclare à plusieurs reprises que les membres du Conseil d'État

¹⁰⁰ LATOUR Bruno, *La fabrique du droit*, ouvrage cité, p. 177.

¹⁰¹ *Ibidem*, p. 25.

¹⁰² WEBER Max, *Sociologie du droit*, traduction de Jacques Grosclaude, Paris, PUF, 1986 [1960], p. 121.

¹⁰³ GENEVOIS Bruno, « Le commissaire du gouvernement devant le Conseil d'État statuant au contentieux ou la stratégie de la persuasion », chapitre d'ouvrage cité, p. 107.

¹⁰⁴ AN AL/5255.

¹⁰⁵ Sur cette question, voir POUMARÈDE Jacques, « La magistrature et la République : le débat sur l'élection des juges en 1882 », *Mélanges offerts à Pierre Hébraud*, Toulouse, Presses universitaires de Toulouse, 1982, p. 665-681.

¹⁰⁶ LATOUR Bruno, *La fabrique du droit*, ouvrage cité, p. 18.

n'accordent que peu d'intérêt à ce que disent les professeurs de droit (« *On cite rarement les universitaires, professeurs de droit administratif dont la présence, dans la perspective du Conseil, semble purement explicative, voire parasite* », p. 23 ; « *La doctrine est un terme technique qui joue un rôle difficile dans l'élaboration. Parmi les sens complexes du terme il y a les "universitaires", commentateurs du droit administratif mais qui ne le fabriquent pas et qui ajoutent donc des fondations parfois considérées comme postiches et que les membres du Conseil considèrent le plus souvent comme dénuées d'intérêt* », p. 26 ; « *La doctrine des universitaires et des glossateurs n'entraîne ici qu'une indifférence amusée* », p. 80). S'il est vrai que le commissaire du gouvernement, comme les autres membres de la juridiction administrative, vit dans une certaine distance à l'égard de la prose académique, et s'il faut avoir conscience de la position différentielle de ces derniers par rapport aux universitaires à l'intérieur du sous-champ du droit administratif, il importe également de ne pas exagérer leur anti-intellectualisme, qui n'est parfois qu'une affectation. Ainsi, Bruno Latour a raison de nuancer son propos lorsque, après avoir écrit que « *le dédain pour "la doctrine" est universel au Conseil* », il ajoute « *sauf quand elle vient des anciens classiques comme le cours déjà cité de Chapus* »¹⁰⁷. Il ne fait aucun doute que cette question du rapport entre doctrine et jurisprudence doit être réhistoricisée¹⁰⁸, et qu'elle n'a pas la même teneur selon qu'on l'aborde de manière synchronique ou diachronique. Hauriou est fréquemment cité par les membres actuels comme un « grand commentateur », mais, Romieu repousse sa candidature lorsque ce dernier tente d'intégrer le Conseil à la veille de la Première Guerre mondiale. Aujourd'hui, citer Olivier Beaud ou Bertrand Seiller pour un conseiller d'État n'a pas du tout le même effet discursif et oratoire que s'il cite Hauriou ou Duguit. En d'autres termes, ce n'est pas la même chose de citer un universitaire au moment où le droit administratif doit se battre pour exister et à un moment où il est une des matières fondamentales du droit public à l'Université. Aussi, si, selon Latour, les membres du Conseil d'État ont plus de déférence pour les grands noms de la doctrine, cela peut aisément s'expliquer par le fait que la concurrence avec les autres sources de légitimation et de production du droit administratif n'a pas le même sens par rapport aux acteurs de passé : le respect pour les anciens peut alors trouver plus facilement à s'exprimer dans la reconnaissance d'une culture commune. Par conséquent, les relations entre les deux pôles (doctrine d'un côté, jurisprudence de l'autre) dépendent de l'état du champ à un moment donné.

L'exagération de l'humeur anti-intellectualiste des conseillers dans *La fabrique du droit* est confirmée par les critiques adressées à Bruno Latour dans le cadre de la journée d'études organisée en 2003 par les étudiant-e-s du DEA « Action publique et sociétés contemporaines » de l'ENS Cachan, et reprise dans l'article déjà cité de Liora Israël et *alii* dans la revue *Terrains et travaux*¹⁰⁹. Il n'y a guère d'audiences en sous-sections réunies qui ne fassent aucune référence doctrinale, et, au contentieux, les rapporteurs (mais non les rapporteurs publics) joignent souvent à leur rapport des extraits de doctrine. De plus, les différents commissaires du gouvernement ont chacun un abonnement personnel aux principales revues de droit administratif. Il faut reconnaître cependant que, dans leurs conclusions, les rapporteurs publics

¹⁰⁷ LATOUR Bruno, *La fabrique du droit*, ouvrage cité, p. 132.

¹⁰⁸ Comme s'y essaie le chapitre 4, qui revient plus longuement sur cette question des rapports entre doctrine et jurisprudence à l'intérieur du champ juridique sous la Troisième République.

¹⁰⁹ Voir notamment l'intervention, dans la retranscription de la discussion, de Bertrand Du Marais, maître des requêtes au Conseil d'État : « *Le jeune maître des requêtes pense que le travail du conseiller d'État est plus soucieux que ne le dit Bruno Latour de l'importance de la doctrine et de son usage. Il mentionne par exemple certains usages non-conventionnels de la doctrine au sein du Conseil d'État, qui permet de faire accepter des solutions nouvelles et donc justifie une rupture avec la stabilité de la jurisprudence antérieure. Bref, on n'en parle jamais, mais on la lit toujours. Il montre ainsi que la "doctrine" est un élément de régulation des rapports sociaux au sein du Conseil d'État, autant qu'elle participe de la façon dont les conseillers d'État élaborent une jurisprudence* » (Antoine Bernard de Raymond et *alii*, « Droit, réflexivité et sciences sociales, article cité, p. 167).

ne font que très rarement de références expresses aux travaux universitaires, même si ceux-ci sont présents dans leur réflexion. Cela n'est pas imputable à une forme de snobisme mal placé, mais à une tradition du Conseil d'État, où l'on cite rarement les autres sources, y compris, dans les arrêts, les autres décisions de justice. Cette tendance est, semble-t-il, en train de changer, et, même dans les productions du Centre de recherche et de diffusion juridique, les notes et les commentaires sous les arrêts sont à présent citées.

Après avoir relativisé le dédain affiché du Conseil d'État pour la doctrine, il faudrait à nouveau, dans un dernier moment, revenir sur le pourquoi de cette volonté de *distinction* des conseillers. « *Le Conseil d'État* », écrit Bruno Latour, « *semble considérer tout étude de science humaine, d'anthropologie du droit, de science administrative, et même de doctrine juridique, avec la même indifférence hautaine que les chimpanzés de Jane Goodall considèrent les articles de primatologie* »¹¹⁰. L'idée que la doctrine n'est que la métaphysique de la jurisprudence et le « *Surtout pas de doctrine : vous auriez l'esprit faussé* » lancé par Romieu en 1918 aux jeunes auditeurs¹¹¹ accréditent l'hypothèse que la méfiance à l'endroit des constructions intellectuelles relève bien, au sein du Conseil, d'un *effet de corps*. Quand il s'agit de théoriser ou de systématiser, on préfère ainsi les auteurs « maison ». Ainsi, sous la période tertio-républicaine, le traité de Laferrière¹¹² reste l'ouvrage de travail préféré des membres du Conseil, et il ne sera abandonné après la Seconde Guerre mondiale qu'au profit du manuel d'un autre président de la section du Contentieux, à savoir celui d'Odent¹¹³. Surtout, l'existence, au sein du Conseil, de sections administratives chargées de « conseiller » l'État, associée à la singularité du droit administratif, droit chargé de contrôler l'administration mais non répressif, a une influence sur la manière de juger de la section du Contentieux : « *La justice administrative existe parce que non seulement le juge administratif doit connaître un droit spécial, le droit administratif, mais aussi parce qu'il ne doit l'appliquer qu'en tenant compte des nécessités particulières de la vie administrative* »¹¹⁴. Même si, avant 1940, la pratique du binage est encore peu répandue au Conseil, il existe une communication constante entre les membres des formations de jugement et les membres des sections administratives, communication, qui, comme l'avait bien compris Hauriou, est considérée « *comme devant permettre de maintenir les juges dans "une atmosphère administrative"* »¹¹⁵. On est alors reconduit vers cette idée que juger l'administration, c'est encore administrer, et que si la juridiction se montre inutilement tatillonne¹¹⁶ avec l'administration, elle sciera la branche sur laquelle elle est assise. Cette tension entre juger et administrer sera particulièrement mis en lumière en 1962 au moment des tentatives de réforme du Conseil, au cours desquelles certaines réflexions, tout en reconnaissant que la justification de la juridiction administrative réside dans l'équilibre qu'elle sait maintenir entre les exigences de la puissance publique et les garanties des particuliers (grâce à sa position au sein même de l'administration et aux libertés que lui permet l'interprétation d'un droit évolutif et peu codifié), critiqueront « *des solutions trop parfaitement juridiques et insuffisamment politiques, qui heurtent le pouvoir de front et remettent en cause l'existence même de l'institution* »¹¹⁷. Aussi, quand on parle des rapports entre doctrine et jurisprudence, que ce soit aujourd'hui ou sous la Troisième République, on ne devrait jamais perdre de vue

¹¹⁰ LATOUR Bruno, *La fabrique du droit*, ouvrage cité, p. 268.

¹¹¹ Anecdote rapportée par Christophe Jamin et Philippe Jestaz dans *La doctrine* (Paris, Dalloz, 2004) p. 204.

¹¹² LAFERRIÈRE Edouard, *Traité de la juridiction administrative et des recours contentieux*, Paris, Berger-Levrault, 1886.

¹¹³ ODENT Raymond, *Contentieux administratif*, Paris, Les cours du droit, 1949.

¹¹⁴ AN 20040382/3, note sur la réforme du Conseil d'État (1962).

¹¹⁵ HAURIOU Maurice, « Droit administratif », *Répertoire Béquet*, tome 14, numéro 49, cité par Pascale Gonod, *Édouard Laferrière : un juriste au service de la République*, Paris, LGDJ, 1997, p. 83.

¹¹⁶ « *Fiscale* », comme diraient les Italiens.

¹¹⁷ AN 20040382/3, note intitulée « Au sujet du plan de réformes au Conseil d'État ».

que les commissaires du gouvernement, s'ils sont versés en doctrine, se pensent et se voient toujours comme des hauts fonctionnaires et comme des juges, et non comme des contemplatifs. Au-delà de la question de la réception des arrêts par l'administration et de leur exécution, on répète assez souvent que les commissaires ne font pas dans la doctrine gratuite, qu'ils sont tenus par les faits de l'espèce et par le dialogue des parties, et surtout qu'ils sont dans l'obligation de trancher¹¹⁸. La différence entre les professeurs de droit et les membres du Conseil se résume ainsi peut-être à une différence moins de statut que de point de vue, comme l'avait métaphoriquement exprimé Georges Vedel : « *Alors que le juge tient le volant, le professeur observe la trajectoire suivie par le véhicule du haut de la colline* »¹¹⁹.

Pour en revenir à l'influence des commissaires du gouvernement sur leurs pairs et à la façon dont ils ont façonné la « doctrine » du Conseil d'État relativement aux services publics, une des variables intéressantes sur la période est leur taux de réussite (savoir dans combien de cas ils ont été suivis par la formation de jugement). Ce qu'on appelle dans le jargon « des conclusions conformes » constitue un indicateur à la fois d'une véritable prégnance d'un commissaire sur la pensée du Conseil d'État et d'un degré de cohésion du corps. Aussi significatif soit-il, ce taux de réussite est difficile à établir tout d'abord parce que la plupart des conclusions des commissaires du gouvernement sous la Troisième République n'ont laissé aucune trace (si on met à part les notes manuscrites conservées dans les papiers de leurs auteurs, qui n'ont pas été systématiquement versées, loin de là, aux Archives nationales). Les conclusions les plus marquantes ont cependant été publiées dans les revues juridiques ou dans les recueils de jurisprudence. C'est là la deuxième difficulté pour établir le taux de réussite des commissaires du gouvernement : les conclusions publiées sont souvent les conclusions des « grands arrêts », donc ceux sur lesquels la juridiction était d'accord avec le rapporteur public. Il y a donc un biais. On peut toutefois pointer une différence dans le relevé des publications de conclusions : paradoxalement, les conclusions de Laferrière sont bien moins publiées que celles de David, l'un de ses prédécesseurs. Selon le comptage établi par Pascale Gonod, seules quatre d'entre elles – toutes des conclusions conformes – ont été intégralement publiées, et de brèves notes mentionnent sa position dans dix décisions¹²⁰, alors que Laferrière, de 1870 à 1879, a conclu dans 2603 affaires. Ces chiffres ont de quoi étonner quand on connaît la prépondérance de la personnalité de Laferrière dans la structuration du corps et la place qui lui est officiellement reconnue dans les discours de rétrodiction sur l'institution. Le seul élément dont on dispose est le discours que Georges Coulon, vice-président du Conseil d'État, prononce en 1901 lors des obsèques de Laferrière, discours qui confirme que ce dernier a été peu suivi par le Conseil, sans donner d'explication approfondie : « *Si des précédents il dégageait l'esprit et formulait une doctrine, elle n'était pas toujours acceptée parce qu'elle étonnait par sa nouveauté, mais elle s'imposait avec justesse aux méditations des anciens* »¹²¹. On peut imaginer que la personnalité de Laferrière, décrit comme « *autoritaire, exigeant voire intolérant* »¹²², a pu jouer dans le refus poli de la juridiction de le suivre, sachant que les

¹¹⁸ « *Si le rapporteur public conclut en disant "Peut-être ben que oui, peut-être ben que non", il va faire froncer les sourcils* », avait ainsi expliqué avec humour Christian Vigouroux, ancien commissaire du gouvernement et actuellement président de la section de l'Intérieur, lors de son intervention sur « Le Conseil d'État et le métier universitaire », prononcée dans le cadre du colloque « Le Conseil d'État et l'Université », organisé les 7 et 8 février 2014 par l'Université Panthéon-Assas et le Conseil d'État.

¹¹⁹ VEDEL Georges, « Doctrine et jurisprudence constitutionnelles », *Revue du droit public*, 1989, p. 12.

¹²⁰ On trouvera la liste détaillée de ces affaires à la fin de l'étude de Pascale Gonod (*Édouard Laferrière*, ouvrage cité), p. 434.

¹²¹ COULON Georges, « Discours aux obsèques de Laferrière », *Le temps*, 7 juillet 1901.

¹²² GONOD Pascale, *Édouard Laferrière*, ouvrage cité, p. 259.

conclusions du commissaire sont à prendre ou à laisser (« *Ou c'est l'adhésion pure et simple, ou c'est le refus de la thèse tout entière. Le ministère public écrase le siège* »¹²³).

Enfin, si le commissaire du gouvernement joue un rôle important à l'égard des faits et de leur qualification (voire, en cas de désaccord avec le rapporteur, de leur requalification) et s'il est dans la position d'un commentateur officiel des décisions du Conseil, cela signifie que la fonction de commissaire est une fonction exposée. C'est ce que confirment les membres qui ont occupé une telle charge, à l'instar de Georges Cahen-Salvador : « *Le poste n'est pas de tout repos. Celui qui l'occupe est guetté par tous ceux à qui ses conclusions n'apportent pas les satisfactions qu'ils réclament, que ce soit des groupements trop exigeants, des administrateurs par trop complaisants ou des hommes politiques trop habitués à la docilité et la flatterie* »¹²⁴. La révocation de Reverchon en 1852, à cause de l'indépendance dont il avait fait preuve en tant que commissaire du gouvernement en concluant à l'annulation du décret par lequel Napoléon III avait ordonné la confiscation des biens des princes d'Orléans, est ainsi souvent citée. Même une figure aussi incontestée que Romieu est attaquée en justice par un ingénieur-expert dont il avait mis en cause la compétence dans ses conclusions sur une affaire de 1896 ; quatre ans plus tard, le même Romieu est attaqué par une partie de la presse de gauche lorsque, dans une décision relative à la garantie d'emprunt des compagnies de chemin de fer, il conclut en faveur de ces dernières contre l'État.

B) Les propriétés sociobiographiques des membres et l'élaboration d'idéaux-types de carrière

Moins politisé que sous le Second Empire, le Conseil d'État républicain se signale par une exigence d'indépendance dans la construction du « rôle » de conseiller d'État. Cela étant, cette exigence d'indépendance est davantage dirigée à l'égard du politique (les nominations au tour extérieur) qu'à l'égard de l'État en tant que tel (a). L'analyse des données relatives aux propriétés sociobiographiques des 17 membres sélectionnés fait ressortir deux enseignements majeurs. Le premier concerne la corrélation, à un niveau global, entre la nécessité de se dire républicain (surtout après 1879) et le fait d'agir pour les services publics, pour la *res publica*. Le second tient au fait que, comme chez Abbott¹²⁵, les carrières suivent les institutions. Nous retrouvons là l'idée que la prosopographie « *nous permet de lire entre les lignes des structures et des organisations politiques et sociales* », mais aussi qu'il n'y a aucune pertinence à « *lire entre les lignes si on ne sait pas ce qui est écrit sur ces lignes* »¹²⁶. En termes de trajectoires de carrière, certains individus fournissent ainsi des paragons de classes (au sens statistique), exemplifiés dans l'analyse par des encadrés *ad hoc* (b). D'autre part, un éclairage plus spécifique sur certaines propriétés sociales des membres du corps permettent de se faire une idée sur la fermeture de cette élite politique et administrative (c).

a) Un Conseil d'État républicain ?

Tous les membres entrés au Conseil après l'épuration de 1879 sont censés être républicains (« professer des opinions républicaines », selon la formule qui revient couramment dans les fiches de renseignements sur les candidats). Si le Conseil devient alors « *harmonique*

¹²³ GAZIER François, « Aperçu sur l'œuvre juridictionnelle des commissaires du Gouvernement depuis 1900 » in CONSEIL D'ÉTAT, *Livre jubilaire pour commémorer son cent-cinquantième anniversaire*, ouvrage cité, p. 305.

¹²⁴ CAHEN-SALVADOR Georges, « Un grand commissaire du gouvernement », chapitre d'ouvrage cité, p. 330.

¹²⁵ Voir *Time Matters: on Theory and Method*, Chicago, Chicago University Press, 2001, p. 7 et p. 289.

¹²⁶ CARLIER Myriam, DUMOLYN Jan et VERBOVEN Koenraad « A Short Manual to the Art of Prosopography » in KEATS-ROHAN Katharine (dir.), *Prosopography Approaches and Applications: a Handbook*, Oxford, Oxford University Press, 2007, cité par Claire Lemerrier et Emmanuelle Picard, « Quelle approche prosopographique ? », chapitre d'ouvrage cité, p. 618. C'est moi qui traduis.

au gouvernement central et à la forme du gouvernement » (selon les mots prononcés par le ministre de la Justice lors de l'installation des nouveaux conseillers le 21 juillet 1879), il faut avoir conscience que l'attribut « républicain » peut recouvrir en ces temps baptismaux un spectre assez large de positions. À la suite de révocations, de mises à la retraite ou de démissions, il ne restait plus au Conseil, à la fin du mois de juillet 1879, que trois des 25 conseillers qui y siégeaient quelques semaines plus tôt. Mais il faudrait parallèlement préciser que les conseillers n'étaient pas nécessairement représentatifs de l'ensemble du corps, et également que l'épuration réalisée en juillet 1879 ne s'était pas faite de manière absolument logique et rationnelle, un certain nombre de membres ouvertement catholiques étant passés entre les mailles du filet¹²⁷. Cela n'empêche pas le Conseil de compter en son sein des républicains qui ne sont pas « du lendemain », à l'instar de Laferrière, nommé tour à tour conseiller d'État (14 juillet 1879) puis président de la section du Contentieux (26 juillet), avant d'accéder à la vice-présidence moins de cinq ans plus tard. Au moment de son installation dans ses nouvelles fonctions, le Garde des sceaux Charles Demôle prononce un discours énergiquement républicain : « *J'ai déjà arrêté dans ma pensée une série de résolutions qui vous prouveront tout à la fois combien je compte sur vous et quels fonds je fais de l'application de la compétence de cette grande assemblée qui s'appelle le Conseil d'État de la République française*¹²⁸ [...] À vous tous, Messieurs, je dis : nous sommes les collaborateurs de la même œuvre ; nous avons tous le même but : le règne du droit, et quand je dis le règne du droit, j'entends l'affermissement du régime républicain »¹²⁹. À partir des années opportunistes, l'investissement dans le droit et dans le contentieux va donc être le moyen pour les membres du corps de s'afficher en républicains « bon teint » et de ne pas se préoccuper de politique, ou, pour le dire de façon plus exacte, de s'inscrire de façon très *mainstream* dans le sillon tracé par le régime républicain, ce que synthétise adroitement Rachel Vanneuville : « *On répète ainsi que le Conseil sert tous les gouvernements républicains, quelle que soit leur couleur, mais se manifeste également une sorte de mise en retrait des débats politiques qui permet dans le même temps de concevoir la politique dans un sens apolitique* »¹³⁰.

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 corps 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. La règle de l'avancement selon l'ordre du tableau 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. L'âge moyen d'entrée au Conseil par le concours se situe entre 24 et 25 ans. La durée normale de services dans l'auditorat de deuxième classe est de 7 ans. Par conséquent, l'âge moyen de nomination des auditeurs de première classe est 31 ou 32 ans. La durée des fonctions dans la première classe est à peu près la même que dans la deuxième, l'âge moyen d'accession au grade de maître des requêtes pour les auditeurs étant ainsi de 37 ou 38 ans. Les maîtres des requêtes

¹²⁷ On peut ainsi penser à Chauffard, qui démissionnera de manière fracassante en avril 1880, ou à Hébrard de Villeneuve, qui finira pour sa part vice-président du Conseil. Sur cet épisode de l'épuration et ses limites, on peut renvoyer à l'article classique de Vincent Wright, « L'épuration du Conseil d'État en juillet 1879 », *Revue d'histoire moderne et contemporaine*, numéro 19, 1972, p. 621-653. Voir aussi, du même auteur, « L'affaire de l'archevêque d'Aix devant le Conseil d'État en 1879 », *Revue d'histoire de l'Église de France*, numéro 161, 1972, p. 259-289.

¹²⁸ C'est moi qui souligne.

¹²⁹ AN 20040382/8, procès-verbal de l'Assemblée générale du 28 janvier 1886.

¹³⁰ VANNEUVILLE Rachel, « Le Conseil d'État au tournant du siècle », chapitre d'ouvrage cité, p. 102.

restent longtemps dans ce cadre : dans une note de 1930 sur les conditions d'avancement des membres du Conseil d'État, on apprend que les trois derniers conseillers nommés hors tour extérieur avaient respectivement 18, 17 et 16 ans de maîtrise, 54, 51 et 56 ans d'âge¹³¹. En résumé, l'auditeur de deuxième classe, entré au Conseil à 24 ou 25 ans, est auditeur de première classe à 32 ans, maître des requêtes à 38, conseiller à 54 ans ; ces chiffres ne sont bien entendu que des moyennes, et ne tiennent pas compte du tour extérieur et des maîtres des requêtes ou conseillers en service extraordinaire.

Le *cursus honorum* du conseiller d'État tertio-républicain est assez facile à établir : il a fait du droit, en passant par la case « rue saint Guillaume ». Après avoir passé les multiples épreuves de l'auditorat, il a pu devenir commissaire du gouvernement ou directeur adjoint d'une administration centrale. Devenu conseiller d'État, il retourne à l'École libre des sciences politiques pour y enseigner, revenant dans un ministère comme directeur de cabinet ou devenant dirigeant d'une « société d'économie mixte »¹³². Il sera décoré de la Légion d'honneur et, s'il a publié, deviendra avec un peu de chance membre de l'Académie des sciences morales et politiques. Ce parcours grossièrement reconstitué peut être affiné par l'exploitation des données issues de l'enquête prosopographique sur les porteurs de l'idée de service public sous la Troisième République. Comme cela a déjà été dit, 17 conseillers d'État ont été retenus parmi les 77 individus composant notre base de données. Ils apparaissent dans cette cohorte pour avoir tous, à des degrés divers, joué un rôle dans ce moment du service public qu'a connu la Troisième République, soit par l'intermédiaire des positions qu'ils ont occupées soit en tant que producteurs de doctrine (cf. encadré 1)

b) Les types : l'amateur de contentieux, le réformateur et le politique

On pourrait distinguer, à l'intérieur de cette cohorte, trois types de conseillers d'État, qui sont en réalité des idéaux-types au sens de Max Weber, et qui sont en même temps trois figures différentes de service du public : l'amateur de contentieux, le réformateur et le politique. À l'amateur de contentieux correspond la trajectoire de Jean Romieu (cf. encadré 2), sous le type duquel on pourrait également faire entrer Édouard Laferrière, Georges Pichat et Louis-François Corneille. L'incarnation la plus aboutie du « réformateur » serait Alfred Picard (encadré 3) ; pourraient être rangés dans cette catégorie (dominante dans le sous-groupe des conseillers d'État) Georges Cahen-Salvador, Henri Chardon, Clément Colson et Paul Grunbaum-Ballin. Enfin, la figure idéal-typique du conseiller d'État « politique » serait à trouver dans Théodore Tissier (encadré 4), et on pourrait ajouter dans son sillage Léon Blum, Georges Coulon, Raphaël Alibert et, à un degré moindre, Edmond David.

Encadré 2 : 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 – que Laferrière, 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* ».

¹³¹ AN 20040382/52.

¹³² Terme mis entre guillemets, car contemporain et anachronique pour l'époque.

administrative »¹³³. Au Tribunal des conflits comme à la section du Contentieux, 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, Romieu accède à la présidence de la section du Contentieux en janvier 1918, et y demeurera jusqu'à sa retraite en 1933.

Sur les 52 années pendant lesquelles il a officié au Conseil d'État, 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 de Romieu témoignent de sa « *dilection pour la fonction jurisprudentielle* »¹³⁴ 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 Clément Colson à la vice-présidence du Conseil d'État, préférant demeurer à la tête de la section du Contentieux.

Resté célibataire, Jean Romieu semble avoir fait du droit administratif le centre de son existence. Outre sa position stratégique de commissaire du gouvernement, Romieu 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 commissaires 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 entièrement dédiée au service de la cause, 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* »¹³⁵. Romieu est « *le droit administratif fait homme* »¹³⁶. Incarnation la plus achevée du « magistrat-professeur », il inspirera d'autres artisans maniaques de la jurisprudence comme Georges Pichat, qui lui succède à la présidence de la section du Contentieux, et Raymond Odent.

Si les idéaux-types ici dégagés ont pour but analytique de déterminer des tendances récurrentes dans l'exercice de la profession (ou du segment de profession) de conseiller d'État, ils permettent également de cerner, dans cette séquence charnière des années 1880-1910, qui sont les individus qui contribuent à reconfigurer les normes professionnelles du corps. Pour ce qui est de leur modalité de construction, ces idéaux-types ont été obtenus par le croisement de

¹³³ AN 20040382/54, lettre du vice-président du Conseil d'État Clément Colson au Garde des sceaux pour proposer Romieu au rang de grand officier de la Légion d'honneur (4 juin 1926).

¹³⁴ AN 20040382/105, dossier de carrière de Jean 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 Jean Romieu et en sa présence (juillet 1949).

¹³⁵ *Ibidem*.

¹³⁶ Pour reprendre une expression que Vincent Wright (« L'épuration du Conseil d'État en juillet 1879 », article cité, p. 641) utilise au sujet de Léon Aucoc.

20 variables qui ont été utilisées avec pour objectif de déterminer la corrélation entre la trajectoire de carrière et le contenu du rapport de chacun des prosopographiés avec la question du service public. Les variables qui ont été retenues dans notre « questionnaire » comportent des propriétés sociales (année et lieu de naissance, profession du père, religion, situation conjugale, nombre d'enfants, domicile), des indicateurs de position dans le corps (date d'entrée au Conseil, tour extérieur, commissaire du gouvernement, membre du Tribunal des conflits, présidence de section ou vice-présidence) ainsi qu'à l'extérieur de celui-ci (fonctions en dehors du Conseil, mandat politique, enseignant, pantoufage, Légion d'honneur). La conjonction de ces variables permet de faire ressortir des premiers micro-résultats, qui seront confirmés par l'analyse des correspondances présentée dans la conclusion de cette première partie. Si les opposants à l'expansion des services publics se recrutent de préférence parmi les catholiques, on observe également que presque la moitié des 17 individus ont exercé cet accélérateur potentiel de carrière qu'est la fonction de commissaire du gouvernement. Par ailleurs, à l'exception de Blum, tous sont décorés de la Légion d'honneur, ce qui tend à confirmer l'intégration, qu'on devinait déjà intuitivement, des acteurs du champ bureaucratique au champ du pouvoir.

Encadré 3 : Alfred Picard (1844-1913)

Issu d'un milieu conservateur à tendance catholique, Alfred Picard naît à Strasbourg en 1844. Après des études secondaires au lycée de Nancy, il intègre l'École polytechnique en 1862 et devient ingénieur des Ponts et Chaussées. Sa compétence technique lui permet d'occuper des positions centrales dans des lieux qui sont les cœurs d'expansion du champ de la « réforme » sous la Troisième République, à savoir les sociétés de chemin de fer et le ministère des Travaux publics. Après avoir exercé des responsabilités au sein des Chemins de fer de l'Est et du Canal de la Marne au Rhin, Picard devient, au sein du ministère des Travaux publics, directeur des routes, de la navigation et des mines, puis directeur des chemins de fer et enfin directeur de cabinet du ministre (1880). Entré directement au tour extérieur comme conseiller (d'abord en service extraordinaire puis, à partir de 1882, en service ordinaire), Picard accède à la présidence de la section des Travaux publics quatre ans plus tard. Sa figure de grand commis lui permet d'atteindre deux postes remarquables : commissaire général de l'Exposition universelle de 1900, où, avec l'aide d'un autre conseiller d'État, Henri Chardon, il mène une politique de grands travaux pour aménager le centre de la capitale, et ministre de la Marine, lors d'un passage éclair dans le gouvernement Clemenceau (1908). Il accède en 1912 au sommet de l'institution du Conseil d'État, mais son mandat à la vice-présidence est rapidement interrompu par sa mort, survenue un an plus tard.

Partant de plus bas, dans l'échelle économique, que certains de ses congénères (son père était inspecteur des postes) et issu d'un milieu moins bien intégré à la classe dominante, Picard s'est investi à fond dans sa carrière de haut fonctionnaire. Resté célibataire et passant toute sa brillante carrière aux côtés de sa sœur, Picard était manifestement un bourreau de travail : lors des obsèques nationales qui lui sont rendues, Louis Barthou, alors ministre de la Justice, le décrit comme une « *extraordinaire machine humaine* »¹³⁷. La liste des commissions auxquelles il appartient pour la seule période 1907-1911 est édifiante et a de quoi donner le tournis : membre de la Commission chargée d'étudier les moyens d'améliorer les relations par voies ferrées avec l'Europe centrale et le nord de l'Italie, président de la Commission relative aux services postaux entre la France et la côte occidentale d'Afrique, président de la Commission relative aux opérations de rachat de la Compagnie de l'Ouest, vice-président de la Commission chargée d'étudier les moyens de remédier aux chômages [sic], président du Comité consultatif des chemins de fer, président du Comité des arts et manufactures, membre du Comité de la navigation et des ports, vice-président de la section permanente du Congrès international des chemins de fer, membre de la Commission supérieure des expositions, président de la Commission des transports internationaux, président de la Commission des poudres, président de la Commission

¹³⁷ AN 20040382/99, dossier de carrière d'Alfred Picard.

d'adjudication des services maritimes postaux, président de la Commission chargée de rechercher les causes des inondations et les moyens d'en empêcher le retour, président de la Commission supérieure des caisses d'assurance, président de la Commission chargée d'étudier une meilleure répartition des services de la marine marchande, président de la Commission supérieure des caisses d'assurance en cas de décès ou d'accident, président de la Commission de Paris, port de mer, président du Conseil de réseau des chemins de fer de l'État. Comme cette liste en atteste, Picard a tiré parti de sa multipositionnalité, liée à sa double appartenance à un corps technique et à un grand corps de l'État. Il s'est inscrit en plein dans « *le champ divers et unifié de la réforme sociale* »¹³⁸ et dans cette zone grise caractérisée par l'indistinction entre théorie et action, puisque, non content d'accumuler les titres et les fonctions officielles, Picard fut également l'auteur d'un *Traité des eaux* (1890) et d'un *Traité des chemins de fer* (1887).

Les idéaux-types évoqués ici ont bien évidemment leurs limites. La première de celles-ci tient à la multipositionnalité évidente de ces acteurs : à l'époque, la porosité, voire la non-distinction, entre le champ politique et le champ bureaucratique fait que certains membres peuvent se trouver sous différents radars à divers moments de leur carrière. Ainsi, Laferrière est reconnu comme un des pères du droit administratif en France, mais il a également occupé la fonction délicate de directeur général de l'administration des cultes et accepté le poste de gouverneur général de l'Algérie de 1898 à 1900, où il a dû gérer la cohabitation sensiblement agitée entre Européens et autochtones. La longue carrière d'Alfred Picard lui a laissé le temps d'être appelé comme ministre de la Marine en 1908 dans le cabinet Clemenceau. En tant qu'éminence grise d'Aristide Briand au ministère de la Justice, Grunebaum-Ballin a souvent été identifié comme étant « politique », tout en présidant pendant presque 40 ans l'office des HBM de la Seine. Autant de parcours qui rendent difficiles les tentatives de classement. Il faut ici à nouveau citer Christian Topalov :

Nous sommes dans une période qui comporte une vaste zone d'indistinction entre des ordres de pratiques qui ne seront séparés plus strictement que par la suite. Porosité des frontières, d'abord, entre réforme et politique [...] Indistinction, aussi, entre réforme et administration. Des hauts fonctionnaires adoptent des comportements de notables et de plus petits serviteurs de l'État des stratégies de mise en valeur de leurs compétences qui dérogent aux règles ordinaires de la conduite d'une carrière administrative [...] Indistinction, en outre, entre réforme et sciences. Pour les sciences sociales ou les savoir-faire techniques en voie de constitution, il n'y a pas de frontière fixe avec l'action réformatrice : les savoirs se construisent intellectuellement et se légitiment socialement dans des lieux communs avec des amateurs et des praticiens de toutes sortes.¹³⁹

Si la multipositionnalité des acteurs et l'hybridité de leurs positions ne concernent pas que les rapports entre champ politique et champ bureaucratique, on peut toutefois relever que certains de nos enquêtés exercent des responsabilités de premier plan dans la nébuleuse réformatrice décrite par Christian Topalov. Cette dimension, objectivée dans notre base de données par la variable « Fonctions en dehors du Conseil » (encore plus que par celle de « Mandat politique »), peut être illustrée par Grunebaum-Ballin, qui avait été l'un des rédacteurs de la loi du 28 décembre 1912 sur les habitations à bon marché avant de prendre la tête de l'Office HBM de la Seine pendant presque 40 ans. Avec Maria Baertschi, l'épouse de Fuster, il fonde l'Université populaire « L'émancipatrice du XV^e », alors que sa propre femme, secrétaire générale du Centre laïque des auberges de la jeunesse (1934-1939), renforce ses convictions réformatrices. En tant que directeur des retraites ouvrières et paysannes, Georges Cahen-Salvador est pour sa

¹³⁸ TOPALOV Christian, « Les "réformateurs" et leurs réseaux : enjeux d'un objet de recherche » in TOPALOV Christian (dir.), *Laboratoires du nouveau siècle : la nébuleuse réformatrice et ses réseaux en France (1880-1914)*, ouvrage cité, p. 41.

¹³⁹ TOPALOV Christian, « Le champ réformateur », chapitre d'ouvrage cité, p. 463.

part chargé de préparer la réforme des assurances sociales, qu'il défend au Parlement en tant que commissaire du gouvernement (1923). Il est par ailleurs secrétaire général du Conseil national économique de 1925 jusqu'à sa suppression par Vichy en 1940, et également membre du comité consultatif contentieux du ministère du Travail de 1912 à 1936.

Encadré 4 : Théodore Tissier (1866-1944)

Fils d'un commerçant parisien, Théodore Tissier fréquente le lycée Henri IV avant de devenir docteur en droit et avocat à la Cour d'appel de Paris. Il commence à graviter autour du Conseil d'État en travaillant comme secrétaire auprès d'un avocat au Conseil. Reçu au concours de l'auditorat en 1890, il accède à la première classe en 1897 et est nommé maître des requêtes cinq ans plus tard. Tissier s'initie à la politique en participant à la vie ministérielle des cabinets, successivement aux Colonies, aux Travaux publics puis aux Cultes. En 1905, il est désigné par Combes commissaire du gouvernement¹⁴⁰ pour la discussion du projet de loi de séparation, ce qui va le conduire à se rapprocher d'Aristide Briand. Directeur du personnel au ministère de la Justice (1906) puis directeur du cabinet du ministre de l'Instruction publique, Tissier est un temps démissionnaire du Conseil d'État, avant de le réintégrer comme conseiller en 1909. Il accède à la présidence de la section des Travaux publics en 1918, puis à la vice-présidence (1928-1937), ses fonctions au Conseil n'étant interrompues que lorsque son mentor Briand fait appel à lui, d'abord comme collaborateur à la présidence du Conseil (1915) puis comme sous-secrétaire d'État à la présidence lorsque Briand redevient chef du Gouvernement en 1921. A sa retraite, il se retire dans le sud-ouest, et consacre les dernières années de sa vie à servir le culte d'Aristide Briand.

Work addict avant l'heure¹⁴¹, appartenant, comme Picard, à une liste impressionnante de commissions, Tissier se révèle cependant plus politique que ce dernier. En 1899, il décide en effet de se présenter au suffrage universel et est élu maire radical de Bagneux, mandat qu'il exercera, parallèlement à ses fonctions au Conseil, jusqu'en 1935, date à laquelle un élu PCF lui succède. C'est surtout en tant que maire de cette petite ville de la deuxième couronne de la banlieue parisienne que Tissier va s'illustrer comme un grand nom de la « nébuleuse réformatrice » et comme un serviteur acharné du bien public, lui qui développe par ailleurs un intérêt pour la question des dons et des legs – il a écrit un essai et un traité sur la question. Alors que l'institution pour laquelle il travaille ne voit pas forcément d'un très bon œil le développement du socialisme municipal, Tissier jette les bases « *d'une organisation intercommunale de distribution de gaz, bientôt transformée en syndicat. Le système est étendu peu à peu aux pompes funèbres, aux eaux, à l'électricité, englobant quatre-vingts municipalités du département de la Seine. Par cette action solidaire, il parvient à triompher des difficultés rencontrées dans chaque commune isolée, et à doter la banlieue parisienne, c'est-à-dire plus de deux millions d'habitants, de services publics modèles* »¹⁴². Théodore Tissier correspond donc à cette figure archétypique du haut fonctionnaire pionnier dans la promotion des services publics locaux, ce qui n'était pas sans contradiction par rapport à sa position professionnelle, comme on le verra dans le chapitre dédié à la question du socialisme municipal.

¹⁴⁰ Ici dans l'ancien sens du terme, c'est-à-dire chargé de défendre le projet de loi du Gouvernement devant le Parlement.

¹⁴¹ Cf. les anecdotes relatées *infra* dans la section intitulée « Les oblats du service public ».

¹⁴² CAHEN-SALVADOR Georges, « De quelques personnalités qui ont illustré le Conseil d'État au vingtième siècle », chapitre d'ouvrage cité, p. 389. Même son de cloche dans la notice de Tissier dans le *Qui était qui (vingtième siècle)*, (Levallois-Perret, Éditions Jacques Lafitte, 2005) : « *Il transforma un village horticole en une ville de 11 000 habitants, dotée de services publics modernes ; en 1903, il obtient la création du Syndicat des communes de la banlieue de Paris pour le gaz puis, en 1905, pour les pompes funèbres ; en 1922 pour la distribution de l'eau, enfin, en 1924, pour la distribution d'électricité* ».

c) L'entre-soi d'une élite politique et administrative

Les données rassemblées dans le cadre de l'enquête prosopographique sur les porteurs de l'idée de service public laissent apparaître des tendances qui rejoignent le comptage réalisé par Christophe Charle dans *Les élites de la République*¹⁴³. Selon la stratigraphie réalisée par ce dernier, les conseillers d'État de 1901 sont essentiellement issus des fractions possédantes (21,8 %), des professions juridiques (25 %) et de la moyenne fonction publique (18,7 %). On retrouve les mêmes tendances pour les maîtres des requêtes, à cette différence près que les fractions intellectuelles (18,1 %) détrônent la moyenne fonction publique comme troisième origine sociale la plus représentée. Dans la sous-population isolée pour l'enquête sur le service public, on dénombre 3 fils de commerçants/négociants (Blum, Cahen-Salvador et Tissier), 3 fils issus de la moyenne fonction publique (Chardon, Corneille et Picard), 3 fils de haut fonctionnaire (Boucard, Colson et David), 2 fils d'avocats (Alibert et Jagerschmidt), 2 fils de banquier (Grunebaum-Ballin et Romieu), 1 fils de professeur de droit par ailleurs membre du Conseil d'État (Laferrière), 1 fils de notaire (Teissier), 1 fils de fondé de pouvoirs (Pichat) et 1 fils de musicien (Coulon). Plus de la moitié de ces 17 conseillers ont un père dont la profession s'exerce en lien avec le droit, et 41 % d'entre eux (7 sur 17) ont un père travaillant dans la fonction publique. La possession d'un « capital » juridique ou une CS du père proche de l'État et de la sphère publique favorise donc objectivement une carrière au Conseil d'État, où, d'après Christophe Charle¹⁴⁴, 48 % des membres de 1901 ont débuté leur carrière dans une autre profession juridique (essentiellement le barreau). Même dans un corps alimenté de manière alternée par le tour extérieur, le passage par une faculté de droit – et dans les faits par la Faculté de droit de Paris – demeure la règle : c'est le cas de 16 des 17 conseillers étudiés (seul Picard déroge à la règle) ; sur ces 17, 5 se sont arrêtés à la licence, 9 sont docteurs en droit et 5 sont inscrits au barreau¹⁴⁵. Si l'on recense 2 normaliens et 3 polytechniciens (dont 2 X-Pont), on ne compte en revanche que deux anciens élèves de l'École libre des sciences politiques¹⁴⁶.

L'entre-soi des conditions d'accès au Conseil d'État se lit aussi dans le lieu de naissance de ses membres. Sur les 17 personnes étudiées ici, 8 sont nées à Paris, 6 dans une préfecture de région et 3 seulement (Alibert, Corneille et Tissier) dans une commune qui n'est ni une préfecture ni une sous-préfecture¹⁴⁷. Chez Christophe Charle, 34,3 % des conseillers d'État sont nés à Paris ou dans le département de la Seine (33,3 % des maîtres des requêtes), 34,3 % dans une préfecture (27,2 %), 12,5 % dans une sous-préfecture (21,2 %) et 6,2 % à l'étranger ou dans les colonies (9 %). Sans surprise, les membres du Conseil d'État habitent quasiment tous dans un arrondissement parisien à un chiffre ou dans le 16^e et le 17^e arrondissement de la capitale. De 1873 à 1900, les candidats au concours de l'auditorat renseignent eux-mêmes, et dans une majorité plus qu'écrasante, une adresse parisienne. Habiter Paris dès l'enfance ou la jeunesse

¹⁴³ CHARLE Christophe, *Les élites de la République*, ouvrage cité, p. 82. Le sous-groupe en question rassemble 32 (pour les conseillers d'État) et 33 (pour les maîtres des requêtes) personnes.

¹⁴⁴ *Ibidem*, p. 133.

¹⁴⁵ Pour ce qui est des filières d'enseignement supérieur empruntées par les conseillers d'État de 1901, Christophe Charle utilise comme variables « Pas d'études supérieures », « École Polytechnique », « Droit », « École normale supérieure », « Médecine », « Écoles militaires », « École centrale » et « Autre ». Cette classification peut s'avérer inadéquate dans la mesure où un polytechnicien peut très bien, s'il souhaite passer le concours de l'auditorat, être aussi licencié en droit (cas de Romieu et Colson). On apprend néanmoins que 3,1 % des 32 conseillers d'État de 1901 n'ont pas fait d'études, et que 3,1 % d'entre eux sont issus d'une faculté de médecine (cf. *Les élites de la République*, ouvrage cité, p. 118).

¹⁴⁶ En l'occurrence Grunebaum-Ballin et Pichat. Ce chiffre paraît trop bas pour être vrai. C'est à se demander si le passage par l'École libre n'allait pas tellement de soi pour les candidats à l'auditorat que ceux-ci, une fois reçus, ne prenaient même pas la peine de le mentionner dans leur notice biographique.

¹⁴⁷ De père allemand, Grunebaum-Ballin est, pour sa part, né à Francfort.

fournit un avantage « *aussi mondain que scolaire* »¹⁴⁸ pour intégrer les grands corps, et permet de rencontrer des camarades d'études qui seront potentiellement bien placés plus tard et ainsi de se créer un réseau d'amitiés utiles. Ces éléments corroborent l'image d'une institution très parisienne dont les membres, comme cela a déjà été dit, s'efforcent de ne pas s'éloigner. Ainsi, lorsque nos conseillers d'État acceptent de présider un conseil de préfecture, c'est à chaque fois celui de la Seine.

La situation matrimoniale des membres du Conseil d'État laisse poindre plusieurs tendances récupérables sociologiquement. Parmi les grands corps de la fonction publique, le Conseil d'État est une des institutions où le taux de célibataires est le plus élevé (15,6 %, 3 points derrière les consuls généraux mais devant les diplomates)¹⁴⁹ ; le nombre moyen d'enfants des conseillers figure aussi parmi les plus bas des trois catégories d'élites distinguées par Christophe Charle (2,16, contre 3,13 pour les hommes d'affaires et 2,53 pour les universitaires)¹⁵⁰. Parmi les 17 enquêtés dans la prosopographie sur le service public, 15 sont mariés et ont des enfants, alors que 2 (Romieu et Picard) sont restés célibataires. Dans *Les élites de la République*, Christophe Charle comprend comparativement le phénomène du célibat au Conseil d'État (« *Pour les hommes d'affaires comme pour les hommes politiques, le mariage est plus important que pour les fonctionnaires car il élargit l'assise financière et le réseau d'influence sociale de la famille d'origine. Dans le secteur public, il peut certes compter pour la carrière, mais il ne suffit pas à lui tout seul à assurer la réussite, comme c'est le cas dans les deux autres milieux* »¹⁵¹), en insistant également sur la présence au Conseil d'anciens préfets, corps moins marié car moins « attractif » du fait de sa mobilité professionnelle (à l'instar des diplomates). Le mariage figure néanmoins au cœur des stratégies et des parcours professionnels des membres : sans aller jusqu'à l'extrémité, évoquée par Christophe Charle, du corps des ingénieurs des Ponts et Chaussées, lesquels devaient faire connaître à leur administration supérieure leurs « *projets de mariage* » et lui donner « *quelques renseignements* »¹⁵² sur la famille à laquelle ils voulaient s'allier, Georges Cahen-Salvador rapporte que le vice-président Picard était souvent requis comme témoin de mariage par les membres du corps qu'il dirigeait (« *Un membre de sa section lui demandait-il, comme il était d'usage, de lui servir de témoin à son mariage, il mettait un empressement particulier, après avoir accepté la corvée, à l'accomplir, sans enfreindre aucune des règles du protocole familial* »)¹⁵³. Certaines alliances matrimoniales peuvent aussi être le moyen de gagner en proximité avec le personnel politique républicain. Ainsi, Georges Coulon épouse en 1881 la fille du député radical Camille Pelletan.

C) Vices privés, vertus publiques ?

Le lecteur (ou la lectrice) aura reconnu dans le libellé de cette dernière section une reprise du sous-titre (« *Private vices, public benefits* ») du célèbre livre de Mandeville *La fable des abeilles*. L'ethnographie réalisée jusqu'ici, de même que l'analyse comparée des données sociobiographiques de notre échantillon, peut être regardée comme une étape préparatoire à ce qui suit, et qui concerne « l'économie des biens symboliques » pratiquée au Conseil d'État en relation avec les services publics. Malgré les liens de certains des membres avec le secteur privé, le discours indigène des enquêtés aime à poser l'institution comme un lieu frugal, austère, ce qui a nécessairement un impact sur la gestion et leur conception des services publics. S'il est

¹⁴⁸ CHARLE Christophe, *Les élites de la République*, ouvrage cité, p. 111.

¹⁴⁹ *Ibidem*, p. 267.

¹⁵⁰ *Ibidem*, p. 331.

¹⁵¹ *Ibidem*, p. 266.

¹⁵² *Ibidem*, p. 255.

¹⁵³ CAHEN-SALVADOR Georges, « De quelques personnalités qui ont illustré le Conseil d'État au vingtième siècle », chapitre d'ouvrage cité, p. 382.

difficile de déterminer si c'est leur rapport à l'argent qui pousse les conseillers à voir dans le service de l'État et du public une activité antiéconomique, ou bien si c'est au contraire le fait que le service public soit antagoniste par rapport à l'économique qui éclaire leur rapport à l'argent, il faut surtout voir qu'il y a une congruence entre ces deux phénomènes, laquelle permet de jeter un autre regard sur « l'arrière-cuisine » de ce laboratoire du droit qu'est le Conseil d'État. Le dépouillement de certains documents (nécrologies, hommages, notices biographiques) relatifs à l'investissement et à la vie privée des membres du corps autorise à les qualifier, en reprenant un vocabulaire religieux que Bourdieu utilise lui-même dans *Raisons pratiques*, d'oblats du service public (a). Cette caractérisation doit toutefois être mise en perspective par rapport à un certain nombre de stratégies d'accommodement avec le « public » (b). Enfin, l'analyse des pratiques de ces hauts fonctionnaires avec l'argent constitue un indicateur de la dotation en capital économique exigible pour faire carrière dans le corps (c).

a) Les oblats du service public

Comme on a pu s'en apercevoir lorsqu'ont été décrites les conditions de travail au sein de l'institution, l'organisation du Conseil d'État est faite pour rappeler à ses membres qu'ils doivent enlever leur personne et s'effacer derrière leur fonction de magistrat. Il existe ainsi une *hexis* corporelle du juriste, incarnée par le mirage d'une assemblée multi-centenaire poussant les membres à gommer l'actualité et l'individualité de la prise de décision. Cet habitus est marqué par la distance à l'égard des affaires traitées, ou plutôt à l'égard de leur issue, ce qui a de quoi désespérer le requérant : « *On s'attache à juger en équité et ensuite on bâtit une solution adaptée ; ou inversement, peu importe la décision, nous sommes indifférents à la solution, et nous sommes uniquement intéressés au droit* »¹⁵⁴, confesse un commissaire du gouvernement interviewé par Bruno Latour. Les rapporteurs publics n'hésitent pas non plus à sous-entendre que leur raisonnement est en soi réversible, chose qui a de quoi désarçonner encore plus le public suspendu à la décision des juges du Palais Royal. Dans *La fabrique du droit*, un autre enquêteur – également commissaire du gouvernement – déclare ainsi : « *On est jugé sur la qualité du raisonnement mais pas sur la solution ; tout le monde est d'accord que l'on aurait pu dire le contraire, cela n'étonne pas, mais sur la qualité du raisonnement, oui, il y a jugement par les pairs de l'excellence* »¹⁵⁵. Le désintéressement des magistrats est donc d'abord dirigé vers le droit avant de l'être vers le public. « *Que nul n'entre ici s'il ne croit à la transcendance du droit* », comme le dit Latour¹⁵⁶, et comme le rappelle l'allégorie du droit d'Ulmann qui trône dans la salle du contentieux. La force du Conseil, c'est ainsi qu'il n'a pas de visage, ce à quoi Latour – seul chercheur en sciences sociales, faut-il le rappeler, à s'être vu ouvrir les portes de la haute institution dans une visée ethnographique – s'est particulièrement rendu sensible. Dans sa tentative de comparaison entre la production du droit et la recherche scientifique, l'anthropologue peut ainsi écrire : « *La plupart des qualités que le grand public accorde aux savants, nous le savons maintenant, qualifieraient mieux les microprocédures inventées par les juristes pour obtenir leur fragile désintéressement. L'indifférence pour l'issue d'une affaire, la distance mise entre l'esprit et la chose dont on parle, la froideur et la rigueur du jugement, bref tout ce que l'on associe d'habitude avec l'objectivité savante n'appartiennent pas au monde du laboratoire mais à l'estrade du juge* »¹⁵⁷.

Les analyses de Latour rejoignent, même sans le vouloir, la thématique de l'intérêt au désintéressement instituée par Pierre Bourdieu. On sait que cette paronomase visait au premier

¹⁵⁴ LATOUR Bruno, *La fabrique du droit*, ouvrage cité, p. 224.

¹⁵⁵ *Ibidem*, p. 145.

¹⁵⁶ *Ibidem*, p. 80.

¹⁵⁷ *Ibidem*, p. 250.

chef le rôle social des juristes, ces « *gardiens de l'hypocrisie collective* »¹⁵⁸. Lorsqu'il porte la question du désintéressement à un niveau d'analyse plus conceptuel, Bourdieu se demande si l'on peut s'en tenir à une lecture idéologique du service public¹⁵⁹, c'est-à-dire à la vision marxienne de la bureaucratie et des bureaucrates comme usurpateurs de l'universel (lorsqu'ils invoquent l'intérêt général, les fonctionnaires ne feraient en fait que servir leurs propres intérêts d'agents de l'État). Toujours sous un angle conceptuel, on peut se demander ce qu'il en est du désintéressement, qui est au cœur des discours sur le service public sous la Troisième République : quels effets a la référence – obligée – à la neutralité du « service » et à l'universalité ? Comment peut-on analyser le profit symbolique que tirent les acteurs de ces invocations si on veut aller plus loin que la formule de l'intérêt au désintéressement et que l'idée que chacun, en particulier les dominants, a intérêt à se présenter comme généreux et pur dans ses intentions ? Il faudrait commencer par reconnaître, pour échapper à une sociologie naïve de la stratégie, que le désintéressement pourrait ne pas être qu'un affichage, qu'il est aussi dans les têtes, et donc qu'il est susceptible de produire des effets sur les pratiques des acteurs sociaux concernés. De plus, comme Pierre Bourdieu l'a lui-même répété sur le mode du « À malin malin et demi », un travestissement au nom de l'universel vaut toujours mieux qu'un travestissement au nom de valeurs moins enviables : « *Cette appropriation privée de l'universel, que l'on a tendance à considérer comme un abus de pouvoir, est malgré tout quelque chose qui fait progresser l'universel. C'est un thème que je rappelle toujours, parce que mieux vaut une transgression qui prend le masque de l'universel qu'une transgression tout court* »¹⁶⁰. Le thème du désintéressement et de la conscience professionnelle, que l'on retrouve comme un leitmotiv – on y reviendra – dans les nécrologies des conseillers, n'est donc pas « *qu'une figure de rhétorique administrative obligée* »¹⁶¹. Cette prise en compte du désintéressement comme capital symbolique, au-delà du plaisir premier de désillusionner propre à la sociologie, ne concerne pas que les hauts fonctionnaires du Conseil d'État, mais s'applique à d'autres professions juridiques, comme le rappelle Laurent Willemez : « *Insister sur l'intérêt au désintéressement des avocats ne signifie donc en rien que ceux-ci – ou en tout cas une partie d'entre eux – n'adhèrent pas à cette valeur, ni qu'elle ne constitue pas pour eux un puissant moteur à l'activité professionnelle, bien au contraire. De fait, au-delà de la profession d'avocat, les thèmes de l'autonomie, de l'indépendance et de la gratuité contribuent à autoriser les juristes à conserver dans les pays européens un statut social élevé, bref à se constituer un capital symbolique* »¹⁶².

La théorie des fonctionnaires comme serviteurs de la chose publique, adossée à une conception de l'universel comme ressource hautement rétributive, a des racines historiques profondes. La philosophie du droit et de l'État de Hegel est par exemple typique de ces théories qui insistent abondamment sur la notion de probité et d'excellence des fonctionnaires¹⁶³. Ce statut à part 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*¹⁶⁴, le service de l'État ne peut être « *pensé*

¹⁵⁸ BOURDIEU Pierre, « Les juristes, gardiens de l'hypocrisie collective » in CHAZEL François et COMMAILLE Jacques (dir.), *Normes juridiques et régulation sociale*, Paris, LGDJ, 1991, p. 95-99.

¹⁵⁹ Notamment dans la conférence « Esprits d'État : genèse et structure du champ bureaucratique » et dans le cours au Collège de France « Un acte désintéressé est-il possible ? ». Ces deux textes sont reproduits dans *Raisons pratiques* (Paris, Éditions du Seuil, 1994), respectivement p. 99-133 et p. 149-167.

¹⁶⁰ BOURDIEU Pierre, *Sur l'État*, ouvrage cité, p. 453.

¹⁶¹ CHARLE Christophe, *Les élites de la République*, ouvrage cité, p. 228.

¹⁶² WILLEMEZ Laurent, « Un champ mis à l'épreuve : structure et propriétés du champ juridique dans la France contemporaine », *Droit et société*, numéro 89, 2015, p. 145.

¹⁶³ Voir chapitre 3, p. 172.

¹⁶⁴ GRÉGOIRE Roger, *Les caractéristiques fondamentales du travail dans la fonction publique*, Paris, ITAP, 1954.

à l'aide de catégories valables pour les autres professions ». 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 »¹⁶⁵. Cet esprit de distinction se retrouve dans la façon dont les conseillers parlent les uns des autres. Ainsi, lors de l'Assemblée générale au cours de laquelle est rendu un hommage funèbre à Charles Ballot, vice-président tout juste décédé, Laferrière déclare : « M. le Président Ballot, dont l'irréprochable droiture nous rappelait si bien la vieille devise du Conseil d'État, Suum cuique, et qui savait allier dans une mesure si heureuse la fermeté que peut exiger le bon service de l'État, et la bienveillance, la cordialité qui rend facile l'accomplissement de tous les devoirs »¹⁶⁶. 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 »¹⁶⁷, 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 »¹⁶⁸. Aussi dit-on, dans la langue du Conseil d'État, que les parties soulèvent les moyens (c'est-à-dire les arguments, de fait ou de droit, que les requérants articulent au soutien de leur cause) et que le juge administratif les relève. 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. Administré par des juges censés être bienveillants, le contentieux, parce qu'il veut répondre à une pathologie du corps social, y correspond au « souci de soi » de l'État.

Dans les pratiques des membres du Conseil d'État, le service public apparaît comme un sacerdoce, et la dimension religieuse est loin d'en être absente. Il faut se souvenir que si l'Église ferraille avec le pouvoir temporel sous la Troisième République, c'est aussi parce que la mise en place de l'État social vient la concurrencer dans une de ses missions premières, à savoir « la concentration de capital public affecté à des fins publiques – éducation, soin des malades, des orphelins, etc. »¹⁶⁹. Dans la même perspective, on peut se demander si la « publicisation » du droit orchestrée par le Conseil d'État, en tant qu'elle est contemporaine de la laïcisation de l'État, n'a pas joué un rôle tout à fait décisif dans l'émergence d'un public compris comme autre chose qu'une masse de sujets dirigée de manière pastorale. La description, souvent dithyrambique, de hauts fonctionnaires approchés comme des saints ne manque alors pas d'attirer l'attention, comme dans le cas de Gérando, conseiller d'État de la première moitié du dix-neuvième siècle pourtant très peu républicain : « Il consacre une bonne partie de son temps et de sa fortune à soulager les misères du peuple. Tout a droit à son attention, pourvu qu'il y ait du bien à faire, instruction primaire, établissements de bienfaisance, hygiène publique, hospices, écoles des aveugles et des sourds-muets. Il est possédé d'un véritable amour de l'humanité »¹⁷⁰. De même, Romieu est décrit par Georges Cahen-Salvador comme un pèlerin en mission : « Les voies qu'il a suivies sont droites ; son ascension a été continue ; sa vie n'a été qu'un long apostolat [...] Dès qu'il entre dans la maison du Droit, il se consacre au culte de la justice ; comme commissaire du Gouvernement, il en devient un des plus fervents et fidèles apôtres »¹⁷¹. Au dire de l'institution, les membres sont des bienfaiteurs qui s'oublient et

¹⁶⁵ Cité par Marie-Christine Kessler, *Le Conseil d'État*, ouvrage cité, p. 281.

¹⁶⁶ AN 20040382/8, procès-verbal de l'Assemblée générale du 28 janvier 1886.

¹⁶⁷ VANNEUVILLE Rachel, « Le Conseil d'État au tournant du siècle », chapitre d'ouvrage cité, p. 99.

¹⁶⁸ *Ibidem*.

¹⁶⁹ BOURDIEU Pierre, *Raisons pratiques*, ouvrage cité, p. 208.

¹⁷⁰ Biographie de Gérando par Pierre Cabanes, auditeur au Conseil, in Louis Fougère (dir.), *Le Conseil d'État : son histoire à travers les documents d'époque (1799-1974)*, Paris, Éditions du CNRS, 1974, p. 302.

¹⁷¹ CAHEN-SALVADOR Georges, « Un grand commissaire du gouvernement », chapitre d'ouvrage cité, p. 325.

agissent en véritables oblats. L'intérêt de Tissier, le conseiller d'État « politique », pour la question des dons et des legs, a déjà été mentionné. En août 1924, la sœur décédée d'Alfred Picard adresse un don de 1500 francs au Conseil d'État, à remettre au petit personnel de celui-ci (gardien de bureau, huissier, concierge, chef-surveillant, homme de service, lingère) en souvenir de son frère.

Cette description du service public vécu comme un sacerdoce ne serait pas tout à fait complète si n'était pas évoquée la description de la manière avec laquelle 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, Colson n'hésite par exemple pas à mettre en avant le fait que 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* »¹⁷². Cet éloge du travailler sans compter est une constante qui contraste fortement avec l'oisiveté proverbiale du Conseil d'État d'avant la professionnalisation. Il rappelle également la métaphore hobbesienne de la vie comme une course qu'on abandonne 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 d'Alfred Picard¹⁷³. Le travail apparaît ainsi comme le moteur premier de l'existence des conseillers, et ce jusqu'à la caricature : « *Il [Tissier] ne se reposait d'un lourd travail qu'en en entreprenant un autre* »¹⁷⁴ ; « *Il avait, dès 1921, failli succomber aux suites d'une grave et douloureuse opération. A un de ses amis, inquiet, venu aux 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 »¹⁷⁵.

Le rapport à une activité qui est en réalité un don de soi n'est pas sans imposer une forme de violence symbolique dans l'organisation du temps de travail, en particulier quand celui-ci est évoqué de haut en bas dans un sens hiérarchique. Dans une lettre du 6 février 1873 au Garde des sceaux, le secrétaire général du Conseil se félicite du zèle et de la diligence des auditeurs de deuxième classe fraîchement recrutés : « *Un certain nombre d'auditeurs de seconde classe ont exprimé à MM. Les Présidents de section l'intention de ne pas profiter de tout le congé que vous avez bien voulu leur donner afin de pouvoir plus tôt prendre part aux travaux du Conseil. Quelques-uns, même, ne se sont pas absentés et ont demandé la faveur d'assister à des séances de section* »¹⁷⁶. Et le secrétaire général de poursuivre : « *Dans ces circonstances, MM. Les Présidents m'ont chargé de vous faire connaître qu'ils seraient heureux, pour répondre à cet empressement de leurs futurs collaborateurs, de recevoir signé de vous l'arrêté de répartition qu'ils ont préparé et soumis à votre approbation* ». On peut peut-être douter de la sincérité du propos et du caractère consenti, par les jeunes auditeurs, de ce désir de reprendre le travail plus tôt lorsqu'on rapproche cette correspondance de la lettre qu'un supérieur adresse en 1900 à un jeune membre pour l'inciter à prendre des dossiers pendant les vacances : « *Vous avez acquis très légitimement le droit d'oublier quant à présent les exigences*

¹⁷² AN 20040382/54, lettre de Clément Colson au Garde des sceaux (4 juin 1926).

¹⁷³ AN 20040382/99, dossier de carrière d'Alfred Picard, discours de Louis Barthou à l'occasion des obsèques nationales d'Alfred Picard.

¹⁷⁴ CAHEN-SALVADOR Georges, « De quelques personnalités qui ont illustré le Conseil d'État au vingtième siècle », chapitre d'ouvrage cité, p. 389.

¹⁷⁵ *Ibidem*, p. 390.

¹⁷⁶ Cité in Louis Fougère (dir.), *Le Conseil d'État*, ouvrage cité, p. 508.

du service, mais j'ai, moi, le devoir d'y songer toujours. Je me permets donc de troubler le repos de vos vacances pour vous entretenir d'une question qui me préoccupe et se posera dès la rentrée »¹⁷⁷. Le contenu si révélateur de cette lettre mérite qu'on la cite longuement : « *Sachant avec quel zèle empressé vous vous associez à toutes les mesures qui ont un intérêt général pour objet, j'ai pris sur moi de vous faire adresser dans le cours des vacances de quinze à vingt dossiers. Il est très certain que je ne puis vous imposer l'obligation de consacrer à les étudier les heures que vous n'emploierez pas à vos distractions et à vos plaisirs, mais je me borne à vous dire que je serai très reconnaissant de vous l'imposer spontanément, et très fier de vous si à la rentrée je puis faire remarquer à vos anciens les résultats obtenus par un appel amical fait à votre bon vouloir* ».

Si le souci du service public peut être utilisé comme un paravent pour faire travailler davantage les jeunes auditeurs et ainsi abolir subrepticement la frontière entre temps travaillé et temps libre, il est aussi très présent dans la correspondance des membres et dans leur prise de parole. Comme cela a déjà été dit, l'éloge funèbre et la nécrologie des conseillers est au Conseil d'État un véritable genre littéraire, parsemé de moult jugements sur la valeur sociale des individus, leur désintéressement, leur amour du bien public et leur générosité. Les membres de l'institution n'utilisent pas d'autres mots quand il s'agit de redéfinir la période des vacances au Conseil d'État (« *Le bien des services publics*¹⁷⁸ *exige donc que les vacances du Conseil d'État coïncident avec celles des chefs des administrations publiques et soient ainsi désormais comprises entre le 1 août et le 30 septembre* »¹⁷⁹) ou de démissionner quand on est en désaccord avec la politique suivie par son ministre (« *Appelé à cette direction avec un programme d'économies, dans le but d'alléger les charges budgétaires, il ne m'est pas possible de continuer à poursuivre la réduction de la garantie d'intérêts par des mesures techniques et administratives qui ne laissent pas d'entraîner quelque gêne pour le public et parfois pour le personnel ouvrier, alors que des sommes importantes sont abandonnées à des entrepreneurs d'un trait de plume et sans justifications, contrairement à l'avis nettement exprimé de tous les fonctionnaires chargés de défendre les droits de l'État* »¹⁸⁰) ou plus simplement de louer les mérites d'un grand ancien (« *Sa haute intégrité morale et son dévouement au service public vaudront à ses opinions une autorité que peu de ses contemporains mettront en discussion* »¹⁸¹). Si les termes qui reviennent le plus souvent dans les nécrologies et autres interventions officielles correspondent à l'isotopie de la passion du bien public, le désintéressement peut aussi s'exprimer dans le refus des hommages solennels. Les membres ici étudiés ne déclinent jamais la récompense de la Légion d'honneur, mais ils sont plusieurs à refuser expressément les cérémonies officielles au moment de leur départ en retraite ou de leur décès (c'est le cas de Romieu, de Coulon ou encore de Colson), faisant leur la devise « *Le bruit ne fait pas de bien ; le bien ne fait pas de bruit* »¹⁸².

b) Le Conseil d'État et le « public » : pratiques et stratégies d'accommodement

Si le Conseil d'État s'est révélé comme un acteur si stratégique dans l'organisation des services publics sous la Troisième République, c'est parce que ses membres en avaient la compétence, aux deux sens du terme : faculté résultant d'un savoir et autorité conférée par le

¹⁷⁷ AN 20040382/3, dossier sur la réforme du contentieux de 1900.

¹⁷⁸ C'est moi qui souligne.

¹⁷⁹ AN 20040382/37, lettre du vice-président du Conseil d'État au Garde des sceaux (8 juin 1929).

¹⁸⁰ Lettre de démission de Clément Colson adressée à Ludovic Dupuy-Dutemps, ministre des Travaux publics, reproduite dans *Le Temps* (13 septembre 1895).

¹⁸¹ BERTRAND Louis, « Édouard Laferrière », *Études et documents du Conseil d'État*, 1956, p. 148.

¹⁸² Cité par Pierre Bourdieu, *La noblesse d'État*, ouvrage cité, p. 435. Il s'agit en fait d'un mot donné par l'un des Mulliez-Phildar, grande famille de la bourgeoisie d'affaires provinciale, en réponse à une demande d'entretien.

droit. Dans une note sur la crise du contentieux en date du 14 octobre 1932, Adolphe Lacroix, conseiller d'État, écrit : « Cette section [la section du contentieux], par les arrêts qu'elle rend sur les litiges administratifs, se trouve appelée à fixer le sens des lois qui interviennent à chaque instant pour modifier l'organisation des services publics ou en créer de nouveaux »¹⁸³. L'institution est ainsi la garante des services publics, qu'ils soient traditionnels, régaliens ou de souveraineté, économiques, sociaux ou socio-culturels : « Par la lettre du 27 avril, j'ai eu l'honneur, au nom du Bureau du Conseil, de vous exposer les conditions dans lesquelles pourraient être réalisées, avec le moindre dommage pour le service public dont le Conseil d'État a la charge¹⁸⁴, les réductions d'effectifs auxquelles le Gouvernement a décidé de procéder »¹⁸⁵. Certains membres évoquent même le Conseil d'État comme étant lui-même un service public, l'expression devenant alors synonyme de « service » tout court (« Se souvenir qu'en l'état actuel de l'avancement, plusieurs auditeurs (5 ou 6) passeront maîtres des requêtes après 40 ans d'âge et 20 ans de services publics »¹⁸⁶).

En approfondissant la culture professionnelle de ce groupe, on remarque que l'appréciation du Conseil en matière d'intervention de l'État est très libérale. C'est tout de même une institution peuplée de bourgeois qui élabore la notion de service public. Même après l'épuration de 1879, la grande majorité des auditeurs et la moitié des maîtres des requêtes appartiennent à l'aristocratie ou à la haute bourgeoisie. Pour les conseillers, il en va différemment, du fait du tour extérieur. Les couches nouvelles dont Gambetta avait annoncé la venue sont ainsi représentées : Bertout, fils d'un épicier, Cartagnary d'un mégissier, Tétreau d'un ferblantier, Ballot d'un courtier de commerce, Boiteau d'un droguiste. Si, au cours du dix-neuvième siècle, le corps n'a jamais été aussi démocratique du point de vue de la composition sociale, il l'est surtout par le haut. Comme le précise Vincent Wright, « la base sociale du Conseil se rétrécira par la suite avec le rétablissement progressif des trois principes sacrés de l'entrée par voie de concours, de la limitation stricte du nombre de nominations du tour extérieur, et de l'acceptation du principe que seule l'ancienneté devait régler les promotions au sein du Conseil. Principes peut-être essentiels pour garantir l'indépendance du corps mais qui, en pratique, se révéleront socialement régressifs »¹⁸⁷.

L'avancement à l'ancienneté a aussi pour résultat d'augmenter l'âge moyen des personnes les plus influentes au sein de l'institution, de sorte qu'à une composition déjà orientée socialement se greffe également un élément d'appréciation générationnelle. Un tel mélange peut engendrer des principes de vision et de division du monde social peu progressistes voire légèrement obsidionaux dès lors qu'il s'agit de démocratisation. En 1873, le programme d'économie politique porte les marques de cette catégorisation de classe, avec son intitulé « Influence des coalitions, des syndicats et des lois ouvrières sur les salaires, sur les prix et sur la répartition des richesses »¹⁸⁸. Les décisions que le Conseil d'État peut rendre en matière de services publics se ressentent de ce biais social, qui s'assortit d'une inféodation à un juridisme aujourd'hui daté : « On dit souvent de nous à l'étranger que nous sommes un peuple du dix-neuvième siècle ; c'est vrai, en tout cas, pour le Palais Royal. C'est du temps d'un État faiblement interventionniste, à l'évolution lente, très imprégné d'esprit juridique, que les missions administratives du Conseil ont été définies »¹⁸⁹. Ce qui peut nous apparaître aujourd'hui comme du juridisme dans l'appréhension de l'économie et des rapports sociaux est

¹⁸³ AN 20040382/3.

¹⁸⁴ C'est moi qui souligne.

¹⁸⁵ AN 20040382/2, lettre du vice-président du Conseil d'État au Garde des sceaux (5 mai 1934).

¹⁸⁶ AN 20040382/52, papiers du secrétariat général (28 janvier 1927). C'est moi qui souligne.

¹⁸⁷ WRIGHT Vincent, « L'épuration du Conseil d'État en juillet 1879 », article cité, p. 644.

¹⁸⁸ AN AL//5255.

¹⁸⁹ AN 20040382/3, lettre de Bernard Tricot (26 avril 1957).

très prégnant dans l'effort de systématisation d'un Laferrière, pour qui le contrôle juridictionnel de l'administration « *n'a pas seulement servi les intérêts des citoyens, mais aussi ceux d'une bonne administration qui ne saurait se séparer de l'exacte observation des lois* »¹⁹⁰. Ce faisant, il s'agit essentiellement de légitimer l'intervention de l'État en la conformant au droit, conception qui, comme le note Pascale Gonod, « *sert incontestablement l'idéologie républicaine qui fait de l'intervention de l'État un instrument du Progrès de la société et du maintien de l'Ordre une condition de l'implantation de la République* »¹⁹¹. Par conséquent, c'est une croyance dans le droit et dans sa capacité à discipliner l'ordre social, encore plus qu'une croyance dans le droit public comme moyen de conquérir un territoire de légitimité et de compétence, qui caractérise l'habitus des conseillers des débuts de la période tertio-républicaine. C'est encore vrai en 1913, où l'on retrouve 13 membres du Conseil d'État parmi les personnalités membres de la Société d'études législatives, ce qui n'est pas rien quand on connaît le tropisme de cette association pour le droit privé¹⁹².

Pour en revenir à la question initiale de la culture professionnelle et de l'orientation bourgeoise du corps, il faudrait prendre soin de préciser que l'anachronisme, comme souvent en histoire, est ici un risque majeur. Cet écueil est encore plus grand en matière de jugement politique, vis-à-vis d'une notion – le service public – qui ne désigne pas nécessairement les mêmes réalités qu'aujourd'hui. Il est certain que, du point de vue politique, le Conseil d'État tertio-républicain est un microcosme. Ce microcosme est néanmoins ouvert à d'autres tendances, et doit tenir compte, dans son conservatisme comme dans ses innovations, d'un horizon d'acceptabilité. C'est ce que résume avec honnêteté et brio un conseiller d'État écrivant à Bruno Latour au sujet de son livre : « *On sait très bien, quand on fait du droit, qu'on ne le découvre pas mais qu'on le bâtit, en le pétrissant de présupposés de convictions, de choix parfois arbitraires. On lui donne avec volontarisme l'apparence de la rigueur : l'habillage d'objectivité vient après, comme une preuve par neuf de la cohérence de ce qu'on a construit. Certes, là aussi il y a de la naïveté : les multiples conditionnements font qu'un juge se leurre s'il croit qu'il est vraiment un bâtisseur libre. Il est bien davantage qu'il ne le croit en train de "découvrir" des règles écrites par d'autres puissances sociales, d'autres déterminants historiques* »¹⁹³. Certains membres sont vraisemblablement plus conscients que d'autres de cette « détermination du dehors », à l'instar de l'ex-commissaire du gouvernement « existentialiste » Bernard Chenot : « *En réalité les assemblées politiques qui créent le droit n'en font pas, elles donnent hâtivement une forme juridique plus ou moins élégante aux décisions que leur suggèrent l'agitation sociale, la crise économique, la préparation de la guerre ou la liquidation d'un régime politique* »¹⁹⁴. La reconnaissance de l'autonomie relative du champ juridique revient à dire que le statut social peut être amené à s'effacer, ou plutôt à être recouvert par la fonction, ce qui rejoint ce qui a déjà été dit sur les effets de l'oubli de soi : on peut, en tant que membre du Conseil d'État, faire des choses auxquelles on ne croit pas ; on peut être conseiller d'État et ne pas croire au service public. C'est sans doute cette distance au rôle qui permet de comprendre que le service public du Conseil d'État n'est pas du tout un

¹⁹⁰ LAFERRIÈRE Edouard, *Traité de la juridiction administrative et des recours contentieux*, ouvrage cité, tome 2, p. 560.

¹⁹¹ GONOD Pascale, *Édouard Laferrière*, ouvrage cité, p. 47.

¹⁹² Cf. Stuart Jones, *The French State in Question: Public Law and Political Argument in the Third Republic*, Cambridge, Cambridge University Press, 1993, p. 47.

¹⁹³ LATOUR Bruno, *La fabrique du droit*, ouvrage cité, p. 280.

¹⁹⁴ CHENOT Bernard, « L'existentialisme et le droit », *Revue française de science politique*, 1953-1, volume 3, p. 63.

service public militant, et que « *les porteurs de l'idée de service public n'étaient pas nécessairement, loin de là, des avocats de l'extension du secteur public* »¹⁹⁵.

Dès lors, comment se manifeste historiquement l'opposition du service public au profit ? Cette opposition est-elle consciente chez les acteurs ? Ces deux questions impliquent de faire retour sur les rapports entre le Conseil d'État et le privé au sens large¹⁹⁶. Comme cela a déjà été posé, le champ politico-administratif est, par différenciation avec le champ des affaires, en position dominante, et le champ universitaire, qui vit en quasi-autarcie, une sorte de gare de triage. Le but ici n'est pas d'insister sur les conflits d'intérêt, par ailleurs bien réels, auxquels se heurtent les membres du Conseil d'État, mais de mettre au jour le fait que pour ceux-ci, le privé n'est pas le diable ni le public le bon dieu. L'article 7 de la loi du 24 mai 1872 avait voulu bien faire les choses en disposant que « *les fonctions de conseiller, de maître des requêtes sont incompatibles avec celles d'administrateur de toute compagnie privilégiée ou subventionnée* ». D'évidence, cette règle n'est pas parvenue à normer le fait, comme en attestent les efforts du Gouvernement, dans l'entre-deux-guerres, pour lutter contre le pantoufflage et les diverses formes d'officines. Dans une lettre du 20 février 1926, Clément Colson, alors vice-président du Conseil d'État, incite tous les membres à faire savoir qu'ils « *n'ont ni participé sous aucune forme à l'administration d'aucune société à but commercial et financier ni donné à aucune société de cette nature des conseils rémunérés* »¹⁹⁷, et demande à ceux qui l'ont fait (mais ne le font plus) de se faire connaître ; quant à ceux qui le font encore, ils sont priés de stopper leur « collaboration ». Le décret-loi du 4 avril 1934 viendra encadrer ce cumul, et, dans une lettre à tous les membres du Conseil d'État, Tissier précisera que l'interdiction de cumul ne s'applique pas « *aux administrateurs désignés par l'État dans les sociétés d'économie mixte ou représentant l'État dans des sociétés dont il détient une partie du capital social* »¹⁹⁸, confortant ainsi l'existence d'un capitalisme hybride dans lequel les membres du Conseil d'État occupent plusieurs positions stratégiques.

À côté de la question du cumul et du régime des incompatibilités existe la pratique du pantoufflage, dont les causes, à la fois structurelles et individuelles, ne sont pas toujours aisées à établir. Au rayon structurel, on peut mettre en avant la perte par le Conseil de son statut de conseiller du gouvernement (du fait de la montée en puissance du parlementarisme) et le fait que certains membres ne se retrouvent pas dans l'investissement nouvellement consacré au contentieux. À cela s'ajoute la comparaison avec le champ des affaires, comparaison qui n'est pas, surtout au début de la Troisième République, à l'avantage du Conseil d'État :

Les plus grandes entreprises manquent de cadres – notamment administratifs – en raison du faible nombre des écoles d'ingénieurs ou de gestion. La promotion d'employés par le rang rencontre ses limites à un certain niveau de responsabilité. À ces données de carrière s'ajoutent les avantages financiers comparés qui penchent incontestablement du côté du secteur privé. Dans l'administration, les traitements de début sont très bas et la pyramide très étirée, si bien

¹⁹⁵ JONES Stuart, *The French State in Question: Public Law and Political Argument in the Third Republic*, ouvrage cité, p. 111. C'est moi qui traduis.

¹⁹⁶ Sur cette question, je me permets de renvoyer au papier présenté dans le cadre de la ST 31 (« Rendre faillible le service public : processus, instruments et acteurs de la mise en crise financière des services publics ») du dernier congrès de l'Association française de science politique, lequel revient sur ces questions de partage entre public et privé au sein du champ juridique et au Conseil d'État (disponible en ligne à l'adresse : <http://www.congres-afsp.fr/st/st31.html> [consulté le 2 octobre 2016]). Le chapitre 5 (« Le service public, ses domaines et les techniques de langage du droit administratif ») et le chapitre 8 (« Le service public au local : les municipalismes ») abordent également plus longuement cette problématique.

¹⁹⁷ AN 20040382/44.

¹⁹⁸ AN 20040382/44, lettre du 14 février 1935.

que les jeunes souffrent d'autant plus de la lenteur de l'avancement. Les entreprises privées qui cherchent à attirer des cadres sont en revanche beaucoup plus généreuses.¹⁹⁹

Comme on l'a vu, l'épuration de 1879, si elle contribue à républicaniser la haute institution, a aussi des effets pervers une fois que son impact s'estompe et que les caractéristiques de l'ancien Conseil d'État reprennent vie. Le problème principal est bien celui posé par « *l'élévation constante du niveau d'exigences pour espérer monter dans la hiérarchie du Conseil (il faut à la fois passer par une filière juridique prolongée, être suffisamment aisé pour se contenter des traitements médiocres des grades inférieurs, et bien introduit dans le personnel politique pour accéder à un cabinet, réquisit indispensable de l'avancement)* »²⁰⁰, ce qui, en termes de perspectives de carrière, aboutit, pour ces élites-là, à une distorsion au profit du privé et au détriment du public.

Si les stratégies de carrière au Conseil d'État engagent la distinction entre élites du public et élites privées, la comparaison peut également s'opérer, comme il en a déjà été question, avec d'autres grands corps de la fonction publique comme la Cour des comptes, où le régime d'avancement est, jusqu'en 1914, plus avantageux qu'au Conseil. On s'attendrait ainsi *a priori* à ce que le pantouflage touche plutôt les auditeurs effrayés par la perspective du couperet des 4 années puis, à partir de 1887, des 8 années qui leur sont octroyées pour accéder à la première classe. On constate bien, au tournant du siècle, une baisse du nombre de candidats au concours de l'auditorat, symbole d'une crise préoccupante du recrutement : en 1896, il y a 33 inscrits pour 3 places ; en 1901, 34 pour 2 places ; en 1905, 24 pour 4 places ; en 1911, 12 pour 5 places. En 1912, une note sur les conditions d'avancement des membres du Conseil d'État conclut ainsi : « *En ces dernières années, de très nombreux membres du Conseil, dont la fortune personnelle était devenue insuffisante, trouvant en dehors la juste rémunération de leur talent, ont quitté le Corps. Les vides qu'ils y ont laissés ont été d'autant plus difficilement réparés que les jeunes gens de valeur hésitaient à se diriger vers une carrière que leurs anciens étaient précisément contraints d'abandonner. Les derniers concours ont vu fléchir gravement le nombre des candidats. Il est pourtant d'une saine démocratie, il est nécessaire au service public, que l'accès au premier corps de l'État ne soit pas réservé aux privilégiés de la fortune. Il importe donc d'accorder aux membres du Conseil d'État un traitement qui, malgré la cherté de la vie, leur permette de tenir honorablement le rang qui est le leur* »²⁰¹.

La structuration de l'auditorat entre 1880 et 1919 a pour but de faire de cette période d'initiation une véritable entrée dans la carrière, et non plus un sas vers d'autres professions. Le fait que les auditeurs soient, à partir de 1880 et au bout d'un an, payés, même s'il ne s'agit que de 2000 francs annuels, a des effets induits, voire un effet contraire à celui escompté. En 1919, le président du jury du concours, Clément Colson, écrit dans son rapport : « *L'élévation des traitements fait envisager l'Auditorat comme un excellent poste d'attente pour des jeunes gens qui ne désirent pas faire leur carrière au Conseil* »²⁰². De 1873 à 1886, 84 auditeurs de deuxième classe sont entrés au Conseil d'État par le concours. Sur ces 84, 23 exerçaient encore, en 1886, leurs fonctions ; 25 avaient été promus à la première classe ; 2 étaient décédés. Le nombre d'auditeurs qui auraient pu entrer dans l'administration active ou dans la magistrature est ainsi réduit à 33. Sur ces 33, 10 seulement ont été appelés à des fonctions publiques, alors que 23 sont entrés dans le privé, soit parce qu'ils n'avaient rien obtenu soit parce qu'ils

¹⁹⁹ CHARLE Christophe, *Les élites de la République*, ouvrage cité, p. 142.

²⁰⁰ *Ibidem*, p. 222.

²⁰¹ AN 20040382/52.

²⁰² AN AL/5277.

n'avaient pas accepté les fonctions qui leur avaient été proposées²⁰³. Le fait est que les postes proposés aux recalés de l'auditorat étaient souvent des postes dans les préfectures ou les sous-préfectures de province, alors que ces derniers ne souhaitent pas quitter la capitale. En ce qui concerne les maîtres des requêtes, entre 1880 et 1900 33,3 % d'entre eux quittent le Conseil pour aller travailler dans le privé²⁰⁴. Un document de 1928 indique pour sa part que de 1921 à 1928, 12 maîtres des requêtes et 10 conseillers d'État ont quitté leur corps d'origine pour rejoindre une entreprise²⁰⁵.

Au-delà de ces données chiffrées et parcellaires, il n'est pas évident de déterminer les causes propres et réelles du pantouflage, tant se mêlent dans ces réorientations de trajectoires aussi bien des considérations financières que des motifs politiques ou des espérances de carrière plus prolifique. C'est ce que résume parfaitement Christophe Charle dans son chapitre sur « Les trajectoires sociales » :

La logique administrative du pantouflage renvoie aussi à une logique sociale plus profonde. Les « pantoufleurs » ont-ils un profil social particulier ? La démonstration de ce point n'est pas a priori évidente car d'autres études concluent dans des sens différents. Cela tient, nous semble-t-il, aux confusions concernant le pantouflage : son mobile premier, son moment dans la carrière, le corps d'appartenance, la conjoncture générale interfèrent pour modifier, à chaque fois, les caractéristiques sociales dominantes de chaque type de pantouflage. Si le souci financier est prépondérant, les milieux moyens ou modestes devraient l'emporter, et c'est effectivement ce que l'on constate pour les ingénieurs des Ponts et Chaussées du vingtième siècle. Pour un pantouflage aux motivations à dominante politique ou administrative, les milieux supérieurs (les plus victimes de l'ostracisme du gouvernement républicain ou susceptibles de disposer des relations utiles pour une reconversion dans les affaires) devraient être surreprésentés dans les candidats au départ. Mais il est rare d'avoir ces deux types à l'état pur car les deux motivations ne sont pas exclusives l'une de l'autre.²⁰⁶

Ainsi, en 1909, Georges Teissier, commissaire du gouvernement qui avait signé trois ans plus tôt un essai remarqué sur le droit administratif et son histoire²⁰⁷, démissionne du Conseil pour entrer aux Chemins de fer du Midi, dont il connaît le président Léon Aucoc, lui-même démissionnaire du Conseil en 1879. Dans la lettre de démission qu'il adresse au vice-président, Teissier évoque des raisons de santé et la fatigue que ses fonctions lui causent – il ne décèdera pourtant qu'en 1935 –, mais on perçoit aussi assez nettement une prise de conscience de ses chances assez faibles de devenir conseiller d'État dans un horizon acceptable pour lui – il est proche des modérés, alors en déclin sur le plan politique : « *J'éprouve un très vif regret à quitter le Conseil auquel j'étais profondément attaché et où j'avais trouvé un accueil que je n'oublierai jamais. Mais les fatigues ininterrompues et chaque jour croissantes que m'imposent depuis huit ans mes fonctions de commissaire du gouvernement au contentieux ont compromis ma santé et je me rends compte que je ne saurais sans danger supporter ce dommage intense pendant les longues années qui me séparent encore du moment où je pourrais légitimement aspirer à un*

²⁰³ AN 20040382/44, exposé des motifs du projet de loi de 1887 sur les auditeurs de deuxième classe au Conseil d'État.

²⁰⁴ Chiffre donné par Christophe Charle dans *Les élites de la République*, ouvrage cité, p. 133. Sans véritablement citer ses sources, Marie-Christine Kessler estime pour sa part que les départs vers les privés touchent 10 à 15 % des effectifs au dix-neuvième siècle et jusqu'en 1914 (voir « L'évasion des membres du Conseil d'État vers le secteur privé » in Jacques Chevallier (dir.), *Le droit administratif en mutation*, Paris, PUF, 1993, p. 123).

²⁰⁵ AN 20040382/52, état nominatif des membres du Conseil d'État ayant quitté le Conseil pour des emplois dans les entreprises de services publics concédés ou affermés ou dans des affaires privées.

²⁰⁶ CHARLE Christophe, *Les élites de la République*, ouvrage cité, p. 142.

²⁰⁷ *La responsabilité de la puissance publique*, Paris, Éditions La mémoire du droit, 2009 [1906]

poste de conseiller d'État »²⁰⁸. Une chose est certaine : les conseillers ou maîtres des requêtes qui pantouflent ont une prédilection pour les postes d'administrateurs, présidents ou vice-présidents dans les compagnies de chemin de fer, lesquelles apparaissent comme de véritables succursales pour les membres du Conseil. Si ces entreprises représentent pour les pantoufleurs une telle base de repli, c'est parce qu'elles sont typiques de ce capitalisme mixte très tertio-républicain. C'est aussi parce que les administrativistes y sont utiles pour leur expertise juridique, leur connaissance de l'État et leur carnet d'adresses dans l'ensemble de l'élite administrative et politique. À côté des compagnies de chemin de fer, on trouve les banques, autre secteur d'exportation des membres du Conseil, mais aucunement l'industrie lourde (forges, mines) ou de transformation (chimie, pétrole). Cette répartition sectorielle laisse apparaître la préférence des conseillers pour un capitalisme d'acointance avec l'État situé dans l'orbite de la sphère publique. Elle explique par ailleurs que le Conseil ait pu, sous la Troisième République, être perçu par une partie de l'opinion comme un suppôt du capitalisme financier. « *C'est une vieille tradition du Conseil d'État de donner toujours gain de cause aux puissants des Compagnies financières* », écrit *Le matin* du 12 avril 1900 au sujet d'un contentieux entre l'État et les compagnies de chemin de fer relatif à la facturation du transport des troupes pendant la guerre de 1870. Dans la même veine, *La tribune des fonctionnaires*, organe de la CGT, s'en prend, dans son numéro du 6 novembre 1937, aux « *émigrés du Conseil d'État* », accusés de truster les postes de représentants des Compagnies au conseil d'administration de la toute jeune SNCF – 8 sur 12 de ces représentants sont d'anciens membres du Conseil. Tous ces « émigrés » (i.e. ces conseillers d'État « hors les murs ») « *n'ont pas l'ambition de forcer les portes des conseils du gouvernement* » ; il y a ceux qui « *se contentent des conseils d'administration des sociétés par action concessionnaires de grands services publics et qui se laissent enlever par l'oligarchie financière* »²⁰⁹.

c) *Le Conseil d'État et l'argent*

Le service public tel qu'il est sorti des mains du Conseil d'État laisse transparaître, sous divers aspects, un certain rapport à l'argent. Les critères imposés au service public par la section du contentieux ancrent en effet ce dernier dans une sphère caractérisée par le refus de l'économique. Pour ne donner qu'un exemple, le Conseil d'État juge en 1906, dans une affaire où la Chambre syndicale des propriétaires de bains attaquait un établissement de bains-douches géré par la Ville de Paris, qu'« *il résulte de l'instruction que ces bains sont gratuits, sous la seule réserve d'une redevance de 10 centimes pour la location du linge, et que, dans ces conditions, ils ne peuvent être considérés comme faisant l'objet d'un commerce ou d'une industrie* », et « *que l'installation de cet établissement ne constitue qu'une amélioration apportée dans le fonctionnement du service public et général de l'hygiène* »²¹⁰. Parallèlement à ce critère du non-enrichissement comme antagoniste du commerce et de l'industrie, les juges n'hésitent pas à affirmer, dans un avis rendu le 26 février 1919, que les collectivités peuvent réaliser des bénéfices, mais que ceux-ci « *ne doivent pas être exagérés* »²¹¹, forts de cette idée que « *le service public constitué en entreprise, à la différence de l'entreprise privée, n'a pas*

²⁰⁸ AN 20040382/108, dossier de carrière de Georges Teissier, lettre de Georges Teissier au vice-président du Conseil d'État (6 novembre 1909).

²⁰⁹ Cité in Louis Fougère (dir.), *Le Conseil d'État : son histoire à travers les documents d'époque*, ouvrage cité, p. 738.

²¹⁰ CE, 2 février 1906, *Chambre syndicale des propriétaires de bains de Paris contre Ville de Paris*, Recueil Lebon, 1906, p. 81.

²¹¹ Cité par Christian Chavanon, *Essai sur la notion et le régime du service public industriel et commercial*, thèse, Bordeaux, 1939, p. 62.

l'obligation d'être rentable pour survivre »²¹². Ce refus de l'économie se retrouve dans la formation qui est exigée pour entrer au Conseil d'État : la liste du programme de l'épreuve de l'économie politique est beaucoup moins longue que celle de l'épreuve sur l'organisation administrative, matière la plus importante du concours. Marie-Christine Kessler rapporte également que « *la formation donnée aux membres du Conseil recrutés par l'ancien concours était essentiellement axée vers les questions juridiques* », et que plusieurs membres du Conseil d'État entrés avant 1945 lui ont signalé « *l'ignorance dans laquelle ils étaient des questions de technique économique et financière* »²¹³. Le champ bureaucratique persiste ainsi à se poser comme « *relativement autonome, indépendant de la politique (dénégation) et de l'économie (désintéressement) et obéissant à la logique spécifique du "public"* »²¹⁴. Le rapport à l'économie et à l'argent renvoie donc à la mise en place d'une bureaucratie que l'on veut désintéressée, loin de la vénalité des offices et de ce temps où « *ce que nous appelons la "fonction publique" faisait tellement corps avec son titulaire qu'il était impossible de retracer l'histoire de tel conseil ou de tel poste sans écrire celles des individus qui l'ont présidé ou occupé* »²¹⁵.

L'ascétisme financier qui caractérise le service public ne doit pas empêcher l'ethnographe d'interroger le rapport à l'argent des hauts fonctionnaires du Conseil d'État. Comme le formule Christian Topalov, « *tenter d'en savoir plus sur les façons dont ces hommes gèrent leur statut et gagnent leur vie – où sont dispensés de le faire – est nécessaire pour établir leurs engagements. Ça l'est même particulièrement dans ces mondes principalement bourgeois où il convient de laisser dans l'ombre tout ce qui a trait à l'argent* »²¹⁶. Ainsi, dans la loi du 24 mai 1872, il est bien 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, Laferrière écrit : « *Elle [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* »²¹⁷. 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 ?* »²¹⁸. Le désintéressement à l'égard de l'argent ne s'exprimait pas uniquement dans l'absence de rémunération de

²¹² LAURENT Pierre, conclusions sur l'affaire *Union syndicale des industries aéronautiques*, Recueil Dalloz, 1956, p. 759.

²¹³ KESSLER Marie-Christine, *Le Conseil d'État*, ouvrage cité, p. 301.

²¹⁴ BOURDIEU Pierre, « De la maison du roi à la raison d'État », article cité, p. 66.

²¹⁵ *Ibidem*, p. 67.

²¹⁶ TOPALOV Christian, « Patronages » in TOPALOV Christian (dir.), *Laboratoires du nouveau siècle : la nébuleuse réformatrice et ses réseaux en France (1880-1914)*, ouvrage cité, p. 359.

²¹⁷ AN AL//5277.

²¹⁸ AN AL//5277.

l'auditorat. Une légende circule ainsi au sein du Conseil sur un vieux conseiller d'État sous la Troisième République, dont, après la mort, on retrouve dans le casier tous les chèques correspondant à son traitement mensuel. Le conseiller d'État ne les avait jamais encaissés, comme si, libéré de l'obligation de travailler, le droit administratif était son *otium* et sa rémunération purement *symbolique*.

Une fois abandonnée la gratuité de l'auditorat, un échelonnement automatique des traitements est mis en place à l'intérieur de chacun des deux premiers grades : au bout des trois premières années pour les auditeurs de première et seconde classe, au bout des cinq ans puis de 10 ans de fonctions dans le grade de maître des requêtes. Par ailleurs, l'amendement Marin à la loi de finances pour 1912 prévoit qu'« *aucun émolument ne grossit ces traitements [ceux des auditeurs], le cumul étant poursuivi avec rigueur et les jetons ou indemnités attachés aux commissions étant méthodiquement supprimés* ». On a vu *supra* que cette disposition n'était pas forcément respectée, et ce jusqu'au renforcement du contrôle et des interdictions dans les années 1930. Il est vrai que les traitements au Conseil sont, à tout le moins au début de la Troisième République, répulsivement bas en comparaison des autres grands corps. A partir des années 1880, donc, un auditeur de deuxième classe gagne 2000 francs par an, un auditeur de première classe 4000 francs. Pour la maîtrise des requêtes, le traitement est de 8000 francs par an. En 1872, un conseiller d'État gagne 16 000 francs annuels. Pour comparaison, dans la magistrature judiciaire, les substituts de première et deuxième classe gagnent respectivement 10 000 et 8000 francs par an. Les conseillers à la Cour d'appel de Paris émargent à 17 000 francs par an, quand les conseillers à la Cour de cassation reçoivent 25 000 francs annuels. Au sommet de l'institution, les présidents de chambre à la Cour de cassation sont à 30 000 francs par an, le premier président à 35 000, contre respectivement 20 000 francs pour un président de section au Conseil d'État et 25 000 pour le vice-président. Ces chiffres peuvent être comparés avec les émoluments des directeurs d'administration centrale qui, avant 1914, gagnent de 12 000 à 20 000 francs par an ; les agrégés des facultés débutent en province à 18 000 francs (en 1927), alors qu'un ingénieur en chef des Ponts et Chaussées touche 8000 francs. Pour ce qui est des cadres supérieurs du secteur privé, selon les chiffres fournis par Christophe Charle²¹⁹, un chef de service au Crédit lyonnais gagne en 1880 15 000 francs (plus des avantages en nature), un chef d'exploitation dans une compagnie de chemin de fer de 15 à 25 000 francs, le secrétaire général de la Compagnie de Suez 20 000 francs. Si, en 1872, l'argument pour justifier qu'on gagne parfois deux fois plus dans la magistrature judiciaire qu'au Conseil d'État est qu'une fonction qui est élective (aux termes de la loi du 24 mai 1872, les conseillers sont élus par l'Assemblée nationale) ne peut être rétribuée autant qu'une fonction qui constitue une carrière, la parité des traitements avec l'ordre judiciaire devient le cheval de bataille du corps, et elle est obtenue en 1919, suite aux travaux de la commission présidée par Hébrard de Villeneuve.

L'ascétisme relatif des rémunérations, au moins au début de la période étudiée, est à l'avenant de l'ascétisme qui caractérise les conditions de travail au Conseil d'État, là encore en comparaison avec les autres grands corps. Comme cela a été montré dans la première section de ce chapitre, ces conditions de travail sont, si on met de côté le prestige et le décorum du lieu, assez spartiates. L'absence – déjà mentionnée – de bureau surprend immanquablement les nouveaux membres venus du tour extérieur, interloqués d'apprendre que « le lieu de travail, c'est la bibliothèque ». Si le Conseil d'État s'attache à donner de lui-même une image vertueuse et sobre, son austérité relève également sans doute d'une forme de coquetterie. Surtout, cette frugalité, quoique bien réelle, doit être mise en parallèle avec le principe rappelé plus haut, à savoir le fait que, dans les milieux bourgeois, la question du rapport à l'argent reste taboue. On

²¹⁹ Dans *Les élites de la République*, ouvrage cité, p. 518.

sait que les conclusions des commissaires du gouvernement, contrairement aux réquisitions du procureur dans les juridictions judiciaires (qui font partie du dossier), ne sont pas nécessairement versées aux archives publiques, les rapporteurs publics en conservant la propriété intellectuelle. Il se dit ainsi, sans vraiment se dire, que certains commissaires du gouvernement monnaient leurs conclusions auprès des revues spécialisées, certaines de celles-ci étant par ailleurs habituées à rémunérer leurs contributeurs.

Le rapport à la gratuité et, plus généralement, à l'économie des biens symboliques, s'exprime également dans la gratuité, ou plutôt dans le financement par l'impôt, de l'accès à la justice administrative. Le célèbre décret du 2 novembre 1864 dispense en effet de frais l'introduction d'une requête pour excès de pouvoir. Il existe en revanche pour tous les autres recours où le ministère d'un avocat est requis un droit de greffe (28 francs 50 en 1936). Là encore, on retrouve l'idée d'un équilibre entre défense des administré-e-s et préservation des prérogatives de la puissance publique. Dans une lettre du 8 février 1955 au ministre de la Justice, René Cassin, vice-président du Conseil d'État, justifie ainsi un relèvement des droits d'enregistrement en déclarant : « *Il faut concilier le droit pour tous les justiciables de se plaindre d'excès de pouvoir ou d'illégalité avec la nécessité de préserver l'État de recours manifestement abusifs ou formés à la légère* »²²⁰. Pour les recours où le ministère d'un avocat au Conseil est requis, les droits d'enregistrement ne sont toutefois dus par le requérant qu'en cas de rejet total ou partiel de la requête. D'autre part, si l'actuel article L. 761-1 du Code de justice administrative permet au juge d'accorder à la partie gagnante le remboursement des frais engagés pour défendre sa cause, l'administration se manifeste rarement pour réclamer son dû, tant et si bien que les requérants ne s'exposent en général à aucun risque de condamnation pécuniaire²²¹.

« *Par ces motifs, nous concluons* » : telle est la formule usuelle par laquelle les commissaires du gouvernement, encore aujourd'hui, clôturent leur intervention à l'audience et énoncent la solution qu'ils/elles retiennent pour le litige en cause. Ce maintien des formes élocutoires témoignent des racines historiques profondes de l'institution, de même que de sa puissante capacité à reconduire les formes héritées du passé, *via* notamment la constitution d'un capital de précédents, d'un capital jurisprudentiel. Nous espérons ainsi avoir montré ce qu'une ethnographie historique, sur des bases certes différentes, pouvait apporter comme complément à l'ethnographie contemporaine de Bruno Latour. Par la logique presque entièrement constructiviste qui est la sienne, ce dernier a parfois tendance à donner l'impression que son travail fait tenir le droit à un fil. L'observation historique fait au contraire voir le Conseil d'État comme une institution solide, cherchant sempiternellement à donner d'elle-même l'image d'une continuité immarcescible. D'où un sentiment d'immobilité, qui se retrouve à certains instants dans l'annulation de l'histoire repérable dans les discours de vulgarisation juridique sur la jurisprudence « éternelle » du Conseil d'État. Par ailleurs, l'évolution de la période tertio-républicaine met au jour *une institutionnalisation par la professionnalisation*. C'est du moins ce à quoi nous conduit notre intuition initiale sur « *la construction mutuelle des carrières et des*

²²⁰ AN 20040382/3.

²²¹ Sur cette question, voir CONTAMIN Jean-Gabriel, SAADA Emmanuelle, SPIRE Alexis et WEIDENFELD Katia (dir.), *Le recours à la justice administrative : pratiques des usagers et usages des institutions*, Paris, La Documentation française, 2009, p. 10.

institutions »²²². Ce résultat s'obtient dans une conjoncture où le Conseil d'État, bastion bonapartiste, doit démontrer sa capacité à changer et à s'adapter, ce que lui permet l'autonomie relative du champ juridique. On retrouvera le même réflexe à la Libération, avec la promotion jurisprudentielle des principes généraux du droit comme moyen d'effacer la sombre histoire du Conseil d'État sous l'Occupation.

On s'est beaucoup concentré, dans ce chapitre, sur l'institution elle-même, dans une perspective internaliste. L'objectif de ce choix de focale n'était pas de parler du Conseil d'État en soi, mais de la position des membres de celui-ci, à l'intérieur de l'institution et par rapport au champ politique, en tant qu'elle est susceptible de déterminer leur théorie et leur pratique du service public. Par exemple, le fait de préciser que le Conseil d'État est un monde alors sans femmes, où plutôt un monde où les femmes sont soit figées au bas de l'institution (dactylographes, lingères, personnel de service) soit requises pour faire exister les œuvres d'entraides ou de bienfaisance de leur mari, peut avoir une importance décisive au moment où, dans l'entre-deux-guerres, une partie de la fonction publique se féminise, et où le régalién rencontre le social. Ce n'est donc pas qu'au Conseil d'État en lui-même qu'il s'agit de s'intéresser : c'est au Conseil d'État en tant qu'il a été le lieu de diffusion d'une certaine idée du service public (« certaine idée », car les membres du Conseil, comme on l'a vu, ne « croyaient » pas tous au service public, ou n'y croyaient pas tous de la même façon, ce qui est, à n'en pas douter, une question décisive pour la suite de l'enquête). Ce que ce chapitre décrit, c'est donc le Conseil d'État dans la mesure où il a été le lieu d'édification et de légitimation de la théorie du service public, tout autant que le lieu de son contrôle. Il reste alors à mieux préciser l'insertion des conseillers d'État dans des réseaux et dans des sociétés savantes où, par leurs publications mais pas uniquement, ils diffusent leurs catégories de pensée, font rayonner ou au contraire pâlir l'idée de service public, bref à mieux cerner les équivoques d'une promotion à la fois doctrinale, symbolique et idéologiques du service public. C'est ce qui sera déterminé dans la suite de l'enquête.

²²² LEMERCIER Claire et PICARD Emmanuelle, « Quelle approche prosopographique ? », chapitre d'ouvrage cité, p. 620.

Chapitre 2

Les professeurs de droit et le droit administratif

« Il n'y a pas lieu de rompre avec la tradition, qu'on a toujours intérêt à garder tant qu'il ne survient pas une nécessité absolue de s'en éloigner » (Auguste Souchon)¹

Par une modalité différente de celle des membres du Conseil d'État, les professeurs de droit sont également impliqués dans la promotion de l'idée de service public comprise comme adaptation de la pensée d'État à un âge démocratique. Bien qu'il vénère la tradition, le monde des facultés de droit ne souhaite pas être laissé en arrière par le nouveau régime républicain. La Troisième République correspond à une époque où les facultés de droit forment encore l'essentiel des élites politiques, administratives, judiciaires et même littéraires, et où la licence en droit représente le sésame des couches supérieures de la société, *« le seul diplôme universitaire recherché par les classes dominantes »*². Ce quasi-monopole s'accompagne d'une forte centralisation : à la fin du dix-neuvième siècle, la faculté de Paris concentre à elle seule un gros tiers des étudiants en droit de toute la France. Les élites politiques sont très largement des juristes, et la domination de ceux-ci repose également en partie sur la transmission de cette forme particulière de capital qu'est le capital juridique, *« forme objectivée et codifiée d'un capital symbolique d'autorité qui suit sa logique propre »*³. Cette transmission passe bien souvent par l'exercice de père en fils d'une profession juridique. À cet égard, les seules données sociales existantes sont celles établies par l'historien états-unien John Burnley sur la faculté de Toulouse, où, en 1844, 79,4 % des étudiants sont issus des professions juridiques, de la bourgeoisie propriétaire ou de fonction⁴ ; en 1883, ce pourcentage diminue à 67,9 %, mais il donne à penser le fait que, tout au long du dix-neuvième, et encore en partie dans la première moitié du vingtième siècle en France, les facultés de droit correspondent à un monde de l'entre-soi. Cette prédominance des « écoles de droit », pour reprendre la terminologie de l'époque napoléonienne, contribue à diffuser une *culture juridique*⁵ au sein du corps social.

Sous la Troisième République, les titres juridiques habilitant à dominer la structure sociale sont de différentes natures, de sorte qu'il faut se mettre d'accord sur ce que l'on entend par « juriste ». À la définition par le diplôme ou par le métier donnée par Yves-Henri Gaudemet (*« Le mot de juriste désigne aussi bien les docteurs en droit que ceux qui, sans avoir nécessairement cette qualité, ont exercé, antérieurement ou simultanément à leurs fonctions*

¹ AN AJ/16/1800, procès-verbal du Conseil de la Faculté de droit (18 mars 1920).

² HALPÉRIN Jean-Louis, « Avant-propos » in HALPÉRIN Jean-Louis (dir.), *Paris, capitale juridique (1804-1950) : études de socio-histoire sur la Faculté de droit de Paris*, Paris, Éditions Rue d'Ulm, 2011, p. 7.

³ OCQUETEAU Frédéric et SOUBIRAN-PAILLET Francine, « Champ juridique, juristes et règles de droit : une sociologie entre disqualification et paradoxe », *Droit et société*, numéro 32, 1996, p. 18.

⁴ BURNEY John, *Toulouse et son université : facultés et étudiants dans la France provinciale du dix-neuvième siècle*, traduction de Philippe Wolff, Toulouse, Presses universitaires du Mirail, 1988, p. 165.

⁵ Sur ce concept, voir Frédéric Audren et Jean-Louis Halpérin, *La culture juridique française : entre mythes et réalités*, Paris, CNRS éditions, 2013.

politiques, une profession juridique »⁶), on peut préférer une définition qui mette l'accent sur la dimension *relationnelle* d'un tel statut : en ce sens, on dira qu'un juriste est quelqu'un qui est défini comme juriste (que ce soit par ses diplômes, par sa profession ou par ses écrits) et qui est vu comme un juriste par les autres juristes. Cette dimension relationnelle est essentielle dans la perspective d'une enquête sur les exposants de l'idée de service public, car ceux-ci sont rattachables à un ensemble d'individus admis à intervenir dans le champ doctrinal, participation qui suppose « *la reconnaissance d'un droit à parler du droit* »⁷. De cet ensemble plus vaste des « juristes » on peut ainsi détacher la figure singulière du professeur de droit : en effet, la banalité du passage par le droit pour les héritiers de la bourgeoisie fait *a contrario* ressortir comme une originalité le fait de vouloir s'y consacrer sur le mode professoral, une fois entendu que la licence en droit ouvre sur bien d'autres carrières possibles. Si les juristes peuvent prétendre à exercer un magistère sur la société, les professeurs de droit, de leur côté, se démarquent de cet ensemble en se percevant, en son sein, comme un monde à part.

Les individus analysés ici dans le deuxième temps de cette présentation des acteurs qui ont « fait » le service public entre 1873 et 1940 sont pour la plupart des publicistes du tournant du siècle dernier. À leur sujet la doctrine française n'est pas avare d'éloges, suivant une logique d'autoconsécration de la discipline « droit public ». Stéphane Rials, par exemple, écrit que « *la plus belle page de la culture juridique française s'ouvre en 1890 et se referme avec l'extinction de la première grande génération de grands publicistes, autour de 1930* »⁸. L'enquête dont les résultats sont ici exposés ne s'arrête pas à cette date, même s'il est vraisemblablement utile de se rendre sensible au caractère remarquable, sur le plan historique, de cette période, ainsi qu'à la dimension fondatrice du travail et de l'implication de cette cohorte de publicistes. Dans l'étude qu'il consacre à Achille Mestre, Fabrice Melleray note ainsi que « *ce que l'on pourrait nommer "le temps des théoriciens", qui s'étend sur une quarantaine d'années et va sans doute d'Hauriou à Bonnard, constitue probablement une étape historique (peut-être même une simple parenthèse) nécessaire au développement de la discipline mais impossible à reproduire* »⁹. Nonobstant le caractère inédit de l'entreprise à laquelle ils se livrent, ces juristes ne sont pas tous de grands théoriciens. Les 14 enseignants retenus pour l'enquête prosopographique ont surtout en commun d'avoir été des utilisateurs, sur le plan académique et parfois pratique, de l'idée de service public, au travers de leur investissement dans le droit public en général et dans le droit administratif en particulier. On verra que la localisation géographique de ces dix enquêtés, avec notamment la prépondérance de Paris dans leur choix de carrière, constitue une donnée non négligeable de l'enquête, à une époque où, comme on l'a déjà rappelé, la faculté parisienne bénéficie d'une position privilégiée au sein de l'enseignement supérieur français, rassemblant presque la moitié des étudiant-e-s du pays et possédant un corps professoral plus important qu'en province.

Les acteurs étudiés (*cf.* encadré 5) ont en commun d'être à la fois des producteurs et, à titre divers, des *prescripteurs* de l'idée de service public. Pour décrire leur activité en la matière, on peut ainsi reprendre le choix lexical que fait Guillaume Sacriste au sujet des professeurs de

⁶ GAUDEMET Yves-Henri, *Les juristes et la vie politique de la Troisième République*, Paris, PUF, 1970 p. 10.

⁷ BERNARD Alain et POIRMEUR Yves, « Doctrine civiliste et production normative » dans BERNARD Alain et POIRMEUR Yves (dir.), *La doctrine juridique*, Paris, PUF, 1993, p. 129.

⁸ RIALS Stéphane, « Une doctrine constitutionnelle française ? », *Pouvoirs*, numéro 50, 1989, p. 81.

⁹ MELLERAY Fabrice, « Achille Mestre ou les débuts du droit administratif moderne », *Mélanges en l'honneur de Jacqueline Morand-Deville*, Paris, Montchrestien, 2007, p. 455.

droit constitutionnel et parler de « *prédicants* »¹⁰ : les manuels, cours, notes d'arrêt, théories de ces auteurs relèvent bien d'une logique normative et de ce qu'on pourrait appeler « un service public de la chaire ». Si les professeurs peuvent ainsi jouer aux « *petits prophètes privilégiés et stipendiés par l'État* » évoqués par Max Weber¹¹, c'est aussi parce qu'à l'époque, l'université est un lieu politisé car plus dépendant du politique que ce qu'elle n'est aujourd'hui. En ce sens, il paraît impossible de chercher à opposer le champ juridique au champ politique, car les juristes se trouvent des deux côtés. On l'a déjà dit, les élites politiques sont alors dominées par les professions juridiques : comme l'ont établi Jean Estèbe et Mattei Dogan, 36 % des ministres entre 1877 et 1899 sont des avocats, et 29,7 % des députés de la Chambre élue en 1893 le sont également¹². À côté des avocats, les universitaires apparaissent, dans le régime qui se construit à partir de 1871, en première ligne, car « *les clients privilégiés des biens scientifiques produits par les professeurs de droit public sont justement les gouvernants républicains, de sorte que plus le champ de la doctrine s'autonomise, plus il s'intègre au champ du pouvoir* »¹³. La notion de service public figure parmi ces biens scientifiques, de sorte que l'opposition entre les *auctores* et les *lectores*, entre ceux qui font la loi et ceux qui la commentent, si elle peut être temporairement opérante, ne peut pas être considérée comme le fin mot de l'histoire des rapports entre champ juridique et champ politique sous la Troisième République.

Encadré 5 : la constitution du sous-groupe des professeurs de droit

Par rapport aux autres professions juridiques, les professeurs de droit représentent une catégorie bien moins nombreuse. Dans les 16 facultés que compte la France sous la Troisième République¹⁴, on dénombre, en 1880, environ 120 professeurs (toutes matières confondues). L'*Annuaire de l'Instruction publique et des Beaux-Arts* ainsi que la base de données SIPROJURIS permettent de recenser, pour la Troisième République, 77 universitaires enseignant une matière incluant le droit administratif (« Droit administratif », « Éléments du droit public et administratif », « Droit administratif et droit constitutionnel », « Droit public et administratif », « Droit administratif approfondi », « Contentieux administratif », « Droit constitutionnel et contentieux administratif », « Droit administratif comparé »). Ces matières sont en réalité des intitulés de chaires ou de cours. Le « Droit administratif » proprement dit est bien évidemment l'intitulé le plus répandu (65 enseignants), sachant que, à la faveur des mutations ou des changements d'intitulé, certaines personnes ont pu enseigner plusieurs de ces matières à différents moments de la carrière.

Parmi les 77 professeurs qui ont enseigné, à un moment ou à un autre de la Troisième République, une matière impliquant le droit administratif, certains l'ont fait de manière éphémère. Cyprien Dujarier et René Garraud, par exemple, ne gardent leur cours que pendant un an, respectivement à Alger et à Lille. Il faut donc garder en tête que, parmi toutes les personnes qui ont eu la responsabilité d'un enseignement de droit administratif, certains n'ont laissé aucune œuvre, en particulier lorsque cette matière était imposée aux jeunes agrégés. Par ailleurs, il est des universitaires qui n'ont jamais fait de cours de droit administratif, mais qui ont abordé la question du service public, parce que leur cours parlait de l'État et qu'ils avaient été formés par l'agrégation unique. On peut ainsi penser à des professeurs de droit constitutionnel comme Esmein ou Carré de Malberg, à des civilistes comme Gény ou Saleilles ou encore à un internationaliste comme Scelle. Parce que la plupart des juristes de l'époque sont de très grands généralistes et que tout ce qui

¹⁰ SACRISTE Guillaume, *La République des constitutionnalistes*, ouvrage cité, p. 83 et *passim*.

¹¹ WEBER Max, *Le savant et le politique*, traduction de Julien Freund, Paris, Éditions 10/18, 2002 [1919], p. 80.

¹² ESTÈBE Jean, *Les ministres de la République (1871-1914)*, Paris, Presses de la FNSP, 1982, p. 105 et DOGAN Mattei, « Les filières de la carrière politique », *Revue française de science politique*, VIII, 4, 1967, p. 472. Voir également Gilles Le Béguec, *La République des avocats*, Paris, Armand Colin, 2003.

¹³ SACRISTE Guillaume, *La République des constitutionnalistes*, ouvrage cité, p. 184.

¹⁴ Avec une « parenthèse » pour Strasbourg de 1871 à 1919.

touche à l'État les intéresse, il est bien question, comme le titre de ce chapitre l'indique, des professeurs de droit par rapport au droit administratif, et non des seuls administrativistes.

Pour constituer l'échantillon de professeurs de droit sur lequel nous avons travaillé, nous sommes partis des deux éléments qui viennent d'être rappelés (enseignement du droit administratif par des professeurs qui n'ont pas marqué la « discipline » et utilisation de la notion de service public par des juristes qui ne sont pas des administrativistes) afin, par une logique d'entonnoir, de dégager un sous-corpus restreint de 14 individus. Ce sous-corpus a été obtenu par le cumul de trois indicateurs principaux : un critère de spécialisation (le professeur a-t-il cherché à se spécialiser en droit public et en droit administratif ?), un critère de durée (a-t-il enseigné la matière pendant un temps significatif ?) et un critère scientifico-pédagogique (a-t-il produit un livre, des articles ou un manuel ?). La conjonction de ces trois indicateurs mesure ainsi un degré de visibilité en même temps qu'un poids dans le champ juridique en général et dans le sous-champ du droit administratif en particulier. Le but de cette composition n'est donc pas de reconstituer tout l'espace juridique universitaire où il serait question de service public, mais de prélever la partie qui s'intègre de la manière la plus claire à l'ensemble plus vaste qu'est le champ du public.

Les 14 professeurs concernés sont ainsi : Jean Appleton (professeur de droit administratif à Lyon de 1899 à 1926, auteur d'un *Traité*), Henry Berthélemy (titulaire d'une chaire de droit administratif à Paris de 1896 à 1932, auteur d'un *Traité*), Roger Bonnard (professeur de droit administratif à Bordeaux de 1922 à 1944, auteur d'un *Précis* et co-directeur de la *Revue du droit public* à partir de 1935), Théophile Ducrocq (détenteur d'une chaire de droit administratif à Poitiers puis à Paris de 1863 à 1899, auteur d'un *Traité* et d'autres ouvrages sur les services publics), Paul Duez (professeur de droit constitutionnel puis de droit administratif à Lille, auteur de *La responsabilité de la puissance publique*), Léon Duguit (titulaire d'une chaire de droit constitutionnel et administratif à Bordeaux, auteur de nombreux ouvrages et traités en lien avec le service public), Maurice Hauriou (professeur de droit administratif à Toulouse de 1888 à 1920, également auteur de nombreux ouvrages, traités et notes d'arrêt sur le service public), René Jacquelin (détenteur d'une chaire de droit administratif à Paris de 1896 à 1934, auteur d'un ouvrage sur le contentieux et d'un autre sur le droit administratif), Gaston Jèze (professeur de droit administratif à Lille puis à Paris de 1906 à 1937, avec une œuvre abondante en droit administratif et en finances publiques), Ferdinand Larnaude (premier titulaire de la chaire de droit public général à la Faculté de Paris, fondateur de la *Revue du droit public*), Achille Mestre (professeur de droit administratif à Toulouse puis à Paris de 1920 à 1944, grand arrêtiériste), Léon Michoud (titulaire de la chaire de droit administratif à Grenoble de 1886 à 1916), Henry Nézard (professeur de droit administratif à Caen de 1920 à 1943, auteur de monographies sur la fonction publique et sur les services publics) et Louis Rolland (spécialiste de droit administratif, en poste à Alger, Nancy puis Paris ; auteur de nombreuses publications en droit et en contentieux administratifs).

Comme pour les membres du Conseil d'État, d'autres variables (décanat, présence au jury d'agrégation) ont été utilisées pour évaluer le poids de chacun de ces professeurs dans le champ juridique et dans le sous-champ du droit administratif. Parmi ces 14 universitaires, si certains sont aujourd'hui des figures illustres de la science du droit (Duguit, Hauriou, Jèze), d'autres (Nézard, Duez, Jacquelin) sont tombés dans un relatif oubli. Comme on l'a vu plus haut, le droit administratif tertio-républicain ne se réduit pas à ces 14 noms-là, qui ne forment pas un « clan » des « administrativistes » (le terme n'est d'ailleurs forgé, de manière sensiblement péjorative, qu'à la fin des années 1930 par Eisenmann). Duguit, par exemple, aurait été surpris qu'on le traite comme un administrativiste, car il ne pensait pas pratiquer une science différente de ses « collègues » Esmein, Gény ou Saleilles. Le « prosopographe » qui prête une qualification à ces acteurs ne doit donc pas faire comme si ces derniers avaient une parfaite conscience de ce qu'ils faisaient : si ces universitaires ont fait l'histoire, ils ne savaient pas nécessairement quelle histoire ils faisaient. On peut seulement présupposer que ces individus partageaient quelque chose de l'ordre de la concomitance et du projet collectif. Ainsi, pour ne pas s'en tenir à l'histoire sainte du droit administratif, encore faut-il montrer que ces 14 individus ont réussi à imposer leur vision de la matière à tous les « obscurs » qui l'enseignaient également. Comme pour les membres du Conseil d'État, on parle là d'une dynamique de professionnalisation par laquelle des professeurs renforcent

leur intégration au champ du pouvoir en alimentant une certaine conception du service public qui, à l'intérieur du champ juridique, s'apparente à une forme de révolution symbolique.

L'autonomie relative du champ juridique à l'égard du champ politique gagne néanmoins à être confrontée au discours indigène des enquêtés. Celui-ci se signale par la dénégation de la dépendance à l'égard du champ politique, et ce encore plus que pour les membres du Conseil d'État. Chez Duguit, cette dénégation prend la forme d'une croyance forte, sur un mode wébérien, en la neutralité de la chaire : « *L'individu, qui fait ces différents actes pour le compte de l'État, n'est pas organe de la volonté de l'État ; il exprime sa volonté propre ; il manifeste son activité individuelle propre. Comme le dit Jellinek, "le professeur d'université n'enseigne pas la mathématique du roi de Prusse ou la psychologie du grand-duc de Bade"* »¹⁵. Chez un auteur comme Berthélemy, la proclamation de la non-détermination par la politique passe par la description de relations professionnelles irréniques, fondées sur le respect de la pluralité des opinions : « *Toutes les opinions se rencontrent à l'assemblée des professeurs de la Faculté de droit. Elles ne s'affrontent jamais. Chacun de nous rend cette justice aux autres que nos sentiments, nos arguments, nos déterminations, qu'il s'agisse de questions de personnes ou de questions de doctrine, n'y sont jamais influencés par des mobiles d'ordre politique* »¹⁶. L'indépendance à l'égard du champ politique ne se montre jamais mieux que lors de l'élection du doyen de la Faculté de droit parisienne : les membres de celles-ci s'emploient alors à renvoyer l'image d'« *un grand corps autonome réglant lui-même l'élection de son chef en dehors de toute intervention extérieure, exerçant des prérogatives de souveraineté sur son propre fonctionnement, à l'image de toute corporation* »¹⁷. En réalité, et comme le relève Guillaume Sacriste, les fonctionnaires de la direction de l'Enseignement supérieur du ministère de l'Instruction publique s'efforcent de faire accéder à ce poste administrativo-universitaire essentiel un professeur susceptible de relayer leur politique réformatrice. Cette dépendance des facultés à l'égard du ministère se traduit également au niveau du choix des programmes et des nominations. Dans le premier cas, on passe d'une tutelle à une quasi-autonomie. En effet, alors que la Faculté de Paris avait, depuis 1869, arrêté de faire viser ses programmes par la direction de l'Enseignement supérieur, pour les facultés de province, les envois de programme cessent en 1883, peu avant le décret du 28 décembre 1885, qui marque la fin de l'exercice par le ministère de sa prérogative d'approbation de ces derniers. Peu de temps après (1888), l'inspection générale des facultés de droit est supprimée, ce qui marque la fin du contrôle externe du ministère sur les facultés de droit. Dans le second cas – celui des nominations –, la loi du 27 février 1880 augmente nettement l'autonomie des facultés dans le choix de leurs enseignants, en prévoyant désormais, pour chaque chaire vacante, deux propositions par le Conseil de la Faculté et deux par le Conseil supérieur de l'Instruction publique où siègent désormais des professeurs élus. Ce n'est donc pas le moindre des paradoxes que de voir, à une époque où les universités sont encore très dépendantes du politique, les conditions de l'autonomie corporative des enseignants des facultés de droit être réunies, avec un groupe de professeurs à la base très étroite, en contact direct et fréquent avec la direction de l'enseignement supérieur, notamment pour l'affectation des agrégés.

¹⁵ DUGUIT Léon, *L'État, les gouvernants et les agents*, Paris, Dalloz, 2003 [1903], p. 37.

¹⁶ BERTHÉLEMY Henry, *L'École de droit*, Paris, LGDJ, 1932, p. 37. Ces propos « indigènes » sur la diversité et l'unanimité du corps professoral sont bien évidemment à mettre en perspective par rapport aux polémiques, comme l'affaire Scelle ou l'affaire Jèze, qui secouent la Faculté de droit.

¹⁷ SACRISTE Guillaume, *La République des constitutionnalistes*, ouvrage cité, p. 511.

Dans son étude sur les facultés de province au dix-neuvième siècle, Frédéric Audren relève à bon droit que, précisément parce qu'elles sont destinées à répondre à une demande sociale de compétences, « *les Facultés "professionnelles" (droit et médecine) ont fait, pendant la Troisième République, l'objet d'une attention particulière de la part des autorités, à la différence des Facultés "académiques" (lettres et sciences)* »¹⁸. Cette précision nous met sur la piste du lien existant entre la situation des facultés à l'égard de l'État et l'intérêt à lire la construction d'une nouvelle figure universitaire légitime – l'administrativiste – à l'aune des acquis de la sociologie des professions. Ce n'est en effet pas un hasard si, dans la sociologie anglophone de ce courant, les domaines médical et juridique forment la majorité des exemples analysés en 1933 par Carr-Saunders et Wilson¹⁹. Ces professions s'appuient toutes deux sur la justification de fonctions éminentes touchant à deux valeurs sociales essentielles : la santé et la justice. Il est donc clair que dans la description du processus qui nous occupe ici, opposer les professions juridiques à l'État relève d'une impasse méthodologique. Comme le dit Abbott, « *une théorie effective du développement des professions doit donc être assez générale pour intégrer le fait de la participation massive de l'État dans le processus de professionnalisation* »²⁰.

Il reste, pour clore l'introduction de ce chapitre, à revenir sur le contenu et la méthode ici mobilisée. Dans ce chapitre, et encore plus que dans celui consacré aux membres du Conseil d'État, ce sont essentiellement les *acteurs* qui sont analysés, alors que le service public en tant que paradigme disciplinaire du droit administratif sera surtout évoqué dans la deuxième partie de la thèse (respectivement dans les chapitres 4 et 6). Pour ce faire, le choix a été fait de ne pas s'en tenir à « *une lecture doctrinale de la doctrine* »²¹, c'est-à-dire d'objectiver les positions des uns et des autres, sans pour autant que cette tentative d'objectivation ne nous fasse délaisser la production théorique des auteurs ici étudiés. Ce choix rejoint la tentative de Guillaume Sacriste d'établir une position médiane entre les travaux de Christophe Charle ou de Lucette Levan-Lemesle et les analyses purement textuelles des canons de la doctrine²². Il faut ajouter que l'intérêt de coupler l'analyse sociologique et l'analyse de plein texte n'a pas qu'une vertu méthodologique : il est aussi guidé par notre problématique de recherche. Pour accentuer la dimension proprement créatrice des écrits de certains légistes, Pierre Bourdieu affirme ainsi :

Pour comprendre adéquatement des écrits politiques qui, loin d'être de simples descriptions théoriques, sont de véritables *prescriptions pratiques*, visant à faire exister, en lui donnant un sens et une raison d'être, un type nouveau de pratique sociale, il faut réinsérer les

¹⁸ AUDREN Frédéric, « Qu'est-ce qu'une faculté de droit de province au dix-neuvième siècle ? » in NÉLIDOFF Philippe (dir.), *Les facultés de droit de province au dix-neuvième siècle : bilan et perspectives de la recherche*, Toulouse, Presses de l'Université Toulouse I, 2009, tome 1, p. 27.

¹⁹ CARR-SAUNDERS Alexander et WILSON Paul, *The Professions*, Oxford, Clarendon Press, 1933.

²⁰ ABBOTT Andrew, *The system of professions: an essay on the division of expert labor*, Chicago, University of Chicago Press, 1988, p. 28. Toutes les traductions tirées de cet ouvrage sont les miennes.

²¹ DEZALAY Yves, « La production doctrinale comme objet et terrain de luttes politiques et professionnelles » in BERNARD Alain et POIRMEUR Yves (dir.), *La doctrine juridique*, Paris, PUF, 1993, p. 233.

²² Dans *La République des constitutionnalistes* (ouvrage cité, p. 17), Guillaume Sacriste écrit ainsi : « *Les travaux de Christophe Charle ou la thèse sur l'économie politique de Lucette Le Van-Lemesle insistent par exemple sur la place qu'occupaient les professeurs de droit dans l'enseignement supérieur. De ce point de vue, ils possèdent l'insigne vertu de faire réapparaître les professeurs de droit en tant qu'acteurs sociaux, bien que cette démarche se réalise souvent au détriment – puisque là n'est pas leur propos – de l'analyse de leurs productions, i.e. du corpus doctrinal* ».

œuvres et les auteurs dans l'entreprise de construction de l'État avec laquelle ils entretiennent une relation dialectique ; et, en particulier, resituer les auteurs dans le champ juridique naissant, et dans l'espace social global, leur position – par rapport aux autres juristes et par rapport au pouvoir central – pouvant être au principe de leur construction théorique.²³

Une telle correspondance entre la théorie et la pratique se trouve vérifiée dans les propos tenus par les acteurs eux-mêmes. Ainsi, dans la notice nécrologique qu'il rédige en 1942 sur Larnaude, le doyen Ripert note : « *Il était de ceux qui, adolescents en 1870, croyaient à la vertu républicaine et il pensait fermement que l'enseignement du droit public le désignerait pour une participation au gouvernement de l'État* »²⁴.

Au sujet des professeurs de droit, certains aspects peuvent être traités de la même manière que ce qui a été fait pour les membres du Conseil d'État, à cette différence près que, dans le cas des universitaires, deux fils directeurs s'enchevêtrent dans l'analyse : un d'histoire du droit, et un autre relatif au cadre conceptuel du droit administratif. Nous voulons dire par-là que, pour les professeurs, le service public est à la fois une « bonne cause » et un paradigme disciplinaire. Si la production doctrinale sera surtout examinée dans la deuxième partie de la thèse, elle n'est ici abordée que dans la mesure où elle rend intelligible la position des professeurs de droit dans l'espace social, en lien avec la problématique de l'enquête, à savoir la mise à jour de la pensée d'État au travers d'un service public à la fois juridicisé et repeint aux couleurs démocratiques (les deux vont de pair) pour perpétuer la domination de légistes désireux de prendre le train de la République en marche. Cette entreprise passe d'abord par un investissement croissant dans le droit administratif, matière redécouverte dont il faut établir les limites, à la fois scientifiques et professionnelles (A). L'ensemble de ces facteurs est confirmé par l'analyse des données tirées de l'enquête prosopographique, qui permettent de mieux mettre en lumière l'origine sociale, les trajectoires, les choix de carrière et les positions politiques des professeurs de droit (B). Les acteurs ainsi resitués les uns par rapport aux autres dans une visée typologique, il devient alors possible d'analyser leur rapport au désintéressement, leur rapport à la tradition, et surtout leur rapport au nombre, ce dernier élément permettant d'éclairer sous un jour nouveau la relation entre le service public des légistes et le contexte de démocratisation du régime tertio-républicain (C).

A) Les caractéristiques du droit administratif universitaire sous la Troisième République

Cette section s'emploie à démontrer que les frontières entre les différentes matières du droit sont à l'époque très fluides. Le terme aujourd'hui courant de « discipline » n'est pas utilisé avant 1914 : c'est François Gény qui, en France, en parle en premier, dans son ouvrage *Science et technique en droit privé positif*. Sur la période étudiée, l'enseignement est divisé en « cours », et l'agrégation en « matières » ou en « épreuves ». C'est donc dans ce contexte que se déploie ce que d'aucuns ont baptisé plus tard « l'école du service public ». Ce syntagme donne tellement l'impression d'hypostasier des tentatives doctrinales non-coordonnées qu'on en vient à se demander s'il y a vraiment eu une telle école (et même s'il *pouvait* y en avoir une). Face à ce constat, l'analyse suggère qu'on gagne à ne pas restreindre la notion d'école à une logique doctrinale, et que c'est plutôt la question des formes de sociabilité qui doit être privilégiée. Puisque, en comparaison de leurs collègues allemands, les juristes français n'assuraient pas de

²³ BOURDIEU Pierre, « De la maison du roi à la raison d'État », article cité, p. 65.

²⁴ AN AJ/16/6047, dossier de carrière de Ferdinand Larnaude.

séminaire régulier dans lequel le maître pût former ses disciples, puisqu'aussi, en particulier en province, l'enseignement impliquait beaucoup plus un public de licence que des doctorant-e-s, la solution du décanat était, en termes d'influence, plus opératoire : il valait mieux, dans l'esprit de certains, être le maître de l'école de droit que le maître d'une école.

Cette section met également l'accent sur le déterminant géographique de la pratique de ces juristes. Dès l'étape de l'agrégation, la préparation parisienne était à la fois une question de contenu et de réseau. Dans la suite de leur carrière, les impétrants devenus professeurs pouvaient socialiser dans les comités contentieux, qui avaient un vrai pouvoir de consultation auprès de leur ministère respectif. Cependant, en termes de condition d'enseignement, la capitale était loin de représenter un *eldorado*. S'ils étaient acceptés à Paris, les professeurs de province redevenaient de simples agrégés et gagnaient moins d'argent. C'était donc comme s'ils revenaient en arrière. De plus, ils étaient alors à la merci des professeurs plus anciens, comme aujourd'hui les enseignant-e-s non-titulaires. Certains se disent qu'ils n'ont pas envie de passer par ces fourches Caudines. Duguit, par exemple, préfère rester à Bordeaux, où il s'adresse à des amphes de moins de 100 personnes (ce qui lui laisse du temps pour écrire), plutôt que d'être « promu » à Paris pour y faire passer des examens tout le temps. Pour les parisiens comme pour les professeurs des départements, un des enjeux de la période est de légitimer le droit administratif en établissant les frontières (a). Au sein de cette « discipline », l'idée de service public paraît fournir un canevas pratique, que la notion d'école (la fameuse « école du service public ») n'éclaire qu'imparfaitement (b). Les différences et les disputes autour de cette notion laissent apparaître l'importance de la position géographique des uns et des autres, avec l'opposition capitale entre Paris et la province (c). La présence du Conseil d'État, entre autres institutions, décisive dans l'optique de la légitimation du droit administratif, explique par ailleurs l'attraction des universitaires vis-à-vis de la capitale (d).

a) Légitimer le droit administratif, en établir les limites

Ce chapitre, comme le précédent sur les membres du Conseil d'État, et comme du reste l'ensemble de la thèse, repose sur une tentative d'association entre la sociologie des champs et la sociologie des professions. Même si ces deux traditions de recherche sont rarement rapprochées dans la sociologie actuelle, on peut néanmoins penser, comme le suggère Laurent Willemez, qu'il est pertinent d'articuler ces deux cadres, car « *le champ juridique s'appuie sur une série de processus liés à l'activité de représentants des groupes professionnels, et en particulier la recherche d'autonomie, d'autogouvernement, de production et de renforcement des frontières et de revendications territoriales, questions qui sont au cœur de la sociologie des groupes professionnels* »²⁵. Ces caractéristiques se retrouvent dans les transformations que connaît le champ juridique français au tournant des dix-neuvième et vingtième siècles : il s'agit, pour un groupe assez restreint d'universitaires, d'élargir le spectre et l'assise du champ juridique en intégrant à son orbite des matières nouvelles liées à la républicanisation de l'État. Comme on va le voir, cette intégration ne va pas sans controverse ; elle s'effectue sur un mode agonistique, conformément à ce qu'enseigne la sociologie des professions centrée sur la notion de *juridiction*. Dans *The system of professions*, Abbott écrit ainsi que « *le contrôle du savoir et de ses applications signifie qu'on domine les gens qui sont à l'extérieur de la juridiction et qui*

²⁵ WILLEMEZ Laurent, « Un champ mis à l'épreuve », article cité, p. 136.

attaquent ce contrôle »²⁶. Cette idée que le contrôle sans la concurrence est sans intérêt explique que « *les frontières de juridiction soient perpétuellement disputées, aussi bien dans la pratique locale qu'au travers de revendications nationales* »²⁷. Si on comprend ainsi que le but de ces luttes est de protéger des frontières, il reste à expliquer clairement quel est le territoire d'activités que les publicistes ici prosopographiés entendent défendre. Pour cela, il faut rappeler la distinction, dans la sociologie de langue anglaise, entre les termes de *profession* et d'*occupation*. Les membres des *professions* « *sont pourvus de droits spécifiques, tels que se constituer en association autonome et reconnue, interdire l'exercice de l'activité à ceux qui n'en sont pas membres, organiser la formation* »²⁸, alors que les personnes ne faisant pas partie de ces professions (et ayant donc une « *occupation* ») peuvent seulement se syndiquer. En ce qui nous concerne, et si l'on suit les différentes acceptions dégagées par Valérie Boussard, Claude Dubar et Pierre Tripier, la « *profession* » d'administrativiste est une profession au sens 1 (elle repose sur une vocation et une profession de foi), au sens 4 (les administrativistes sont des professionnels, ils ont une compétence reconnue en tant que telle), imparfaitement au sens 3 (celui de la corporation, du groupe professionnel) et pas du tout au sens 2 (cela ne correspond pas à une catégorie socio-professionnelle au sens de l'Insee)²⁹.

Parce que les administrativistes cherchent à se faire une place au sein du champ juridique et donc qu'ils attaquent eux aussi, en un sens, des frontières contrôlées par d'autres membres du champ, l'acclimatation de l'Université au droit administratif relève d'un long combat³⁰. L'ordonnance du 19 juin 1828, qui avait rétabli la chaire de droit administratif à Paris, rend cette matière obligatoire en troisième année. Au cours des années 1830, d'autres chaires de droit administratif sont créées un peu partout en province. En ce qui concerne l'agrégation, le droit administratif y est introduit dès la création de ce concours en 1855. Au début de la Troisième République, le droit administratif est la seule matière de droit public que l'étudiant de licence pratique. Les républicains vont, pièce par pièce, introduire de nouvelles matières au sein du cursus des trois premières années : l'économie politique (décret du 26 mars 1877) ; le droit constitutionnel en première année, le droit international public et la législation financière en deuxième année, la législation coloniale et la législation industrielle en options de troisième année (décret du 24 juillet 1889). Si elle s'émousse dans ces années-là, la prédominance du droit civil perdure, y compris après le sectionnement de l'agrégation en 1896. Avant cette date, il n'existe qu'une épreuve d'option, à l'écrit, intitulée « *Composition de droit constitutionnel et administratif* ». Les sujets qui y sont donnés sont plutôt profilés « *droit constitutionnel* » : en 1891, « *Le pouvoir des ministres* » ; en 1893 : « *De l'origine, de la nature et des limites du pouvoir réglementaire, et à quelles autorités il est réservé* »³¹. Par la suite, l'arrêté du 23 juillet 1896 ne prévoit, pour la composition écrite, qu'un choix entre le droit constitutionnel et le droit international public. Il n'est donc pas possible de choisir le droit administratif, qui n'est une matière que pour les quatre leçons de l'oral (avec le droit constitutionnel, la législation

²⁶ ABBOTT Andrew, *The system of professions*, ouvrage cité, p. 2.

²⁷ *Ibidem*.

²⁸ BOUSSARD Valérie, DUBAR Claude et TRIPIER Pierre, *Sociologie des professions*, Paris, Armand Colin, 2015, p. 7.

²⁹ *Ibidem*, p. 11-12.

³⁰ Ce « *long combat* » n'est ici retracé que dans la mesure où il a un impact sur la carrière des professeurs de droit retenus dans notre sous-groupe. Il est plus longuement disséqué dans le chapitre 4 consacré à la séquence Blanco/lois de Rolland, qui examine la construction, par les membres du Conseil d'État et ceux de la doctrine, d'un nouveau droit, avec ses rapports de force, ses phases d'accélération et de ressac.

³¹ AN F/17/4439, archives de l'agrégation de droit.

financière et le droit international public). Aux concours d'avant 1914, le droit administratif n'est toujours pas une option pour la composition écrite, malgré les protestations constantes des présidents du jury (Larnaudé puis Berthélemy) dans leur rapport.

Par ailleurs, le sectionnement de l'agrégation à partir de 1896 n'a pas entraîné, du moins dans les premières années, une augmentation de nombre de postes en droit public. Ce nombre de postes reste inférieur aux postes ouverts dans la section « droit privé et sciences criminelles » (cf. tableau 2), car les besoins ne sont pas énormes, et ils sont déjà remplis par la génération précédente, agrégés par l'agrégation unique. C'est ce que déplore Berthélemy dans son rapport de 1910, dénonçant à la fois le niveau très médiocre des candidats et le non monopole des agrégés publicistes dans l'enseignement du droit administratif : « *Le nombre de candidats est très bas et leur valeur est relativement faible. Cela paraît tenir à l'état général de l'enseignement du droit public, confié trop souvent à des professeurs sans compétences spéciales ou à des docteurs qui n'ont même pas été désignés pour cette fonction par les jurys d'agrégation. Sur 52 enseignements se rattachant au droit public dans nos facultés provinciales, 21 sont présentement confiés à des économistes, des civilistes, des historiens ou des chargés de cours* »³². Le doctorat sectionné en 1896 ne présente pas non plus de spécialisation en droit public, puisqu'il s'intitule « doctorat en sciences juridiques » (par opposition au « doctorat en sciences politiques et économiques »).

Tableau 2 : Nombre de postes à l'agrégation de droit (sections « Droit public » et « Droit privé et sciences criminelles ») entre 1898 et 1932

Année	Nombre de postes - droit public	Nombre de postes - droit privé
1898	2	6
1901	2	4
1903	2	3
1910	2	6
1912	3	7
1919	4	15
1920	5	10
1932	5	10

Un autre facteur pour comprendre les difficultés d'implantation du droit administratif dans les facultés tient à la rigidité du système des chaires et de leur intitulé. Comme les lauréats du concours de l'auditorat, qui, comme on l'a vu, ne sont pas automatiquement titularisés dans la fonction publique, les agrégés n'obtiennent pas immédiatement une chaire, mais doivent passer par des cours complémentaires non rattachés à une chaire. À l'issue de leur concours, ils disposent ainsi de dix ans pour être titularisés sur une chaire existante. Cela signifie que pour obtenir un poste de titulaire, l'agrégé doit abandonner le cours complémentaire qu'il assurait, et que, sauf dans le cas (rare en droit public) où une chaire est vacante dans la même matière, il change ainsi de spécialité. Du reste, à l'époque étudiée, les chaires ne sont pas nécessairement choisies pour leur intitulé : elles sont davantage considérées pour des motivations liées à la commodité géographique (proximité avec Paris ou avec la région natale). Comme l'écrit

³² AN F/17/4446, archives de l'agrégation de droit.

Christophe Charle, « *les professeurs, à l'opposé de ce qui se produit dans le reste du champ universitaire, répugnent à véritablement se spécialiser et à miser sur un domaine particulier du droit pour manifester leur excellence. Tel, qui enseignera le droit constitutionnel à Dijon, deviendra civiliste à Lyon et romaniste à Paris, selon les opportunités des enseignements disponibles* »³³. C'est le cas par exemple de Berthélemy, professeur d'histoire du droit à Lyon avant sa mutation à Paris pour une chaire de droit administratif, ou de Larnaude, chargé du cours complémentaire de droit des gens à Bordeaux avant de se voir offrir la chaire parisienne de droit public général. Le cas de Larnaude est intéressant car il est titularisé sur une chaire nouvellement créée, comme Ducrocq en 1884. Or les créations de chaires permettent d'échapper à la rigidité du système liée à la perpétuation des mêmes intitulés. Si la création de la chaire de droit public général avait été voulue par Léon Bourgeois, alors ministre de l'Instruction publique, il s'agissait d'un cours plutôt dévalorisé, créé spécifiquement pour Larnaude, qui était très proche des milieux radicaux. Les créations de chaires sont beaucoup plus rares dans les « facultés des départements », lesquelles ne peuvent s'enorgueillir du même soutien ministériel que la faculté parisienne, ce qui, en définitive, nuit aux matières nouvellement introduites.

La conversion au droit administratif de cette génération de juristes soucieux d'accompagner les développements de l'État républicain doit donc compter avec les pesanteurs liées au système facultaire français et au décalage saisissant entre Paris et les autres régions. C'est ainsi surtout grâce à des défricheurs de province que le droit administratif va peu à peu sortir de sa « clandestinité ». On répète souvent qu'Hauriou, passé à la postérité pour avoir été le (re)fondeur du droit administratif français, n'a accepté cette matière au début de sa carrière que contraint et forcé. Or Hauriou a bien voulu continuer dans cette discipline, ce qui n'avait pas été le cas d'Esmein, à qui on avait imposé le droit pénal, et qui n'a pas poursuivi dans cette voie. S'il faut tenir compte du fait que le cours de droit administratif est alors souvent le cours dont aucun titulaire ne veut et qui revient donc mécaniquement au plus jeune agrégé, on peut aussi supposer que les jeunes enseignants fassent de nécessité vertu, et que, en prenant des matières qu'ils ne connaissent pas, ils soient conduits à se diversifier et à travailler davantage que leurs prédécesseurs. Un choix négatif engendré par une place moins avancée « dans l'ordre du tableau » peut donc être tourné en avantage et déterminer une carrière de précurseur, comme dans le cas d'Hauriou.

Si le droit administratif n'est guère, à l'époque d'Hauriou, que « *la matière la plus légitime parmi les matières illégitimes* »³⁴, il devient dans l'entre-deux-guerres la matière reine du droit public. Le fait que le droit administratif apparaisse alors comme le principal savoir sur l'État et son action permet en effet sa domination théorique dans le champ du droit public interne. Comme Guillaume Richard le fait remarquer, le cours de droit public professé par Jèze en troisième année de licence à Paris donne de cette domination un exemple probant : « *L'étude du droit administratifs'identifie presque parfaitement, dans ce cas, avec l'étude du droit public lui-même, et les conclusions théoriques tirées de celle-là valent pour celui-ci* »³⁵. En un sens, l'enseignement du droit administratif est tout aussi politisé que celui du droit constitutionnel, mais pour des raisons différentes. Ces deux droits sont considérés comme de faux droits par les

³³ CHARLE Christophe, *Les élites de la République*, ouvrage cité, p. 241.

³⁴ SACRISTE Guillaume, *La République des constitutionnalistes*, ouvrage cité, p. 398.

³⁵ RICHARD Guillaume, *Enseigner le droit public à Paris sous la Troisième République*, Paris, Dalloz, 2015, p. 663.

civilistes, ce qui constitue un reproche assez classique dans le champ juridique : chaque discipline accuse son voisin de n'être pas assez « le droit ». Cela étant, un tel discours se retrouve davantage chez les opposants à la montée en puissance du droit public :

L'hostilité aux matières jugées politiques est un des éléments de l'opposition de plusieurs professeurs à l'introduction des matières de droit public dans les années 1870. Elle s'appuie sur une série d'équivalences entre droit public et droit politique, mais aussi sur l'instabilité supposée des matières, particulièrement du droit constitutionnel au vu des changements radicaux connus par la France tout au long du dix-neuvième siècle. L'absence de principes stables est assimilée à un défaut de juridicité ; droit et politique sont ainsi conçus comme deux essences différentes, incompatibles dans la culture juridique professorale.³⁶

Ce n'est pas un hasard si deux des plus importants théoriciens du droit de l'époque (Duguit et Hauriou) ont cumulé les casquettes de constitutionnaliste et d'administrativiste – la chaire de Duguit à Bordeaux était une chaire de droit constitutionnel et administratif, alors qu'Hauriou abandonne, en 1920, sa chaire de droit administratif pour une chaire de droit constitutionnel –, au sens où ces deux domaines du droit correspondent à une parole autorisée sur l'État. De ce fait, le droit constitutionnel et le droit administratif apparaissent, du point de vue sociologique, comme un outil puissant d'objectivation des institutions.

Il existe néanmoins des différences notables, surtout à cette époque, entre le droit constitutionnel et le droit administratif. Le droit constitutionnel de la Troisième République, qui ne connaît ni QPC ni contrôle de constitutionnalité *a priori*, constitue ce que Max Weber appelle un « droit de professeurs ». De ce point de vue, le droit administratif a une plus grande portée, comme le note Bastien François : « À la différence du droit administratif qui, à travers la justice administrative, 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, le droit constitutionnel ne peut s'appuyer que sur une clientèle très restreinte (certains professionnels de la politique dans certaines de leurs activités) et sur un domaine de validité qui reste dès lors limité »³⁷. Dit en d'autres termes, un savoir juridique ne peut pas prétendre à une existence sociale s'il n'intéresse personne au-delà de la seule sphère des juristes. Louis Liard ne dit pas autre chose dans son article de 1889 sur la réforme de la licence en droit :

L'enseignement supérieur est aujourd'hui considéré à bon droit comme une des sources où se forment et d'où découlent les idées générales qui, se répandant ensuite de couche en couche, finissent par faire partie du moral de la nation. Autant que les autres facultés, plus que les autres à certains égards, les facultés de droit ont une part dans ce travail. Bon an, mal an, 1500 jeunes gens se font inscrire sur leurs registres ; bon an, mal an, il en sort 1200 licenciés. Est-ce indifférent surtout dans une nation démocratique, dans un pays de suffrage universel et à une époque comme la nôtre ? Notre société est sans doute intéressée à ce que les études de droit privé conservent leur importance ; mais elle l'est plus encore à ce que les études de droit public obtiennent enfin une place plus en rapport avec leur rôle et leur utilité sociale.³⁸

³⁶ *Ibidem*, p. 700.

³⁷ FRANÇOIS Bastien, « La constitution du droit ? La doctrine constitutionnelle à la recherche d'une légitimité juridique et d'un horizon pratique » in BERNARD Alain et POIRMEUR Yves (dir.), *La doctrine juridique*, ouvrage cité, p. 220.

³⁸ LIARD Louis, « La réforme de la licence en droit », *Revue internationale de l'enseignement*, numéro 18, 1889, p. 116.

Le propos du directeur de l'Enseignement supérieur souligne combien plus un savoir a de l'audience sociale, plus nombreuses sont les personnes qui se tournent vers lui. Ainsi, dans les années 30, Achille Mestre, professeur à la Faculté de droit de Paris, accepte de donner à la radio des séries de conférences d'une vingtaine de minutes sur les thèmes du droit administratif³⁹. Parallèlement à ces actions de vulgarisation, l'intérêt des administrativistes est, sur un plan plus technique, qu'il y ait de plus en plus d'interventions de l'État et donc potentiellement de plus en plus de contentieux devant le Conseil d'État. Le droit administratif encourage ainsi, mais toujours modérément (ces acteurs, pour la plupart libéraux et plutôt conservateurs, ont peur des initiatives trop ouvertement démocratiques) à la fois l'intervention de l'État et les recours pour excès de pouvoir, car plus on ouvre la responsabilité et le plein contentieux, plus il y a de matière à traiter pour la jurisprudence et la doctrine.

On peut néanmoins se demander s'il est toujours vrai que, comme on l'a affirmé plus haut, le droit administratif intéresse une grande partie des acteurs politiques et administratifs qui côtoient, de près ou de loin, l'appareil d'État. On ne répétera ainsi jamais assez que la cartographie des disciplines juridiques s'assortit d'une *hiérarchisation*, du plus digne au plus pratique, du plus rémunérateur (tant symboliquement que pécuniairement) au plus ingrat. C'est dire, en d'autres termes, que la hiérarchie des professions juridiques dépend aussi de la hiérarchie économique des clients de celles-ci, *a fortiori* dans l'univers de la Troisième République, où les rapports sociaux sont encore plus marqués par des relations de domination économique et sociale. Or, à la différence des professeurs de droit civil, les administrativistes n'ont pas vraiment de « clients ». Le champ du droit administratif est en effet un champ réduit au territoire national. Pour pouvoir trouver à leur compétence des débouchés de praticien, les spécialistes de droit public sont ainsi obligés, à l'instar d'un Jèze ou d'un Mestre, de se tourner vers l'expertise financière ou internationale, ce qui confirme « *la faiblesse du marché spécialisé lié au droit administratif dans sa version juridicisée* »⁴⁰.

b) Y a-t-il eu une « école du service public » ?

Après avoir resitué la montée en puissance du droit administratif au sein du champ juridique universitaire de la Troisième République, on peut à présent en venir à ce qui constitue le cœur de la problématique : la place du concept de service public dans cette discipline. Pour comprendre l'usage que les professeurs de droit ont pu faire de cette notion, il faut avoir égard au fait même de l'existence d'une doctrine. Ce terme technique désigne l'ensemble des juristes (universitaires, avocat-e-s et autres professionnel-le-s du droit) qui, se distinguant de la jurisprudence (des juges), est habilité à commenter le droit et à le théoriser. L'existence de cette doctrine autorisée est une spécificité du champ juridique, comme le note Michel Miaille : « *Ce qui frappe, c'est que le monde des juristes apparaît beaucoup plus homogène que celui de leurs collègues en sciences sociales : l'existence même d'une "Doctrine" participant de manière quasi officielle ou authentique à l'interprétation du droit positif n'a pas d'équivalent dans les autres disciplines* »⁴¹. Or, contrairement à ce que laisse entendre le singulier (*la doctrine*), les professeurs de droit sont divisés à l'égard de l'importation de la notion de service public dans

³⁹ AN AJ/16/1802, registre de la Faculté de droit, séance du 3 novembre 1936, p. 260.

⁴⁰ RICHARD Guillaume, *Enseigner le droit public à Paris sous la Troisième République*, ouvrage cité, p. 573.

⁴¹ MIAILLE Michel, « Droit constitutionnel et sciences sociales », *Revue du droit public*, 1984, p. 286.

le droit administratif. D'où la question qui fait l'objet de cette section : peut-on dire qu'il a existé, sous la Troisième République, une « école du service public » ?

La décision *Blanco* de 1873 ne constitue pas l'année zéro du droit administratif. Comme cela a été rappelé, le droit administratif est déjà enseigné sous la Monarchie de Juillet, et il existe une doctrine « prélaferrièrenne » et précontentieuse de cette discipline⁴². Les professeurs qui enseignaient alors cette matière (Gérando, Macarel, Laferrière père), en plus d'être très liés au Conseil d'État, étaient isolés, non seulement les uns par rapport aux autres, mais aussi au sein de la doctrine juridique, alors dominée par l'école de l'exégèse. Même s'ils sont restés longtemps en poste, ils ne pouvaient prétendre constituer une école. Ce terme d'« école » suppose en effet « *un modèle d'organisation de la production du savoir* »⁴³, une permanence au moins relative ainsi qu'une forme de consensus doctrinal. Ces critères sont-ils réunis au moment de la Troisième République ? Il faut d'abord faire remarquer que le système universitaire français, avec sa dualité forte entre la Faculté de droit de Paris et les « facultés des départements », ne favorise guère la notion d'école. Si l'on part du principe que la direction de thèses est un indicateur pertinent d'une influence certaine dans le domaine scientifique, force est de constater que ni Duguit ni Hauriou n'ont fait école : ils ont dirigé moins de thèses que certains de leurs collègues parisiens, ne serait-ce que parce qu'à Toulouse et à Bordeaux, deux universités pourtant importantes, il y avait moins d'étudiant-e-s à diriger qu'à Paris. En outre, on n'a aucune trace d'un éventuel séminaire hebdomadaire ou mensuel au cours duquel les deux professeurs auraient réuni leurs doctorant-e-s. À l'inverse, d'autres auteurs, qui ont moins compté dans l'historiographie des disciplines juridiques, ont encadré de nombreux travaux, publiés ou non. On peut ainsi penser à un auteur tombé dans un relatif oubli, Chavegrin. De même, Larnaude, qui ne produit aucune œuvre majeure, est l'un des directeurs de thèse les plus prolifiques de la Faculté de droit de Paris. Mestre, également « grand » encadrant, est décrit par son ancien étudiant, le conseiller d'État Georges Maleville, comme « *certainement le professeur le plus aimé de la génération d'étudiants en droit à laquelle j'ai appartenu* »⁴⁴. Si la popularité auprès du public étudiant n'est pas à lui seul le signe d'une prépondérance scientifique, il donne néanmoins une idée d'un certain type de positionnement à l'intérieur du champ juridique. Jèze, par exemple, est peu choisi pour diriger des thèses, car il traîne, à tort ou à raison, une réputation défavorable.

Si la direction de thèses ne peut alors être tenue pour un critère de l'excellence scientifique, il faut alors se demander ce qui fait qu'on a pu parler, pour l'époque tertio-républicaine, d'une « école du service public ». Cette école est étroitement associée au nom de Léon Duguit. Dans un article important sur la question, Fabrice Melleray a distingué autour de cette notion trois cercles, « *qui se superposent largement mais qui doivent être soigneusement différenciés* »⁴⁵ : l'école de Bordeaux, qui réunit les auteurs passés par la faculté girondine et qui se reconnaissent dans l'œuvre de Duguit ; l'école du service public, qui désigne ceux qui ont vu dans le service public le critère de compétence de cette discipline ; enfin l'école duguiste, qui regroupe les chercheurs, pas nécessairement publicistes, qui, sans être passés par Bordeaux, se sont reconnus dans les travaux de Duguit et en ont fait la base de leurs travaux. Duguit est

⁴² Voir Mathieu Touzeil-Divina, *La doctrine publiciste (1800-1880)*, Paris, Éditions La mémoire du droit, 2009.

⁴³ RICHARD Guillaume, *Enseigner le droit public à Paris sous la Troisième République*, ouvrage cité, p. 771.

⁴⁴ MALEVILLE Georges, *Conseiller l'État*, Paris, Litec, 1979, p. 8.

⁴⁵ MELLERAY Fabrice, « École de Bordeaux, école du service public et école duguiste : propositions de distinction », *Revue du droit public*, 2001, p. 1889.

associé à l'école du service public car sa contribution théorique est emblématique de l'évolution du droit public sous la Troisième République. Conformément à un État qui passe petit à petit, et au prix d'intenses luttes et de nombreuses contestations, du statut d'État gendarme au statut d'État providence, le droit administratif français est marqué par la substitution de la notion de service public à celle de police : le rôle de l'État, resitué à grands traits, ne serait plus de réprimer (ou de prévenir), mais de fournir des services à la population. Dans ce cadre, Duguit joue un rôle primordial : en 1901, dans l'un de ses premiers ouvrages, il déclare que « *l'État ne doit pas être seulement un État de police ou un État de droit, mais aussi un État de culture* »⁴⁶, et que « *l'autorité politique doit garantir à tous l'instruction primaire gratuite* », la gratuité « *étant la conséquence immédiate de l'obligation de l'État* »⁴⁷.

Duguit ne se contente pas de théoriser un État plus généreux : s'inspirant du mouvement solidariste, il va jusqu'à définir l'État comme une coopération de services publics, celui-ci s'effaçant même devant la primauté du droit (et donc des services publics) : « *L'homme a conçu le droit avant de concevoir l'État, et non l'État avant de concevoir le droit. S'il en était autrement, il nous aurait été impossible de rendre compte des notions de droit en faisant abstraction de l'État. La notion de droit, dans le sens objectif et dans le sens subjectif, est donc antérieure et supérieure à la notion d'État* »⁴⁸. Tout en correspondant au bouleversement que connaît l'État dans ses missions à cette époque, la position duguiste n'a rien d'un positivisme, puisqu'il s'agit de faire plier l'État vers ce qu'il devrait être. Il faut toutefois relever que, s'il a milité pour le privilège juridique du service public, Duguit, du fait de son monisme juridique, n'a pas argumenté en faveur du service public comme critère de compétence du Conseil d'État, la dualité de juridictions n'étant issue selon lui que du « *besoin de concilier l'indépendance administrative et les nécessités de l'action gouvernementale avec les garanties auxquelles l'individu a légitimement droit pour sa personne, sa liberté et ses biens* »⁴⁹.

Ce qui rend encore plus difficile la qualification d'une école du service public, c'est l'absence de définition réelle de cette notion, adossée au fait que le secteur public n'est jamais non plus délimité. Duguit le reconnaît lui-même lorsqu'il écrit : « *Quelles sont les activités dont l'accomplissement constitue pour les gouvernants une obligation ? À cette question on ne peut point faire de réponse fixe. Il y a là quelque chose d'essentiellement variable, d'évolutif* »⁵⁰. Pour les continuateurs de Duguit (Jèze, Bonnard, etc.), le service public est lui-même un critère, mais il n'y a pas de critère au service public, si ce n'est celui qui est fixé par la jurisprudence au gré des contingences : « *Les sens retenus ne sont pas toujours clairs ou cohérents et ne révèlent pas l'existence d'un référent commun qui s'imposerait à tous : ainsi les activités industrielles sont-elles tantôt rejetées hors du service public, tantôt considérées comme des services publics (selon une conception qui ne rattache pas systématiquement le service public au droit public). Il est impossible de considérer qu'un paradigme dominant s'imposerait à coup sûr aux auteurs de thèses, ni même qu'une évolution unique jouerait dans l'approche du service public* »⁵¹. Quand il aborde les services publics dans son cours de droit administratif de troisième année de licence, Mestre lui-même ne propose pas de définition, utilisant la notion,

⁴⁶ DUGUIT Léon, *L'État, le droit objectif et la loi positive*, Paris, Dalloz, 2003 [1901], p. 15.

⁴⁷ *Ibidem*, p. 294.

⁴⁸ *Ibidem*, p. 227.

⁴⁹ DUGUIT Léon, *Traité de droit constitutionnel*, Paris, De Boccard, 1924, deuxième édition, tome III, p. 32.

⁵⁰ DUGUIT Léon, *Traité de droit constitutionnel*, ouvrage cité, tome 2, p. 62.

⁵¹ RICHARD Guillaume, *Enseigner le droit public à Paris sous la Troisième République*, ouvrage cité, p. 784.

toujours au pluriel, comme un synonyme vague d'action de l'administration. À l'inverse, Jèze parle de la notion de service public comme d'un concept en soi, « *pierre angulaire du droit administratif* »⁵².

S'il est manifeste qu'il n'y a pas, à l'intérieur de la doctrine publiciste, un usage unique de l'expression « service public » (et encore moins de la notion), l'existence d'une « école du service public » dont Duguit serait le chef de file apparaît alors comme émanant d'une lecture *a posteriori*. C'est en effet au début des années 1950 que, sous l'impulsion d'une nouvelle génération de professeurs (Waline, de Laubadère), la place du service public en doctrine va être réévaluée. L'impression que le service public a été le moyen de ralliement des juristes républicains est ainsi une impression contemporaine, liée à l'ouverture, qui fait suite aux nationalisations de la Libération, d'une autre séquence doctrinale. Cette nouvelle séquence doctrinale est d'ailleurs marquée par l'apparition du thème de la crise de la notion de service public, suite aux travaux critiques d'Eisenmann et Chapus, le premier insistant sur le fait que le droit privé fait partie intégrante du fonctionnement des services publics, le second montrant que la décision Blanco n'avait pas fait l'objet d'une réception particulière par les contemporains⁵³.

Sous la Troisième République, et encore plus après elle, le droit administratif ne se résume donc pas au(x) service(s) public(s), et, plutôt que de parler d'« école du service public », il vaudrait mieux distinguer entre le service public comme *matière* (au sens général d'action des administrations publiques) et le service public comme *paradigme*. Il faudrait également distinguer entre les cours de droit administratif proprement dit et les cours de contentieux administratif, la distinction entre les deux commençant à se solidifier entre 1880 et 1900, avec la création en 1883 à Paris du cours de « Droit administratif et contentieux », puis, en 1905, de la chaire de « Droit administratif (juridictions et contentieux) », attribuée à Jacquelin. Cependant, tous les publicistes n'adhèrent pas à cette vision « agonistique » du droit administratif qu'est le contentieux, et qui marque la montée en puissance du juge administratif. Un auteur comme Berthélemy, par exemple, se méfie de l'enseignement du droit administratif sous sa forme juridictionnalisée, et il n'utilise pas le service public comme un concept univoque ni comme un critère de compétence :

Je ne considère pas comme un progrès doctrinal l'affirmation que l'élément supérieur de toute organisation administrative réside dans la « *notion de service public* ». Dites que l'administration ne se manifeste que sous la forme des services publics ; que les services publics, à quelque catégorie qu'ils appartiennent, s'exécutent sous les ordres des pouvoirs publics ; que les avantages qu'ils procurent sont destinés à tous les administrés sans distinction ; que l'activité des services publics est soumise à des règles de forme et à des conditions de compétence, variables d'ailleurs presque à l'infini ; que les frais qu'ils occasionnent sont supportées par les caisses publiques ; que les règles qui les régissent sont toujours modifiables au gré du gouvernement ou des administrations supérieures dont ils dépendent ; dites que les procès qui naissent à leur occasion relèvent généralement des juridictions administratives ; – mais ne dites pas que la « *notion de service public* » domine le droit administratif, qu'elle l'éclaire et fournit la clef de toutes les difficultés qu'on y rencontre. Tous les traits communs

⁵² JÈZE Gaston, *Les principes généraux du droit administratif*, Paris, Dalloz, 2005 [1904], tome I, p. XV.

⁵³ Voir notamment, d'Eisenmann, « Droit public, droit privé », *Revue du droit public*, 1952, p. 903-979, et, de Chapus, *Responsabilité publique et responsabilité privée : les influences réciproques des jurisprudences administrative et judiciaire*, Paris, LGDJ, 1954.

des services administratifs – à l’exception du dernier – sont des constatations à peu près dénuées d’intérêt.⁵⁴

Le propos de Berthélemy montre, s’il le fallait encore, que le service public n’est pas le point de convergence de tous les administrativistes tertio-républicains. Le doyen de la faculté parisienne n’est objectivement pas un grand « porteur » de l’idée de service public. Pour lui, le passage de l’idée de police à celle de service n’entraîne pas de privilège juridique, au contraire, puisque c’est uniquement en tant que puissance que l’action de l’État et de ses agents peut être considérée comme exorbitante :

Il existe, en effet, deux grandes catégories de services publics, parce que les administrations publiques ont un double rôle. Elles sont chargées de nous donner des ordres et de nous rendre des services. En tant qu’elles nous donnent des ordres, leur activité est soumise à des règles spéciales qui ne sauraient être trop précises, parce qu’elles ont pour double objet d’affermir l’indispensable autorité, et de nous protéger contre ses excès possibles. Il en est différemment lorsque l’administration, pour nous rendre des services et nous procurer des avantages dont l’initiative privée ne nous fournit pas l’équivalent, organise des institutions dans la pratique desquelles l’autorité ne joue aucun rôle. L’administration met à notre disposition des maîtres d’école, nous procure des moyens de transport, des procédés d’éclairage, de l’eau potable, des théâtres, des musées ; elle crée des industries modèles pour développer certaines formes d’art : Sèvres, les Gobelins, Beauvais, etc. Dans la gestion de ces services, elle agit comme agissent les écoles privées, les industries ou commerces divers ; elle vend, elle achète, elle loue, elle accepte des dépôts, elle reçoit des gages, elle contracte dans des formes et pour des effets que nos vieux usages ont prévus et que le Code civil, respectant les coutumes de notre pays, a consacrés comme droit commun de la France.⁵⁵

La compréhension de Berthélemy, qui sera éclairée plus bas par sa proximité avec les milieux administratifs parisiens, réduit ainsi à très peu de chose l’autonomie du droit administratif, celle-ci ne concernant que les services d’autorité. Elle permet par-là même de saisir la difficulté qu’il y a, comme chez Duguit, à « *placer une certaine conception du service public à la base de l’ensemble des règles qui constituent le droit administratif* »⁵⁶, et à attribuer à cette conception la valeur d’un postulat. Une telle attitude ne pouvait qu’avoir une faible portée heuristique « *en présence d’une jurisprudence en voie de formation, dont les décisions marquaient la ferme intention de ne pas engager l’avenir par des formules dogmatiques comparables à celles de la doctrine et dont l’évolution future était imprévisible* »⁵⁷. On est donc reconduit à la différence de position, à l’intérieur d’un même champ, entre les universitaires, dont le rôle est, dans le cadre de la division du travail propre à ce champ, de commenter et de théoriser, et les juges, dont le rôle est de se confronter au tout-venant des situations d’espèce.

Au moment de clore cette section consacrée à l’existence d’une « école du service public », on serait tenté de dire qu’à la limite, peu importe de savoir qui avait raison entre l’école du service public (Duguit) et l’école de la puissance publique (Hauriou), et si l’État, aux yeux des légistes dominants de l’époque, était plutôt gendarme ou providence. L’important est surtout que ces deux auteurs aient cherché à obtenir une légitimité dans l’usage de la notion de

⁵⁴ BERTHÉLEMY Henry, « Défense de quelques vieux principes », *Mélanges Hauriou*, Paris, Sirey, 1929, p. 817.

⁵⁵ *Ibidem*, p. 818.

⁵⁶ L’HUIILLIER Jean, « À propos de la crise de la notion de service public », *Recueil Dalloz*, 1955, chronique XXII, p. 120.

⁵⁷ *Ibidem*.

service public. En ce sens, on pourrait dire que le service public des administrativistes correspond un peu au thème de la défense des libertés pour les constitutionnalistes d'aujourd'hui : il s'agit d'une « bonne cause ».

c) La distinction entre Paris et la province : une distinction heuristique

Comme l'a bien mis en évidence le travail de Guillaume Sacriste sur les constitutionnalistes, la distinction entre Paris et la province représente un élément essentiel pour la compréhension des enjeux du champ juridique à l'époque de la Troisième République. Dans le cas des administrativistes, cette distinction constitue également une clef d'intelligibilité, de sorte qu'on peut parler, comme Jean-Arnaud Mazères lorsqu'il pointe le contraste entre « *l'éclat de la province* » et « *la fadeur parisienne* » liée à un phénomène de « *perméabilité institutionnelle entre l'État et la Faculté de droit de Paris* »⁵⁸, d'une « *géophilosophie du droit* ». Cette distinction se fait sentir dans le profil des candidats au professorat, dans leur réussite à l'agrégation ainsi que dans le déroulé de leur trajectoire professionnelle. À ce sujet, on peut remarquer une spécificité des facultés de droit, comme le fait Christophe Charle : « *À la différence des autres universitaires parisiens, les futurs professeurs de droit de Paris n'ont pas eu besoin d'être déracinés précocement lors de leurs études. Tant dans l'enseignement secondaire que supérieur, la majorité a fréquenté les établissements les plus proches de leur lieu de naissance alors que, pour toutes les autres Facultés, l'accès à l'élite a été préparé par une formation précoce dans la capitale* »⁵⁹. Cette décentralisation des cursus n'empêche pas, comme dans les autres disciplines, l'existence d'une prime aux Parisiens de formation ou de naissance. De 1872 à 1896, plus d'un reçu sur deux à l'agrégation (54 %) a présenté le concours d'agrégation dans l'académie de Paris, sans forcément être docteur de l'Université de Paris, d'ailleurs (ainsi de Duguit ou Hauriou, par exemple). En 1901, les Parisiens représentent 68,7 % des candidats au concours national ; en 1932, ils sont encore 50 %.

Depuis 1855 et la création du concours national d'agrégation, les professeurs sont conduits à « circuler » d'une université à l'autre, ce qui n'était pas le cas auparavant et entraîne une plus grande mobilité géographique. Dans ce nouveau cadre, toutes les facultés des départements ne sont pas égales face à la capitale : Bordeaux et Toulouse, deux grandes facultés méridionales, souffrent moins de la concurrence parisienne que des établissements comme Caen, Dijon ou Nancy, lieu d'attentes avant une nomination tant convoitée à Paris. La concurrence pour les postes parisiens est en effet telle que les agrégés doivent en passer par une première titularisation en province, avant d'ensuite abandonner leur chaire pour être nommé dans les fonctions d'agrégé à Paris. Cette prépondérance de la capitale est encore accentuée par la pratique dite du double concours d'agrégation : lorsqu'un candidat pourrait être reçu, lors de son premier concours, avec un mauvais classement, le jury, s'il considère que ce candidat ferait un bon professeur pour la Faculté de droit de Paris, préfère l'ajourner et le recevoir avec un meilleur classement au concours suivant. Il y a donc comme une préemption par Paris des candidats jugés les meilleurs : pour pouvoir prétendre à une nomination Place du Panthéon, il faut ainsi pouvoir faire valoir un bon classement à l'agrégation, mais il faut aussi « prendre son

⁵⁸ MAZÈRES Jean-Arnaud, « Les facultés de droit de Paris et de province dans la production de la pensée juridique : vers une géophilosophie du droit ? » in HÉCQUARD-THÉRON Maryvonne (dir.), *Les facultés de droit, inspiratrices du droit*, Toulouse, Presses universitaires de Toulouse, 2005, p. 110.

⁵⁹ CHARLE Christophe, « La toge ou la robe ? Les professeurs de la Faculté de droit de Paris à la Belle Époque », *Revue d'histoire des facultés de droit et de la science juridique*, numéro 7, 1988, p. 170.

ticket » et attendre son tour : « *L'ancienneté ne joue qu'à l'aune de la présence à Paris : avoir déjà été appelé à Paris ou l'avoir demandé est un titre qui, aux yeux de l'assemblée, prévaut sur tous les autres. Il est le gage que le postulant est capable d'enseigner devant un auditoire qui n'a pas d'équivalent en province et qu'il a, le plus souvent, déjà fait le cours qu'il assurera définitivement : la mission principale des agrégés parisiens est en effet de remplacer ou de suppléer les titulaires défaillants pour une raison ou pour une autre* »⁶⁰. Sur toute la période étudiée, le seul professeur en droit public extérieur à la Faculté parisienne nommé directement sans passer par les fonctions d'agrégé à Paris est Ducrocq, en 1884, sur une chaire nouvelle de droit administratif.

Le phénomène du double concours d'agrégation et la nomination à Paris selon « l'ordre du tableau » rendent ainsi perceptible une véritable lutte entre la capitale et les départements. En effet, les professeurs qui se retrouvent durablement affectés en province sont en quelque sorte les déçus du concours. Cette relégation se retrouve dans la composition des jurys d'agrégation, décidée en général par le président dudit jury, lui-même choisi par le ministère. Avant le sectionnement de 1896, sur les 7 membres du jury d'agrégation, on ne trouve en général qu'un seul professeur de province, contre trois universitaires parisiens, les trois autres places étant réservées aux membres de la Cour de cassation. La diminution du nombre de membres de jury après 1896 (de 7 à 5) marque un rééquilibrage au profit des départements, mais davantage au détriment des membres du Conseil d'État qu'à celui des membres parisiens. Dans un rapport qu'il adresse au ministère en 1921, Hauriou déplore ainsi qu'« *on semble ignorer qu'à Toulouse, planète lointaine, il se trouve des juges capables de siéger dans les jurys parisiens* »⁶¹. Le cas de Hauriou est à lui seul symptomatique du rapport de forces entre Paris et la province : reçu premier au concours de 1882, le professeur toulousain peut légitimement prétendre à une nomination sur une chaire parisienne. Persuadé de faire partie des meilleurs, Hauriou croit à bon droit en ses chances. Il considère que Toulouse devient une faculté trop petite pour ses recherches et par rapport à son envergure, et se sent isolé. Pourtant, en 1899, sa candidature pour remplacer Ducrocq dans la chaire de droit administratif de la faculté parisienne est repoussée, au profit de Marc Sauzet, député de l'Ardèche plus proche du pouvoir en place, qui avait pourtant démissionné de son poste d'agrégé au moment de son élection en 1893. Le rejet très net que suscite la candidature d'Hauriou – il est classé troisième, derrière Sauzet, donc, et Michoud – « *s'interprète à la fois comme une méfiance parmi les professeurs de droit public parisiens, parmi les plus républicains de la faculté, et comme la manifestation d'un rejet d'un juriste hétérodoxe, attiré par le développement des sciences sociales et de la métaphysique* »⁶².

Le privilège géographique de la Faculté de droit de Paris est avant tout un privilège institutionnel : les professeurs en poste à Paris sont plus proches des lieux de pouvoir comme les ministères, le Conseil d'État et même, sous un autre angle, l'École libre des sciences politiques. Larnaude, dont on a déjà vu les espoirs qu'il plaçait dans sa fonction de professeur

⁶⁰ CHARLE Christophe, *Les élites de la République*, ouvrage cité, p. 275.

⁶¹ Cité par Jean-Arnaud Mazères, « Les facultés de droit de Paris et de province dans la production de la pensée juridique », chapitre d'ouvrage cité, p. 107.

⁶² HALPÉRIN Jean-Louis, « Ouverture : l'essor de la Faculté de droit de Paris et ses limites (1804-1950) in HALPÉRIN Jean-Louis (dir.), *Paris, capitale juridique (1804-1950) : études de socio-histoire sur la Faculté de droit de Paris*, ouvrage cité, p. 13.

de droit public en termes de gratification symbolique, déclare ainsi, lors de son discours d'intronisation comme doyen de la faculté parisienne :

Les professeurs et agrégés de la Faculté de droit de Paris, plus encore que ceux des autres Facultés ou Écoles d'Enseignement supérieur, ne se confinent pas dans leur tâche d'enseignement et de recherches scientifiques, ils sont constamment à la disposition du pays s'il croit devoir faire appel à leur collaboration. Et c'est ainsi que la plupart d'entre nous deviennent souvent les auxiliaires des plus élevés parmi les administrations publiques où les appellent à siéger, dans des comités, des commissions, des conseils, leurs connaissances techniques, leur compétence, leur dévouement à la chose publique. Ils réalisent ainsi le double objet qui est assigné à l'Université, la Science et le Service public.⁶³

Les professeurs de droit parisiens occupent ainsi des positions enviables dans les comités de contentieux des ministères ou de la ville de Paris, ou encore dans les conseils des écoles d'enseignement supérieur dans lesquels ils enseignent, comme l'ENPC. La proximité des « Parisiens » avec les lieux de décision est connue de leurs collègues de région, comme en témoigne la lettre que Duguitt envoie à Berthélemy en réponse au télégramme de ce dernier l'informant que Gaëtan Pirou, professeur d'économie politique à Bordeaux, est attendu sans délai à Paris pour faire passer des examens. Dans sa missive, Duguitt reproche à Berthélemy de vouloir désorganiser le service d'une faculté de droit de département, et ajoute : « *Je vous serai reconnaissant, en outre, d'expliquer au Ministère, ou plutôt de lui rappeler, qu'il est indispensable de nous envoyer un agrégé du concours actuel pour remplacer M. Pirou* »⁶⁴. A l'instar de certains membres du Conseil d'État étudiés dans la prosopographie, les professeurs parisiens apparaissent comme des acteurs multipositionnés : ils enseignent aux enfants de la bourgeoisie parisienne, à la fois à la Faculté et dans les écoles de pouvoir, publient des manuels, dirigent des revues, investissent les lieux de décision et de représentation républicains. A cet égard, ils incarnent le don d'ubiquité institutionnelle décrit par Luc Boltanski⁶⁵ : ils participent « *d'une part à l'intégration de la classe dominante par le biais de l'entretien d'un sentiment de familiarité et de solidarité, et d'autre part à la dissimulation du travail idéologique par le biais du brouillage des genres entre science du droit et politique* »⁶⁶.

On pourrait ajouter à cette description – même si on a déjà commencé un peu à le dire – que les professeurs de la Faculté de droit de Paris cumulent leur position avec des postes d'enseignants dans d'autres écoles d'élite. Henry Berthélemy donne ainsi des cours à l'ENS de jeunes filles de Sèvres ainsi qu'à l'École supérieure des postes et télégraphes. Achille Mestre, pour sa part, enseigne à HEC, à Supélec et à l'École des travaux publics. Louis Rolland, quant à lui, est chargé du cours de droit administratif à l'École coloniale, et il officie également à l'École des hautes études urbaines, où il donne un cours sur le régime municipal anglais et états-unien. Il s'agit là de positions avantageuses, tant sur le plan symbolique que pécuniaire. Cela étant, ces professeurs installés à Paris doivent également composer avec un désavantage : à Paris, l'offre d'enseignement en droit public est concurrentielle. Il y a l'École libre des sciences politiques (ELSP), bien évidemment, créée en 1872, et aussi, à partir de 1875, l'Université

⁶³ AN AJ/16/1799, registre de la Faculté, séance du 11 novembre 1913, p. 29.

⁶⁴ Lettre de Léon Duguitt à Henry Berthélemy (20 novembre 1926), cité par Marc Malherbe, *La Faculté de droit de Bordeaux (1870-1970)*, Bordeaux, Presses universitaires de Bordeaux, 1996, p. 101.

⁶⁵ BOLTANSKI Luc, « L'espace positionnel : multiplicité des positions institutionnelles et habitus de classe », *Revue française de sociologie*, 14(1), 1973, p. 3-26.

⁶⁶ SACRISTE Guillaume, *La République des constitutionnalistes*, ouvrage cité, p. 207.

catholique de Paris, fondée à la suite du vote de la loi sur la liberté de l'enseignement supérieur. Le Collège libre des sciences sociales et l'École des hautes études sociales représentent aussi une forme de concurrence, plus mineure⁶⁷. En région, la compétition avec d'autres lieux d'enseignement supérieur – principalement les facultés libres – existent également (à Lille, à Lyon et, pendant un temps, à Toulouse⁶⁸), mais elle n'atteint pas le niveau de concentration existant à Paris.

Les liens directs que les universitaires parisiens entretiennent avec les milieux officiels administratifs et politiques influent également sur le contenu donné aux matières de droit public comme le droit administratif. Les professeurs de la capitale semblent en effet privilégier un plus haut degré de généralité par rapport aux professeurs de droit public provinciaux, pour partie parce que certains d'entre eux considèrent, comme on le verra plus bas, qu'ils n'ont pas nécessairement affaire au même public. Ce plus haut degré de généralité coexiste avec deux autres reproches qui sont faits à la faculté parisienne : la trop grande proximité avec les administrations publiques et le manque d'originalité des enseignements. Concernant le premier reproche, la position des légistes parisiens est telle qu'ils apparaissent à leurs collègues provinciaux comme étant condamnés « *à une entreprise de légitimation de l'État rendant impossible la distanciation nécessaire à toute recherche scientifique et verrouillant toute ouverture théorique et critique* »⁶⁹. S'agissant de la seconde critique, elle s'assortit d'une vision de la Faculté de droit de Paris comme « *machine à faire passer les examens, avec des enseignements oraux très conformistes* »⁷⁰, respectant à la lettre les programmes et marginalisant les professeurs les plus originaux.

Si donc l'on constate que le voisinage du personnel des ministères et des membres des grands corps a un effet sur le contenu de l'enseignement dispensé à Paris, les professeurs de la capitale considèrent pour leur défense que cette proximité représente une plus-value, à la fois didactique et scientifique. Berthélemy, grand cumulant de positions, explique ainsi : « *Si une majorité des professeurs de droit sont membres des comités de contentieux de nombreux ministères, "fonctions honorifiques", celles-ci n'en sont pas moins utiles. Elles nous offrent l'occasion de voir de plus près l'application de ce que nous enseignons. Elles stimulent les praticiens qui, dans ces occasions, sont nos collègues, à ne pas trop mépriser les théories où la vérité est parfois mal à l'aise, mais doit tout de même s'imposer* »⁷¹. Dans un autre texte de défense de la faculté dont il est le doyen, Berthélemy justifie le recours à l'intervention de hauts fonctionnaires dans les murs mêmes de l'Université : « *Il existe à l'école de droit toute une série de conférences et d'exercices pratiques où, pour être encore plus certains d'être vraiment pratiques, nous avons sollicité la collaboration d'un inspecteur des finances, d'un membre du Conseil d'État, d'un directeur d'un grand service municipal* »⁷². Le trop grand niveau de

⁶⁷ Cette question de la concurrence entre les différents centres de savoir est plus amplement traitée dans le chapitre 6 sur « L'économie disciplinaire du service public ».

⁶⁸ Sur cette question, voir Frédéric Audren, « La Belle Époque des juristes catholiques (1870-1914) », *Revue française d'histoire des idées politiques*, numéro 28, 2008, p. 233-271.

⁶⁹ MAZÈRES Jean-Arnaud, « Les facultés de droit de Paris et de province dans la production de la pensée juridique », chapitre d'ouvrage cité, p. 113.

⁷⁰ HALPÉRIN Jean-Louis, « Ouverture », chapitre d'ouvrage cité, p. 35.

⁷¹ BERTHÉLEMY Henry, *L'École de droit*, ouvrage cité, p. 36.

⁷² BERTHÉLÉMY Henry, « Pour la Faculté de droit : réponse à MM. Delacroix, Morizet et Courrèges », *La Grande Revue*, 10 avril 1913, p. 217.

généralité dans l'enseignement du droit administratif qui est reproché à la faculté parisienne semble donc cohabiter avec une plus grande attention à la dimension pratique de ce droit.

La conviction que le droit administratif doit avant tout être un droit de praticien conduit certains professeurs, au premier rang desquels Berthélemy, à vouloir créer un diplôme qui s'adresserait spécifiquement aux étudiants qui se destinent aux carrières administratives. Dès son arrivée à Paris comme agrégé en 1896, Henry Berthélemy s'intéresse en effet à la préparation des étudiants aux concours administratifs. En 1898, son rôle dans la réussite de deux étudiants de la Place du Panthéon au concours de l'auditorat est souligné lors d'une Assemblée de la Faculté⁷³. Par la suite, Berthélemy soumet à ses collègues un projet de certificat d'études administratives s'adressant à ceux « *qui se destinent aux carrières administratives* »⁷⁴ et cherchent à passer les concours. Le certificat donne lieu à un enseignement spécial, composé à la fois de cours et de travaux pratiques réalisés avec les étudiant-e-s. Les matières enseignées regroupent le droit constitutionnel et administratif, la science et la législation financières, l'enregistrement, l'économie politique et la comptabilité publique. Des conférences plus pratiques doivent également être organisées non seulement sur certaines de ces matières, mais aussi sur des thèmes tels que l'organisation des pouvoirs et des services publics, les matières administratives ou l'administration du département de la Seine et de la Ville de Paris, confirmant par-là la vocation opérationnelle du certificat. Approuvé par le Conseil de la Faculté, le projet est définitivement validé par l'arrêté ministériel du 20 juillet 1908.

Comparativement au cursus de droit classique, la particularité du certificat est de faire appel, conjointement au corps enseignant traditionnel de la Place du Panthéon, à « *des personnes étrangères à la Faculté, spécialement compétentes, désignées par le président du Conseil de l'Université, sur la présentation du doyen* », selon la formulation retenue par l'arrêté du 20 juillet 1908. Ce système hybride ressemble de très près à ce qui se pratique à l'École libre des sciences politiques. Dans *L'École de droit*, Berthélemy s'enorgueillit de cette collaboration entre le corps professoral et la haute fonction publique : « *Nous avons sollicité et facilement obtenu, pour les examens du certificat d'études administratives, la collaboration des praticiens éminents, un membre du Conseil d'État, un inspecteur des finances, un conseiller référendaire à la Cour des comptes, un chef de service à la préfecture* »⁷⁵. La mise en place de ce certificat d'études administratives, particularité de la faculté parisienne, fait ressortir la volonté d'une partie des légistes de la capitale de faire de leur université un lieu de formation des administrateurs et des fonctionnaires. Cette ambition est d'autant plus remarquable que, comme le souligne Guillaume Richard, « *elle concerne des professeurs publicistes au-delà de leurs différences ou divergences doctrinales : Berthélemy et Jèze s'impliquent tous deux de façon continue dans la formation alors qu'ils ont une conception du droit administratif et de son enseignement relativement différente* »⁷⁶.

Les divergences ainsi constatées entre la faculté parisienne et les facultés du reste du pays suggèrent une forme d'« intersectionnalité » classe/province. On peut ainsi penser à la notion de « classe socio-spatiale » forgée par le géographe Alain Reynaud⁷⁷, pour qui la

⁷³ AN AJ/16/5868, registre du 22 décembre 1898.

⁷⁴ AN AJ/16/1798, registre du 10 juin 1908, p. 150.

⁷⁵ BERTHÉLEMY Henry, *L'École de droit*, ouvrage cité, p. 33.

⁷⁶ RICHARD Guillaume, *Enseigner le droit public à Paris sous la Troisième République*, ouvrage cité, p. 219.

⁷⁷ REYNAUD Alain, *Société, espace et justice*, Paris, PUF, 1981.

différenciation spatiale est génératrice d'inégalités, aussi bien en ce qui concerne le niveau que le statut social des individus et des groupes. La division géographique et intellectuelle du travail au sein du champ juridique hexagonal, avec sa dépendance envers le centre parisien et sa hiérarchie implicite entre les différentes facultés du pays, se traduit également par des inégalités de dotation et des salaires supérieurs pour les professeurs en poste à Paris. Jusqu'en 1876, le traitement des juristes universitaires prend en compte une part variable, liée au nombre d'étudiants inscrits et à leur réussite. Même après l'instauration du traitement fixe, les inégalités salariales perdurent entre Paris et les régions ; leur diminution devient la principale revendication des professeurs provinciaux, influents et bien représentés au sein de l'Association des membres des facultés de droit, créée en 1904 avec notamment Maurice Hauriou⁷⁸. Dans la lettre de convocation adressée aux membres de cette association professionnelle (1 octobre 1904), le regret lié à la perte d'influence des professeurs vis-à-vis de la magistrature et du barreau est assez nettement perceptible : il fut un temps où « *les professeurs plaidaient, donnaient des consultations, avaient une nombreuse clientèle* ». Les rédacteurs de la lettre appellent à compenser cette perte d'influence par « *la pénétration dans les affaires d'intérêt public* », car « *dans le monde nouveau à la fois corporatif et administratif qui s'organise, le professeur de droit peut jouer un grand rôle, il peut devenir le conseiller des mutualités, des associations professionnelles, pénétrer dans les organisations semi-administratives ou intervenir dans les œuvres pénitenciaires, etc.* »⁷⁹. On peut partager la lecture que Guillaume Sacriste fait de cette lettre, qui y voit la récusation de la pertinence du modèle d'excellence civiliste traditionnel, rendu suranné par l'évolution de la société et par les transformations que cette dernière fait subir au droit : il s'agit pour ces légistes de prendre acte de la moindre rentabilité « *des rétributions traditionnelles liées au monde judiciaire* », et de se livrer à « *une véritable entreprise d'intéressement au nouveau rôle professoral, notamment en ce qui concerne son versant proprement publiciste* »⁸⁰. D'ailleurs, les auteurs de cette même lettre réclament aussi des rétributions symboliques comme par exemple davantage de postes de recteurs, postes qui sont selon eux trop systématiquement monopolisés par des professeurs issus des facultés des lettres.

d) Les professeurs de droit vis-à-vis du Conseil d'État

On l'a vu, les professeurs de droit de la faculté parisienne sont amenés à côtoyer des personnalités de la haute fonction publique. Au sein de celle-ci, les membres du Conseil d'État jouent bien entendu un rôle à part, puisqu'ils sont aux avant-postes de la régulation de l'action publique par le droit administratif. Pour bien comprendre la nature des interactions entre universitaires et conseillers d'État, une connaissance du « faire » juridique est nécessaire. Ce processus, décrit plus en détail dans le chapitre 4 (« D'Agnès Blanco aux lois de Rolland »), n'est ici envisagé que par rapport à la dimension de proximité existant entre deux pôles dominants du champ du droit public en France, à savoir la jurisprudence et la doctrine.

Dans ce sous-champ du champ juridique qu'est le droit administratif, il existe une division sociale du travail et une complémentarité fonctionnelle entre hauts fonctionnaires et

⁷⁸ Sur la création de cette association professionnelle, on peut renvoyer aux analyses développées par Guillaume Sacriste (*La République des constitutionnalistes*, ouvrage cité, p. 381-423).

⁷⁹ Lettre de convocation du 1 octobre 1904, *Mélanges factices*, « Enseignement du droit », Bibliothèque Cujas, cote 51231.

⁸⁰ SACRISTE Guillaume, *La République des constitutionnalistes*, ouvrage cité, p. 406.

universitaires. Le travail de ces derniers consiste en une systématisation d'un savoir issu de la pratique ; ils servent en un sens les desseins des magistrats en procédant à l'universalisation de principes dégagés dans le feu roulant des espèces juridictionnelles. Vedel décrit bien cette division du travail fondée sur la coopération lorsqu'il écrit que « *le dialogue de la jurisprudence et de la doctrine est entretien entre gens de métier et l'on sait, pour avoir lu Molière, que le maître de danse et le maître de musique, s'ils n'oublient pas leur concurrence, s'unissent contre le maître d'escrime* »⁸¹. Cela revient à dire qu'il faut envisager le droit administratif non seulement comme un champ, mais aussi comme une *profession* (au sens 1 de vocation, « *calling* », « *Beruf* ») : qu'on soit universitaire, haut fonctionnaire ou membre du Conseil d'État ou d'un tribunal administratif, faire du droit administratif, c'est partager des valeurs, goûter un art. La formule de Vedel a ceci de remarquable qu'elle souligne à quel point le droit administratif est un monde de l'entre-soi, où jurisprudence et doctrine « font les entendus ». La formule « *entretien entre gens de métier* » est à cet égard révélatrice : en plus de rappeler qu'on a affaire à un « métier », elle montre que ces relations s'entretiennent, c'est-à-dire, si on suit la métaphore, qu'il faut mettre de l'huile dans les rouages de la langue étatique.

Tout se passe comme si en plus de la connivence liée à l'exercice d'un même métier, il existait aussi une forme de conversation entre les professeurs de droit et le Conseil d'État. L'*imperatoria brevis* du juge administratif, c'est-à-dire la concision sentencieuse de son style, fait les affaires des arrêlistes, dont la fonction est d'*expliquer*, terme à prendre ici dans son sens étymologique (déplier ce qui est replié, développer ce qui est ramassé). Cette figure de l'arrêliste – on le verra *infra* – est elle-même un produit de la Troisième République, suivant la logique historique de différenciation entre le juge et l'universitaire. L'homologie de structure entre ces deux positions aboutit ainsi, selon les périodes, à des diagnostics concordants : au moment où certains membres de la haute juridiction regrettent le caractère byzantin de la jurisprudence (fin des années 1950), un professeur comme Jean Rivero dit regretter l'absence de simplicité du droit administratif, qui aboutit à faire de celui-ci une « *œuvre essentiellement aristocratique* »⁸². Le même Jean Rivero affirmait que la doctrine administrative était née « *sur les genoux de la jurisprudence* »⁸³, expression imagée qui laisse percevoir une infériorité constitutive du professeur par rapport au magistrat/haut fonctionnaire. La division du travail entre membres du Conseil d'État et professeurs de droit est en effet loin d'être une question pacifique.

Entre 1873 et 1940, aucun professeur de droit administratif n'est nommé membre du Conseil d'État au tour extérieur⁸⁴, à l'inverse de ce qui peut arriver pour un professeur de droit privé en fin de carrière nommé à la Cour de cassation. À l'époque, le statut de conseiller d'État en service extraordinaire ne concerne jamais les professeurs de droit. Cette habitude de nommer un universitaire temporairement au Conseil ne viendra que plus tard, en même temps que la création du statut de professeur associé à l'Université, qui permettra aux membres du Conseil de venir professer à la Faculté comme ils le font à Sciences-po. Pourtant, certains des légistes

⁸¹ VEDEL Georges, « Le droit administratif peut-il être indéfiniment jurisprudentiel ? », *Études et documents du Conseil d'État*, 1979/1980, p. 35.

⁸² RIVERO Jean, « Apologie pour les faiseurs de système », *Recueil Dalloz*, 1951, chronique XXIII, p. 102.

⁸³ RIVERO Jean, « Jurisprudence et doctrine dans l'élaboration du droit administratif », *Études et documents du Conseil d'État*, 1955, p. 30.

⁸⁴ Le seul professeur qui intègre le Palais Royal sur la période est un civiliste, Blaise Blondel, doyen de la Faculté de droit de Douai, nommé juste après l'épuration de 1879 afin de renforcer le côté juridique de l'institution. Blondel ne reste qu'un an au Conseil, qu'il quitte pour rejoindre la Cour de cassation.

retenus dans l'enquête prosopographique lorgnent ouvertement sur le Palais Royal. Maurice Hauriou entretient ainsi une correspondance continue avec Georges Teissier, et dit admirer son ouvrage *La responsabilité de la puissance publique*. Dans une lettre adressée en 1892 à Louis Liard, il est fier d'annoncer que son *Précis de droit administratif*, dont la seconde édition va paraître en octobre de cette année-là, « a été, je crois, assez apprécié au point de vue scientifique par mes collègues et par les sommités du Conseil d'État »⁸⁵. En dépit de l'enthousiasme du maître toulousain, sa candidature pour entrer au Conseil d'État au début des années 1920 est repoussée par un Romieu manifestement peu enclin à laisser entrer à la Section du contentieux des membres issus de l'Université⁸⁶. La proximité institutionnelle et/ou scientifique n'empêche donc pas chacun d'être jaloux de ses propres prérogatives, comme en témoignent également les réactions du corps professoral au moment de la nomination de Laferrière à la Faculté de droit de Paris en 1883, sur laquelle nous aurons l'occasion de revenir.

Les désaccords sur fond de convergence professionnelle n'empêchent pas les universitaires – parisiens dans la très grande majorité des cas – et les hauts fonctionnaires de se retrouver – multipositionnalité oblige – dans des formes de sociabilité liées à la fréquentation des lieux officiels (ministères, commissions, banquets) de la République parlementaire. Ainsi, en 1903, Colson, Romieu, Berthélemy et Hauriou font partie de la commission instaurée en 1903 par le ministre de l'Agriculture sur la question, très technique, de l'utilisation des cours d'eau non navigables à fin industrielle. En avril 1923, le ministre des Affaires étrangères Raymond Poincaré crée un groupe de trois jurisconsultes catholiques (Hébrard de Villeneuve, vice-président du Conseil d'État, et Berthélemy et Beudant, respectivement professeur à Paris et à Grenoble) pour les consulter sur la légalité des statuts préparés en vue de la constitution d'associations cultuelles catholiques diocésaines. Professeurs et magistrats se côtoient également au sein de la Société d'études législatives, qui entend rapprocher les compétences des uns et des autres (hommes politiques, praticiens, universitaires) dans la promotion d'un même idéal « réformateur »⁸⁷. Enfin, la proximité institutionnelle entre universitaires et hauts fonctionnaires du Conseil d'État est attestée lors des cérémonies officielles. En avril 1931, Romieu et Pichat sont présents lors de l'inauguration de la statue d'Hauriou dans les jardins de la Faculté de Toulouse. En 1943, à la mort d'Henry Berthélemy, c'est un conseiller d'État, Paul Tirard, qui prononce devant l'Académie des sciences morales et politiques, une allocution d'hommage à la mémoire de celui qu'il présente comme son ancien professeur et ami. Au moment du départ à la retraite de ce dernier (1932), on trouvait déjà parmi la liste des souscripteurs à la médaille que la Faculté avait offerte à son ancien doyen les noms de Georges Pichat, Georges Maringer et Michel Tardit, tous présidents de section au Conseil d'État.

B) Propriétés sociales et positions politiques : une tentative de typologie

Aux alentours de 1900, la fonction de professeur de droit est en mutation. Alors qu'au début du siècle précédent, certains universitaires cumulaient leur enseignement avec une

⁸⁵ AN F/17/23847, dossier de carrière de Maurice Hauriou, lettre du 20 juillet 1892 au directeur de l'enseignement supérieur.

⁸⁶ Sur cet épisode, voir Lucien Sfez, *Essai sur la contribution du doyen Hauriou au droit administratif français*, Paris, LGDJ, 1966, p. 72-73 et p. 484, et Jean-Michel Blanquer et Marc Milet, *L'invention de l'État : Léon Duguit, Maurice Hauriou et la naissance du droit public moderne*, Paris, Odile Jacob, 2015, p. 274-275.

⁸⁷ Sur ce sujet, voir Marc Milet, « La fabrique de la loi : les usages de la légistique sous la Troisième République (1902-1914) » in Olivier Ihl, Martine Kaluszynski et Gilles Pollet (dir.), *Les sciences de gouvernement*, ouvrage cité, p. 123-141. Voir également Stuart Jones, *The French State in Question*, ouvrage cité, p. 45-47.

position de magistrat ou d'avocat, les administrativistes se concentrent en majorité sur la production de savoir scientifique, plaident peu et publient beaucoup (beaucoup plus, en tout cas, que leurs prédécesseurs). Ce qui est déjà de l'ordre d'une révolution plaît au pouvoir républicain, qui espère ainsi un possible rattrapage du retard par rapport à l'Allemagne. Aussi, tout ce qui nous paraît évident aujourd'hui ne l'est pas à l'époque : si nous voyons en Duguit, Hauriou ou Jèze des modèles, c'est parce qu'ils correspondent aux canons universitaires actuels. Il y a cependant, dans ces modèles, des types à déterminer : dans sa redéfinition du rôle professoral, Hauriou est ainsi, au départ, le seul arrêteste. À côté de lui et de Duguit, Berthélemy apparaît comme un « administrativiste administrateur ». D'autre part, le mode d'intervention de ces professeurs dans l'espace public est également différent : s'ils affectionnent, notamment sous l'influence du catholicisme social, le contact avec les sociétés de pensée ou les sociétés philanthropiques (Société générale des prisons, Visiteurs des pauvres, etc.), ils se tiennent en revanche à distance des syndicats, dont ils ont peur. L'origine sociale de ces professeurs peut être avancée comme un premier élément d'explication (a). Comme pour les conseillers d'État, l'analyse s'essaie à la construction de types contribuant à définir de nouvelles normes professionnelles ou à en perpétuer de plus anciennes (b). Une dernière sous-section est consacrée à la politisation, constante mais ambiguë, des juristes professeurs (c).

a) *L'origine sociale des professeurs*

L'exploitation des données quantitatives issues de l'enquête prosopographique permet de renseigner l'origine sociale des professeurs de droit public considérés comme ayant joué un rôle déterminant dans l'exposition de l'idée de service public entre 1873 et 1940. Dans l'échantillon retenu, ce sont les professions juridiques qui sont les plus représentées pour la CS du père : 35 % de l'ensemble, avec deux avocats, un professeur, un notaire et un avoué. Viennent ensuite la bourgeoisie moyenne (28 %) et les fonctionnaires et militaires (21 %). À titre de comparaison, le comptage réalisé par Christophe Charle pour les professeurs de droit parisiens de 1901 (n = 32) et 1932 (n = 48) indique 25 % pour les professions juridiques (en 1901 comme en 1932), 18,7 % pour la bourgeoisie moyenne (idem), 12,5 % (en 1901) et 22,9 % (en 1932) pour les fonctionnaires⁸⁸. Si ces professeurs apparaissent comme étant plus richement dotés que la moyenne des autres universitaires, ils proviennent néanmoins de familles moins rentées que les membres des grands corps comme le Conseil d'État et la Cour des comptes avec qui ils aiment tant se comparer. Christophe Charle note ainsi que « *la sélection de l'agrégation de droit est relativement plus juste à cette époque que celle de l'auditorat au Conseil d'État* », l'absence totale de fils de professeur de droit témoignant que « *les enfants du sérail ne sont pas vraiment avantagés alors que toute la haute fonction publique, voire d'autres institutions universitaires, connaissent des phénomènes dynastiques à cette époque* »⁸⁹.

L'origine sociale déterminée par la CS du père, même si elle ne suffit pas, permet d'ores et déjà de faire remarquer pour que certains des enquêtés, le choix de la carrière professorale est déterminé par rapport à l'impossibilité d'intégrer la haute fonction publique, l'un n'étant par la suite de la carrière pas exclusif de l'autre, comme la trajectoire d'Henry Berthélemy le suggère⁹⁰. Par ailleurs, l'origine sociale des professeurs de droit, associée au fait que le concours

⁸⁸ CHARLE Christophe, *La République des universitaires*, ouvrage cité, p. 261.

⁸⁹ CHARLE Christophe, « La toge ou la robe ? », article cité, p. 169.

⁹⁰ Même analyse dans *La République des constitutionnalistes* (ouvrage cité, p. 232) : « Sans doute convient-il de rappeler ici encore l'origine sociale de ces professeurs de la faculté de droit de Paris – le plus souvent issus de la

d'agrégation présente un biais social moins important qu'un concours comme celui de l'auditorat, rappelle fortement que, comme Pierre Bourdieu l'avait montré, le capital juridique est à la fois un capital hérité et un capital méritocratique. Si, dans le sous-groupe étudié, on ne dénombre aucun fils de professeur de droit et un seul fils professeur de droit (André Hauriou, fils de Maurice), nombreux sont les enfants à exercer une profession juridique, mais plutôt sur le mode libéral et administratif, comme si la réussite du père n'avait pas joué comme un idéal à reproduire. On peut ainsi parler, comme Christophe Charle, d'une « *fidélité à la tradition juridique dans les familles, déjà préparée par l'ascendance ou les alliances* »⁹¹. En se mariant, ces professeurs ne sortent en effet guère de leur milieu d'origine ou du monde juridique : 9 de nos 14 enquêtés ont des liens, directs ou indirects (*via* leur grand-père ou le père de leur conjoint), avec les milieux juridiques. Ainsi, Théophile Ducrocq, fils d'un capitaine d'infanterie, épouse Louise Bourbeau, fille du doyen de la Faculté de Poitiers et également sénateur de la Vienne. Si le père de Louis Rolland est manufacturier, ses deux grands-pères (paternel et maternel) étaient l'un notaire l'autre avocat. Le rattachement aux professions juridiques et à la bonne bourgeoisie économique est particulièrement net dans le cas des familles du sud-ouest, très représentées dans notre échantillon (6 individus), avec souvent un lien avec l'économie de la vigne. Hauriou est le fils d'une alliance de notables charentais enracinés dans la propriété agricole (père notaire, maire, comme son propre père, de la commune de Deviat ; grand-père et arrière-grand-père maire de la commune de Ladiville) ; Bonnard, fils d'un avocat, a pour beau-père un propriétaire et négociant en vins ; le mandat de maire de Condom permet à Larnaude, issu de la bourgeoisie moyenne – son père avait commencé comme teinturier avant de finir agent d'affaires – de cumuler les postes de direction et de représentation dans le domaine viticole : après avoir fondé le comice agricole de l'Armagnac, il devient successivement président de la Chambre d'agriculture du département du Gers, conseiller régional de la Société des viticulteurs de France et vice-président du Syndicat national de défense de la viticulture française.

Parmi les enquêtés ayant des connexions avec le milieu viticole du sud-ouest, Léon Duguit est, à n'en pas douter, le plus richement doté. Fils d'un des plus importants avoués de Libourne également propriétaire du domaine de Château Tourenne, marié à la fille d'un négociant, le théoricien du service public mène une existence de grand bourgeois. Après avoir habité 1 rue Esprit-des-Lois – cela ne s'invente pas –, Duguit vit avec sa femme rue du Jardin public, dans un bel immeuble avec vue imprenable sur un parc renommé pour avoir été construit sur les plans de Jacques-Ange Gabriel. Au début du siècle, le couple emménage dans une somptueuse demeure, qu'il a fait construire juste en face d'un château du dix-huitième siècle. Marc Malherbe la décrit en ces termes : « *Située au cœur d'un parc, elle est de proportions monumentales. À l'intérieur, autour d'un vestibule orné de statues, s'ouvrent les pièces de réception, et le fameux bureau du doyen, spécialement aménagé en bibliothèque du sol au plafond, ce qui était un luxe exceptionnel pour l'époque. Le domaine comprend aussi deux logements pour le personnel de service* »⁹². Le cadre de vie de Léon Duguit est celui d'un

moyenne bourgeoisie provinciale –, d'autant plus susceptibles d'être réceptifs aux honneurs de la participation active à la haute administration parisienne que, bien souvent, le professorat en droit a constitué pour eux une manière de compenser l'impossibilité dans laquelle ils se trouvaient d'accéder aux grands corps de l'administration d'État, largement monopolisés par les fils de la grande bourgeoisie libérale parisienne ».

⁹¹ CHARLE Christophe, « La toge ou la robe ? », article cité, p. 172.

⁹² MALHERBE Marc, *La Faculté de droit de Bordeaux*, ouvrage cité, p. 133. On pourra comparer avec la description que Marcel Fournier fait du domicile de Durkheim à Bordeaux (Marcel Fournier, *Émile Durkheim*, Paris, Fayard, 2007, p. 336).

individu richement doté en capital culturel objectivé : amateur d'art, le doyen de la Faculté de droit de Bordeaux possède une bibliothèque personnelle de plus de 4000 ouvrages et une cave où les vins sont soigneusement classés par cru et par année. Duguit se paye même le luxe d'avoir, en plus de ses domestiques, un secrétaire particulier – un étudiant de licence, Maxime Bibié, futur professeur de droit international à Bordeaux – qui lui sert de scribe.

b) Les types : le haut fonctionnaire, le savant et l'expert

Si l'analyse des données agrégées de la prosopographie permet de mettre en évidence la dotation des enquêtés en capital juridique, la biographie collective autorise également à cerner des différences internes au sein du sous-groupe qui a été isolé dans ce chapitre. Lorsqu'on se centre ainsi sur un sous-corpus, il peut être heuristique, comme y invitent Claire Zalc et Claire Lemerrier, « *d'étudier quelques cas, situés par rapport à l'ensemble* »⁹³, et ce dans une visée typologique qui peut notamment être liée à un traitement en termes de générations. S'il est si important de raisonner sur des cas et de regrouper les enquêtés par « air de famille » (comme on l'a fait dans le chapitre précédent avec les membres du Conseil d'État), c'est aussi parce que la fixation d'idéaux-types permet la *comparaison*, et par-là même la mise au jour de continuités statistiques ou au contraire de différences caractéristiques. Aussi, le fait d'étalonner Ducrocq par rapport à Berthélemy, Jèze par rapport à Mestre ou Bonnard par rapport à Rolland pousse à dégager trois figures archétypiques de l'administrativiste tertio-républicain, regroupées autour de trois formes d'incarnation : la tradition, l'innovation, l'héritage. Le premier de ces idéaux-types est figuré par Berthélemy (encadré 6), le deuxième par le binôme Duguit-Hauriou (encadré 7), le troisième par Jèze (encadré 8).

Encadré 6 : Henry Berthélemy (1857-1943)

Né à Oucques, une toute petite bourgade du Loir-et-Cher, Henry Berthélemy déménage ensuite à de multiples reprises au gré des mutations de son père, directeur des Contributions indirectes. Doublement lié avec cette administration par son père et par son mariage – il épouse une fille de fonctionnaire des finances –, Berthélemy devient lui-même commis des Contributions indirectes, en 1877, parallèlement à ses études de droit à la Faculté de Paris. Attaché au parquet à la Cour de cassation, il démarre donc sa carrière comme fonctionnaire, avant d'être reçu à l'agrégation en 1884. Affecté à Lyon, sans spécialisation particulière, il y enseigne l'histoire du droit et la législation financière, et devient professeur en 1892.

À Lyon, Henry Berthélemy commence déjà à exercer des activités extérieures à la Faculté et à construire sa multipositionnalité dans l'espace social. Dans le cadre de la préparation à l'agrégation d'histoire, il professe des leçons à la Faculté des lettres sur « Les idées démocratiques au dix-neuvième siècle ». Élu conseiller municipal dans l'équipe du républicain modéré Antoine Gailleton (1892), il devient adjoint au maire chargé du Contentieux, des Finances, de l'Instruction publique et de la Voirie et entame ce qu'il appelle « son âge héroïque » : « *Les Lyonnais, en ce temps-là, s'intéressaient aux questions sociales, particulièrement à la question de la régénération du genre humain par le sauvetage des enfants en danger moral ! À la suite de quelques amis, je ne craignis pas de m'engager avec un enthousiasme juvénile dans cette voie collatérale [...] Je dois avouer que le succès de mon activité philanthropique m'éblouit* »⁹⁴. Non content d'organiser l'Assistance publique dans la ville de Lyon, Berthélemy s'engage en faveur de la protection de l'enfance en devenant vice-président de la Société lyonnaise pour le sauvetage de l'enfance et en

⁹³ LEMERCIER Claire et ZALC Claire, *Méthodes quantitatives pour l'historien*, ouvrage cité, p. 25.

⁹⁴ AN AJ/16/5868, dossier de carrière d'Henry Berthélemy, discours de départ en retraite (17 mars 1934).

participant à la fondation de la Maison de Brigrisais, destinée au relèvement des jeunes délinquants. Ses activités philanthropiques le conduisent à donner des conférences à Lyon, Mâcon, Roanne, Chalon, Valence, Bourgoin sur la mendicité, le sauvetage de l'enfance et l'assistance par le travail, et à publier des articles sur ce thème dans *Le relèvement social*. Il fréquente des sociétés savantes engagées comme la Société des amis de l'Université lyonnaise, devant laquelle il intervient pour un discours sur « L'organisation rationnelle de la charité » (1891). En 1893, il se présente aux législatives à Lyon comme candidat néo-gambettiste, mais il est battu.

Du fait de son militantisme réformateur, Henry Berthélemy n'accomplit pas tout son service à la Faculté, et on lui reproche de ne faire quasiment aucune recherche. Cela ne l'empêche pas de rallier Paris, d'abord en tant que chargé des fonctions d'agrégé (1896), puis, deux ans après, comme titulaire de la chaire de droit administratif. Sa nomination a lieu en dehors des conditions normales du tableau d'avancement puisque, pour succéder à Henry Michel, décédé, il est préféré par le ministère à Pillet, qui a fini devant lui à l'agrégation (3^e), mais qui n'est pas aussi proche des réseaux néo-gambettistes qui soutiennent Waldeck-Rousseau, et que Berthélemy a pu approcher grâce à son amitié avec Ernest Lavisse.

À Paris, Berthélemy commence la rédaction de son *Traité élémentaire de droit administratif*, dont il publiera, entre 1900 et 1933, 13 éditions. Partant du principe que les facultés de droit « sont devenues des écoles où tout honnête homme vient chercher un complément nécessaire de culture générale »⁹⁵, le professeur parisien adapte son manuel à son goût pour les idées générales et à son refus de l'enfermement dans l'érudition. Des générations d'étudiant-e-s et de candidat-e-s aux fonctions publiques ont pu apprendre dans « le Berthélemy » un droit administratif dont la limpidité les satisfaisait. Le *Traité* est bien une œuvre de vulgarisation, qui vaut à son auteur le reproche d'être superficiel. Berthélemy n'en a que faire, lui qui se plaît à comparer son traité à celui que son collègue Planiol publie à la même date sur le droit civil. La comparaison a bien évidemment ses limites, puisque le droit administratif n'a pas la même stabilité. Berthélemy « dédaigne les controverses et même les variations de la jurisprudence administrative. Quant à sa doctrine, elle est simple : il n'aime ni la souveraineté absolue de l'État ni la révolte des administrés ; il est libéral et homme d'ordre »⁹⁶.

Comme à Lyon, Henry Berthélemy entreprend de tisser sa toile dans la capitale. Il cumule les postes d'enseignement et d'administration. Membre quasi constant des jurys d'agrégation d'avant 1914, président du concours à deux reprises, il enseigne également à l'ENS de jeunes filles de Sèvres et à l'École supérieure des postes et télégraphes. Il est en outre le premier professeur parisien à partir au Caire pour présider le jury de la « succursale » de la Faculté de droit dans la capitale égyptienne (1911). Son accession au décanat et la durée de son mandat, de 1922 à 1932, peuvent s'interpréter comme un moyen de renouer avec ses premières volontés professionnelles, qui le portaient vers les postes à responsabilité de la haute fonction publique plutôt que vers le professorat.

De fait, Berthélemy est, depuis qu'il est à Paris, presque devenu un haut fonctionnaire, faisant le trajet inverse des magistrats du Conseil d'État qui vont enseigner à l'Université ou à l'ELSP. L'ancien adjoint au maire de Lyon est en effet membre du Conseil supérieur de l'Instruction publique, membre du Comité de contentieux et d'études juridiques au ministère des Travaux publics (et également à l'Instruction publique, aux Finances et à l'Intérieur), membre du Comité du contentieux de la ville de Paris, membre du Comité de défense des enfants traduits en justice, membre suppléant du Tribunal des conflits, et fait également partie de l'administration générale de l'Assistance publique.

⁹⁵ BERTHÉLEMY Henry, *L'École de droit*, ouvrage cité, p. 13.

⁹⁶ AN F17/24232, notice nécrologique de Georges Ripert sur Henry Berthélemy. Le *Dictionnaire de biographie française* (tome 6, p. 189) ajoute : « Le manuel de Berthélemy se caractérise par un sage libéralisme (excepté à l'égard de la liberté d'enseignement) et par une hostilité déclarée à l'égard du régionalisme, de l'étatisme et du socialisme ».

Le professeur qui, dans sa jeunesse, « avait la réputation d'être un réformateur, presque un révolutionnaire »⁹⁷, a toutefois sensiblement délaissé l'action sociale. À Paris, le Doyen s'oppose à la généralisation des bourses d'études : « Les études de droit supposent une certaine aisance ; il conseille crûment à ceux qui n'en ont pas les moyens de choisir une autre voie plutôt que de multiplier les petits emplois indignes aux fins de financer les études. Le républicanisme de Berthélemy ne signifie nullement la démocratisation des études supérieures ou des professions judiciaires : sa conception méritocratique s'accommode d'un fort élitisme fondé en partie sur l'argent. Ce n'est pas seulement dédain chez lui : ses activités dans l'assistance aux pauvres attestent que la question est pour lui prégnante mais qu'elle doit se résoudre par les moyens de l'assistance, pas de l'ouverture sociale »⁹⁸. L'activisme du philanthrope a laissé place à un conservatisme compassionnel, dont les sympathies ne vont pas toujours vers la gauche. En 1925, le doyen Berthélemy est ainsi tenu de s'expliquer devant le ministre alors que la presse républicaine l'accuse d'entretenir des contacts trop étroits avec Georges Calzant, « figure de proue du mouvement d'Action française et principal instigateur du chahut contre le professeur Georges Scelle »⁹⁹.

Quand il part à la retraite, ses amis ouvrent une souscription pour lui offrir une médaille à son effigie. La liste et la qualité des souscripteurs montre dans quel milieu d'interconnaissance Berthélemy évoluait à la fin de sa vie : outre Pétain, on y trouve un ancien Président (Poincaré), des ministres ou anciens ministres (Millerand, Flandin), des sénateurs (Léon Bérard, Manuel Fourcade), le préfet Lépine, l'ancien directeur de l'ENS Gustave Lanson, le directeur du Comptoir national d'escompte Maurice Lewandowsky ; le Conseil d'État n'est pas en reste, représenté par un conseiller d'État honoraire et deux présidents de section en exercice. Lors de la remise de la médaille à Berthélemy, le 17 mars 1934, le conseiller d'État Corneille, inamovible membre du jury d'agrégation de droit public de l'entre-deux-guerres, ainsi qu'Henry Hébrard de Villeneuve, l'ancien vice-président du Conseil, sont présents.

Dans la mesure où elles sont des idéaux-types, les trois figures ici dégagées correspondent à une construction de simplification à visée heuristique et comparative. Ainsi, Ducrocq et Berthélemy, bien qu'ils n'appartiennent pas à la même génération et que leur trajectoire professionnelle présente des différences notoires, relèvent tous les deux d'une conception traditionnelle du droit administratif, au même titre qu'un Jacquelin, par exemple. Hauriou et Duguit produisent eux une œuvre qui est un facteur d'innovation et de bouleversement de la discipline, nonobstant la différence entre l'insistance sur la notion de puissance publique d'un côté, de service public de l'autre. Jèze, Rolland, Bonnard et Mestre, perpétuent ensuite, à des degrés divers, l'héritage de cette innovation, même s'il faudrait souligner à nouveau des différences internes au sein de cette perpétuation d'un droit administratif rénové, la conception de Mestre étant, comme on l'a vu, plus traditionnelle et moins théoricienne que celle de Jèze. Comme l'écrit Guillaume Richard, la chronologie distingue ainsi « ceux qui restent formés selon la culture privatiste et la perpétuent, avec éventuellement quelques inflexions, même en droit public ou en droit administratif, comme Ducrocq, ceux qui marquent la rupture dans le droit administratif (Laferrière, Duguit, Hauriou), ceux, enfin, qui, formés selon les nouvelles méthodes, consacrent l'autonomisation de la discipline »¹⁰⁰. Par rapport à ce regroupement, le personnage de Larnaude est plus difficile à situer. Par son entreprise de légitimation du droit public en général – il est le fondateur, en

⁹⁷ LAPLATTE C., « Henry Berthélemy » in D'AMAT Roman et PREVOST M. (dir.), *Dictionnaire de biographie française*, Paris, Letouzey et Anné, 1954, tome 6 p. 189.

⁹⁸ RICHARD Guillaume, *Enseigner le droit public à Paris sous la Troisième République*, ouvrage cité, p. 211.

⁹⁹ MILET Marc, *La faculté de droit de Paris face à la vie politique, de l'affaire Scelle à l'affaire Jèze (1925-1936)*, Paris, LGDJ, 1996, p. 12.

¹⁰⁰ RICHARD Guillaume, *Enseigner le droit public à Paris sous la Troisième République*, ouvrage cité, p. 306.

1894, de la prestigieuse *Revue du droit public* –, s'apparenterait plutôt au deuxième ensemble, même s'il n'est pas réputé pour être un grand administrativiste.

Deux autres variables, quoique plus difficiles à objectiver, permettent également de produire des différences significatives : le rapport à la théorie (l'individu théorise-t-il ou pas, et, si oui, jusqu'à quel point ?) et le rapport au droit civil. Dans le premier cas, il faut avoir conscience que le recours à la théorie permet de situer un individu dans la hiérarchie des disciplines universitaires, comme Pierre Bourdieu l'avait établi en parlant d'une philosophie en haut de cette hiérarchie et d'une géographie située en bas¹⁰¹. De ce point de vue, force est de constater que tous nos professeurs théorisent avec un bonheur assez inégal. Certains, comme Ducrocq, Berthélemy, Mestre ou Jacquelin, le font très peu ; d'autres, à l'instar de Jèze ou Duguit, entendent soumettre la réalité sociale à une science juridique teintée d'emprunts à la sociologie, à l'économie et à la science politique. La tentative d'Hauriou d'expliquer Le Mouvement social à l'aune des principes de la thermodynamique¹⁰², formules algébriques à l'appui, lui vaut la risée des physiciens et la méfiance de ses collègues juristes. Surtout, on peut se demander si ceux qui théorisent le plus ne sont pas ceux qui s'éloignent le plus du droit civil, surtout lorsqu'on se souvient que Duguit considérait qu'en un sens, le droit privé n'était qu'une partie du droit public, et qu'il se résumait à trois concepts rudimentaires : la famille, la propriété et les obligations¹⁰³. En ce sens, on peut faire remarquer qu'en plus de la dimension générationnelle – il est né en 1829 –, un non-théoricien comme Ducrocq se situe encore dans ce que Guillaume Sacriste appelle le modèle d'excellence civiliste, fondée sur la proximité avec le système judiciaire, puisqu'il a été bâtonnier de l'ordre des avocats à la Cour d'appel de Poitiers. Si Ducrocq est le plus âgé de nos prosopographiés, et s'il est donc à ce titre plus empreint de tradition que ses collègues de la Faculté de Paris, la variable de la génération n'explique pas tout. En effet, Berthélemy appartient à la même génération qu'Hauriou et Duguit, née à la fin des années 1850, et il continue pourtant à considérer le droit civil comme l'étalon du système juridique français : « *Je ne me sens pas attiré par la nouveauté. Je m'efforce d'expliquer le plus simplement que je le puis ce qui me semble judicieux et raisonnable dans les institutions dont notre tâche est d'exposer le mécanisme. Je suis enclin à redouter les innovations hardies qui souvent nous déroutent plus qu'elles ne nous éclairent* »¹⁰⁴. A contrario, la première édition du *Précis de droit administratif*¹⁰⁵ d'Hauriou ne comporte ni note, ni bibliographie, ni référence extérieure, témoignant d'une ambition délibérée de nouveauté absolue. C'est donc comme s'il existait un phénomène d'hystérésis, de décalage temporel par rapport à l'évolution des structures sociales et institutionnelles, voire tout simplement une différence de goût assumée entre les acteurs : « *J'ai de mon mieux vulgarisé le droit administratif. D'Hauriou on peut dire qu'il l'a créé* »¹⁰⁶.

¹⁰¹ BOURDIEU Pierre, « Les sciences sociales et la philosophie », *Actes de la recherche en sciences sociales*, numéros 47-48, 1983, p. 45-52.

¹⁰² Cf. Maurice Hauriou, *Leçons sur Le Mouvement social*, Paris, Larose, 1899.

¹⁰³ Voir Gaëtan Pirou, « Léon Duguit et l'économie politique », *Revue d'économie politique*, 1933, p. 55.

¹⁰⁴ BERTHÉLEMY Henry, « Défense de quelques vieux principes », chapitre d'ouvrage cité, p. 811.

¹⁰⁵ HAURIOU Maurice, *Précis de droit administratif contenant le droit public et le droit administratif*, Paris, Larose, 1892.

¹⁰⁶ BERTHÉLEMY Henry, « Discours lors de l'inauguration de la statue de Maurice Hauriou dans les jardins de la Faculté de Toulouse » (22 avril 1931), *Plaquette Sirey*, 1932, p. 25.

Encadré 7 : Léon Duguit (1859-1928) & Maurice Hauriou (1856-1929)

Léon Duguit et Maurice Hauriou sont parfois présentés comme les « Sartre et Aron » du corps des juristes français. Comme le rectifient Jean-Michel Blanquer et Marc Milet, ils en sont tout au plus les « Aron et Mauriac »¹⁰⁷. Même si leur position au sein du champ intellectuel et par rapport au champ politique est difficile à évaluer, il est clair qu'aucun des deux ne s'apparente, ni de près ni de loin, à la figure de l'intellectuel révolutionnaire qu'incarnait Sartre. De plus, leur opposition, tant politique que doctrinale, a sans doute été surjouée par leurs épigones et, jusqu'à un temps relativement récent, par la *doxa* historiographique des disciplines juridiques.

Duguit et Hauriou ont indéniablement des caractéristiques biographiques communes. Né à seulement trois années d'intervalle dans des endroits – le Libournais et l'Angoumois – situés dans l'orbite de la capitale régionale bordelaise, ils sont tous les deux issus de familles de notables liées au droit et à la vigne, union que leur alliance matrimoniale respective a renforcée encore davantage. Duguit et Hauriou font leur droit dans la faculté de Bordeaux fraîchement recréée ; comme il est de coutume à l'époque, ils s'inscrivent tous les deux au barreau, avant de monter à Paris pour préparer l'agrégation. Reçus la même année (1882), Duguit du premier coup et avec une dispense d'âge, Hauriou à son troisième essai (ce qui laisse déjà poindre un décalage dans l'acceptation et la reconnaissance par les pairs), ils sont affectés respectivement à Caen et à Toulouse. Alors qu'Hauriou ne bougera jamais plus de la ville rose, le père de Duguit profite de sa proximité avec Louis Liard pour « rapatrier » son fils à Bordeaux, où ce dernier n'a d'abord aucun cours attiré avant de se voir octroyer la chaire de droit constitutionnel et administratif (1892). Hauriou, lui, n'a pas eu le choix : on lui a confié, à son corps défendant, le cours de droit administratif ; il a persévéré dans cette voie jusqu'à obtenir la chaire du même nom (1888).

Les deux jeunes professeurs sont fiers de leur appartenance. Ils exercent dans les deux plus puissantes facultés des départements. Mais dans le *cursus honorum* du publiciste tertio-républicain, une nomination dans une chaire parisienne demeure pour beaucoup la consécration ultime. En 1888, Duguit est ainsi délégué dans les fonctions d'agrégé à la Faculté de droit de Paris afin de corriger les examens de fin d'année, ce qui est en général la première étape vers une future affectation dans la capitale. Dix ans plus tard, Louis Liard propose personnellement à Duguit de venir assurer le cours de « Droit public général » de Ferdinand Larnaude, alors en congé pour cause de campagne législative : Duguit décline la proposition, préférant rester dans son fief, où il vise déjà la députation. Cacique de l'agrégation, Hauriou peut de son côté légitimement prétendre à intégrer la grande faculté parisienne. C'est même l'objectif de sa carrière et de sa vie. En 1899, il demande un congé « *pour se rendre à Paris en vue de faire des démarches auprès des professeurs de la Faculté de droit de cette ville afin d'être proposé par eux pour un emploi vacant dans leur établissement* »¹⁰⁸. Pour de multiples raisons liées à son tempérament (il est mal noté par son doyen et par l'inspecteur général Calixte Accarias), aux contenus hétérodoxes de ses premiers écrits et à sa volonté de redéfinition du rôle professoral, il manque des soutiens nécessaires pour convaincre l'assemblée parisienne. Il est classé troisième derrière Marc Sauzet et Léon Michoud. C'est son deuxième échec après une tentative ratée en 1892.

Un rapide bilan de la première partie de carrière des deux professeurs met en relief leur ancrage, bon an mal an, dans leur faculté de province. Du point de vue scientifique, le droit ne peut se réduire pour eux à une pure technique. Agrégés par le concours unique, Duguit et Hauriou écrivent, comme Saleilles ou Esmein, avec la même agilité en droit public et en droit privé. Cependant, c'est bien sur le droit public naissant que se concentrent leur attention et leurs efforts. Duguit et Hauriou cherchent en effet à élargir l'assise scientifique de cette nouvelle branche en s'investissant dans la sociologie, ou plutôt, comme elle est appelée à l'époque, dans « la science sociale ». C'est là que leur trajectoire scientifique commence à diverger : alors que le détour par la sociologie de Duguit « *n'a été que passager et n'a tout compte fait conduit qu'à ramener la*

¹⁰⁷ BLANQUER Jean-Michel et MILET Marc, *L'invention de l'État*, ouvrage cité, p. 95.

¹⁰⁸ AN F/17/23847, dossier de carrière de Maurice Hauriou.

sociologie au droit public »¹⁰⁹, la démarche d'Hauriou est bien plus originale et par conséquent mal considérée. Le jury du premier concours d'agrégation de droit public (1897), dont fait partie Duguit alors qu'il n'a encore rien publié d'important et que son collègue a déjà deux ouvrages d'envergure à son actif (le *Précis de droit administratif* et *La science sociale traditionnelle*), corrobore l'ostracisme qui frappe Hauriou. Ce dernier s'est fait une réputation de professeur abstrait et suffisant, comme en témoignent les appréciations de ses supérieurs consignées dans son dossier de carrière (en 1898 : « *Ce professeur a du savoir, du talent, des idées personnelles et originales. Mais il ne l'ignore pas assez* » ; en 1900 : « *Monsieur Hauriou, professeur intelligent, a des tendances aux abstractions, qui nuisent à la clarté de son enseignement par la parole et par le livre* » ; en 1901 : « *Son caractère est loyal et sympathique, mais des idées systématiques, parfois étranges, faussent en quelques endroits son enseignement, surtout dans un cours de science sociale où domine singulièrement l'abstraction* »)¹¹⁰. Les mauvaises relations avec une partie de ses pairs et avec ses supérieurs hiérarchiques, ses deux insuccès pour quitter Toulouse pour Paris, bref un sentiment relatif de défaut de reconnaissance vont faire naître chez Hauriou une forme de ressentiment personnel, facteur qui n'est pas à négliger dans l'appréciation de la suite de sa carrière.

Dans la mesure où Hauriou ne possède pas les appuis gouvernementaux et administratifs sur lesquels Duguit a pu compter pour retrouver Bordeaux, dans la mesure également où sa tentative alternative pour atteindre Paris en essayant de se faire nommer au Conseil d'État n'a rien donné, Hauriou va être amené à recalibrer son projet scientifique et professionnel. Ce recalibrage passe par un plus grand investissement dans les revues scientifiques nationales et par la construction de sa position de légiste provincial. Hauriou profite ainsi de la part grandissante réservée au droit administratif dans les principales revues généralistes (*Dalloz*, *Sirey*), dans les revues émanant de l'administration active (la *Revue générale d'administration*, créée en 1878) ou encore dans la *Revue du droit public* de Larnaude pour parfaire sa renommée d'administrativiste. Qui plus est, il utilise à plein sa proximité avec les milieux catholiques (notamment avec Saleilles) pour ne pas se couper des travaux des grandes sociétés comme la Société d'études législatives. À Toulouse, il se fait élire doyen de la Faculté (1906), et reprend en main la revue locale le *Recueil de législation de Toulouse*. Suivant l'analyse de Marc Milet, « *une telle posture de niche provinciale n'est pas tournée vers l'international (il voyage peu), mais sur le maintien de réseaux d'interconnaissances périphériques (à travers de solides liens intellectuels et amicaux, établis avec des universitaires d'autres facultés non juridiques de province), et l'entretien de nombreuses correspondances* »¹¹¹.

L'autre pôle d'investissement par lequel Hauriou va reconfigurer sa trajectoire professionnelle réside dans le suivi continu de la jurisprudence du Conseil d'État. Tandis que Duguit ne reconnaît aucun pouvoir législatif au juge et n'accorde qu'un intérêt secondaire à la jurisprudence, son collègue va s'employer à construire un rôle inédit dans la division du travail scientifique interne au champ juridique : l'arrêteste. Cette nouvelle figure renvoie à la position de commentateur autorisé des décisions du Conseil, qui prend le plus souvent la forme de notes sous les arrêts de la juridiction administrative. La rédaction de ces notes, liées au suivi de l'actualité, peut lui prendre moins d'une heure comme plusieurs années, selon la lourdeur de l'appareil scientifique mobilisé. Hauriou commente ainsi tous les grands arrêts de 1892 à 1928, ce qui représente en tout 334 notes de jurisprudence¹¹².

À Bordeaux, Duguit fait de son côté prospérer sa position notabiliaire. Membre du comité de direction de la Société d'études législatives, membre du cercle dreyfusard de l'Union pour la vérité, proche des milieux républicains modérés en général et de Louis Barthou en particulier, il se fait

¹⁰⁹ BLANQUER Jean-Michel et MILET Marc, *L'invention de l'État*, ouvrage cité, p. 99.

¹¹⁰ AN F/17/23847, dossier de carrière de Maurice Hauriou. Les appréciations rapportées sont tantôt celles du recteur, tantôt celles du doyen.

¹¹¹ MILET Marc, « La Faculté de droit de Paris sous la Troisième République : une domination sans partage (1871-1939) ? » in HALPÉRIN Jean-Louis (dir.), *Paris capitale juridique (1804-1950) : études de socio-histoire sur la Faculté de droit de Paris*, ouvrage cité, p. 162.

¹¹² Ces notes ont d'ailleurs été publiées (*Notes d'arrêts sur les décisions du Conseil d'État et du Tribunal des conflits publiées au Recueil Sirey de 1892 à 1928*, Paris, Larose, 1929), puis republiées (Éditions La mémoire du droit, 2000).

élire conseiller municipal de Bordeaux en 1908 sur la liste d'Union républicaine démocratique menée par Jean Bouche ; il se retrouve alors en charge des questions de contentieux et siège à la commission administrative des hospices de la ville. Après une première tentative infructueuse – en 1897, il avait été candidat à la candidature républicaine (contre les socialistes) dans une législative partielle à Libourne –, il se présente à nouveau en 1914 sous l'étiquette « Républicain de gauche ». Duguit est en réalité proche de l'Alliance républicaine démocratique, dont il sera membre après la guerre. Lors de cette campagne, où les antécédents cléricaux de sa famille sont dénoncés par la presse locale d'opposition, le doyen bordelais affiche son refus de la mise en place de l'impôt sur le revenu, dénonçant une mesure « *inquisitoriale* »¹¹³. Battu par le député-maire « caillautiste » de Saint-Émilion Gabriel Combrouze, il s'éloigne de la vie politique.

Bien qu'ils aient chacun emprunté des chemins différents, Duguit et Hauriou sont, après la guerre, des juristes reconnus sur le plan national (ils sont tous deux doyens de leur faculté ; en 1919, Hauriou est appelé pour la première fois à siéger au jury d'agrégation, dont il est nommé président au concours suivant) qu'international. Les travaux des deux publicistes intéressent leurs collègues politistes états-unien (tel James W. Garner, de l'Université de l'Illinois) ou britannique (Harold Laski, professeur à la *London School of Economics* et traducteur de Duguit en anglais). La traduction des *Transformations du droit public* de Duguit bénéficie d'une recension dans l'*American Political Science Review* (1920), puis à l'*American Journal of Sociology* (1921). Le doyen de la Faculté de Bordeaux bénéficie alors d'une audience scientifique internationale : il est invité aux universités de Buenos Aires, de Coimbra, de Columbia, et est chargé de l'organisation de la nouvelle faculté juridique du Caire (1926). La diffusion des écrits d'Hauriou à l'étranger est plus confidentielle. Le doyen de Toulouse n'a pas l'âme d'un globe-trotteur, encore moins d'un VRP à l'international : « *Dès les enseignements passés, il rejoint Nonac et s'isole en ses terres charentaises. Il y écrit l'essentiel de ses travaux, en philosophe face à soi-même, pendant que le juriste sociologue Duguit parcourt le monde* »¹¹⁴.

Comme pour poursuivre la similitude de leur trajectoire et de leur existence, les deux juristes décèdent à trois mois d'intervalle, Duguit en décembre 1928, Hauriou en mars 1929. Le doyen bordelais a droit à des obsèques grandioses : « *Une foule immense y assista. On notait la présence de personnalités venues du monde entier. Les cordons du poêle étaient tenus par le Préfet de la Gironde, le Recteur de l'Académie de Bordeaux, A. Coville, un adjoint au Maire de Bordeaux représentant la municipalité, le Professeur G. Ferron [doyen de la Faculté de Bordeaux], son assesseur, un membre de la Commission des hospices, un autre de la Fédération des œuvres de l'enfance et trois délégués des étudiants en droit. Sur le cercueil, on avait disposé la toge du doyen* »¹¹⁵. Dans la liste des souscripteurs placés en exergue des *Mélanges Hauriou*, on trouve un condensé de la reconnaissance qui avait tardé à venir au maître toulousain : des préfets, des administrateurs, des avocats au Conseil d'État et à la Cour de cassation, l'ordre des avocats au Conseil d'État et à la Cour de cassation lui-même, des professeurs et des juges étrangers, Georges Teissier et Raphaël Alibert, maîtres des requêtes honoraires au Conseil d'État, ainsi que des « notables syriens de Deir-ez-Zor ».

Les trois idéaux-types de publicistes ici décrits correspondent en même temps à trois types de professeurs : le professeur-haut fonctionnaire (Berthélemy), le professeur investi scientifiquement que ce soit par le commentaire de la jurisprudence (Hauriou) ou par les missions internationales (Duguit), et l'expert praticien (Jèze). On peut comparer cette typologie avec l'essai de classification proposé par Guillaume Richard dans sa thèse. Celui-ci distingue trois types d'enseignants, qui ne concernent que la Faculté de droit de Paris : le type Ducrocq (« *La formation des administrateurs* »), le type Laferrière (« *La formation du juriste et le*

¹¹³ Profession de foi de Léon Duguit, cité par Jean-Michel Blanquer et Marc Milet, *L'invention de l'État*, ouvrage cité, p. 233.

¹¹⁴ BLANQUER Jean-Michel et MILET Marc, *L'invention de l'État*, ouvrage cité, p. 307.

¹¹⁵ MALHERBE Marc, *La Faculté de droit de Bordeaux*, ouvrage cité, p. 71.

contentieux au cœur du droit administratif ») et le type Jèze (« *Le droit administratif comme construction théorique* »)¹¹⁶. Ici, c'est moins le public étudiant auquel l'enseignement du droit administratif est destiné que son contenu et le potentiel d'innovation par rapport à l'importation d'une notion comme le service public qui constitue un facteur discriminant. C'est aussi – et en cela, cette typologie rejoint la classification de Guillaume Richard – l'attitude par rapport au contentieux et au Conseil d'État. En effet, tous les professeurs ne font pas le même effort qu'Hauriou pour suivre l'actualité de la jurisprudence au fil des jours, soit par choix doctrinal soit par simple désintérêt. Il se trouve qu'à un moment donné, cette attitude apparaît purement et simplement intempestive, comme le relève Lucien Sfez : « *MM. les Présidents Laroque et Odent, M. le Conseiller Barbet se souviennent avec scandale du professeur Jacquelin de la Faculté de droit de Paris dont le cours en 1925 encore était une litanie de réglementations mâtinées de quelques arrêts dont les plus récents dataient de 1895* »¹¹⁷. Il y a là une véritable dimension de désuétude, comme ne manquera pas de le faire remarquer la génération suivante de publicistes : « *Tout travail est vain, en droit administratif français, qui ne se fonde pas sur les arrêts du Conseil d'État* », déclare ainsi Jean Rivero dans sa thèse (1934)¹¹⁸. Dans le *Manuel élémentaire de droit administratif* que publie Marcel Waline en 1936, l'accent est mis sur l'œuvre jurisprudentielle du Conseil d'État plutôt que sur l'administration elle-même. Cette inversion des priorités conduira Waline, à partir de 1956, à travailler avec René Cassin au recueil des *Grands arrêts de la jurisprudence administrative*, censé faire pièce aux *Grands arrêts de la jurisprudence civile* publiés par Henri Capitant à partir de 1934.

Encadré 8 : Gaston Jèze (1869-1953)

Petit-fils d'un grand-père rentier et fils d'un négociant ruiné, Gaston Jèze entame son cursus de droit à la Faculté de Toulouse, dont il sort docteur en droit en 1892. Trois ans plus tard, il réussit avec brio le concours de rédacteur à la préfecture de la Seine. Comme Berthélemy, il commence sa carrière comme fonctionnaire. Agrégé à sa troisième tentative, en 1901, il débute par un poste à Lille, où il devient professeur de droit administratif (1906). Il arrive à Paris en 1909, imposé par le ministère et par la direction de l'Enseignement supérieur, car il n'a pas le soutien de l'Assemblée de la Faculté. Il y est titularisé en 1918 sur une chaire de « Droit administratif et finances », rebaptisée ensuite « Finances publiques et droit public ». Ses conditions d'arrivée à Paris et ses premiers pas dans la capitale témoignent d'un défaut d'assimilation au sein de la communauté des juristes parisiens, qui le poursuivra tout au long de sa carrière, ainsi que d'une double spécialisation en droit administratif et en finances publiques, matière dont il est en France le véritable instaurateur. L'orientation scientifique de Jèze correspond à une tentative de stylisation de ce dernier : le natif de Toulouse œuvre en effet à la conceptualisation de notions qu'il rattache au droit administratif pour en augmenter l'intelligibilité. Comme l'affirme Guillaume Richard, cette conceptualisation est marquée « *par la récurrence de certains termes (fonction publique, service public) au singulier, pour manifester l'unité de la notion plutôt que la diversité de ses traces matérielles* »¹¹⁹.

À la fois praticien, érudit et expert, Gaston Jèze se tient à l'écart de l'administration de la Faculté et de la vie universitaire. Il lui préfère un investissement forcené dans la science juridique, ce qui passe, outre la publication de ses travaux, par la direction de collections et de revues. En

¹¹⁶ RICHARD Guillaume, *Enseigner le droit public à Paris sous la Troisième République*, ouvrage cité, p. 539-570.

¹¹⁷ SFEZ Lucien, *Essai sur la contribution du doyen Hauriou au droit administratif français*, ouvrage cité, p. 484.

¹¹⁸ RIVERO Jean, *Les mesures d'ordre intérieur administratives : essai sur les caractères juridiques de la vie intérieure des services publics*, Paris, Sirey, 1934, p. 2.

¹¹⁹ RICHARD Guillaume, *Enseigner le droit public à Paris sous la Troisième République*, ouvrage cité, p. 563.

1896, il avait déjà commis avec son ami Max Boucard, maître des requêtes au Conseil d'État, un manuel intitulé *Éléments de la science des finances*, et ce alors qu'il n'était pas encore agrégé, ce qui correspond, par rapport aux coutumes universitaires des facultés de droit, à un crime de lèse-majesté. Par la suite, Jèze poursuit sa collaboration avec Max Boucard en fondant, chez Giard et Brière et avec le concours financier du ministère de l'Instruction publique, la collection « Bibliothèque internationale de droit public », dans laquelle il supervise la traduction des œuvres d'Albert Dicey, Paul Laband et Woodrow Wilson. Passeur tourné vers l'international, sa double spécialisation se retrouve également dans la deuxième collection qu'il dirige, la « Bibliothèque internationale de science et de législation financières », dans laquelle il fait traduire, de son homologue Seligman, *L'impôt progressif en théorie et en pratique* (1909) et *Théorie de la répercussion et de l'incidence de l'impôt* (1910), ainsi que, de Wagner, une *Histoire de l'impôt* (1912). Son intérêt pionnier pour les finances publiques le conduit à doter sa discipline des revues indispensables à sa montée en puissance : en 1903, il fonde la *Revue de science et de législation financières*, avant, deux ans plus tard, de prendre la tête de la *Revue pratique du contentieux et des impôts*. Dans ses revues s'exprime sa « graphomanie dans le suivi de l'actualité juridique »¹²⁰. Jèze écrit en effet des articles sur la plupart des problèmes du temps, qu'il contribue à juridiciser : « Le projet d'impôt sur le revenu » (1903), « La municipalisation du service de l'éclairage public et la Ville de Paris » (1906), « Conséquences financières possibles du retour des chemins de fer à l'État » (1906), « Du sens dans lequel s'orientent les impôts d'État en France depuis 1870 » (1906) « Les régies municipales et le Conseil d'État » (1907). La consécration vient en 1904 lorsque Larnaude, franc-maçon et radical comme lui, lui confie la direction de la *Revue du droit public*, qu'il conservera jusqu'en 1935.

Dans le déroulé de la carrière de Jèze, deux facteurs vont poser problème, jusqu'à s'enchevêtrer : son positionnement à gauche et son hyperactivité dans le conseil juridique. Pour payer les dettes de son père ruiné, le Toulousain multiplie en effet les consultations juridiques publiques et privées. Ces activités extra-universitaires provoquent quelques grincements de dents, lorsqu'en 1925, par exemple, Gaston Jèze remplace ses collègues Germain-Martin et Mestre, qui s'étaient engagés à donner une dizaine de conférences à titre gracieux à un général chinois de passage à Paris. Jèze considère au contraire qu'il s'agit d'une « véritable consultation d'État », et exige le paiement de la somme de 30 000 francs. Quelques années auparavant, il avait déjà reçu 50 000 francs du gouvernement roumain dans des circonstances analogues¹²¹.

Le fait que Jèze soit étiqueté à gauche n'arrange rien à sa réputation d'avidité. Candidat (battu) aux élections législatives de 1919 en Guadeloupe sur la liste du Parti socialiste colonial, le professeur parisien est proche des milieux radicaux-socialistes. Il publie régulièrement des articles dans *La dépêche de Toulouse*, et, en 1924, participe, aux côtés d'autres personnalités politiques et universitaires (Herriot, Daladier, Painlevé, Scelle) à l'ouvrage collectif *La politique républicaine*, qui fait office de manifeste du Cartel des gauches, et dans lequel il traite du chapitre consacré aux questions financières. Son cours de droit administratif est troublé pour la première fois en 1930, lorsqu'il défend publiquement la gratuité de l'enseignement secondaire et le principe de l'école unique. Mais c'est surtout la consultation qu'il donne au gouvernement éthiopien acculé par les troupes de l'Italie mussolinienne, fin 1935, ainsi que l'intervention qui s'ensuit à la tribune de la SDN à Genève, qui provoque l'ire des étudiants d'extrême droite, bien représentés à la Faculté de droit. Le spécialiste des finances publiques est mis en cause dans des termes violents, très « années 30 » : *L'étudiant français*, organe proche de *L'action française*, titre sur « Jèze l'anglo-éthiopien ou la prostitution de l'intelligence » (25 novembre 1935). Les étudiants royalistes n'ont aucun mal à ressortir les « dossiers » de « Jèze le cumulard » stimulé par l'appât du gain. Dans son édition du 25 janvier 1936, *L'étudiant français* raille « Gaston Jèze, haut dignitaire de la maçonnerie, professeur, avocat, homme d'affaires ».

Peu soutenu par ses collègues lors de cette affaire, Gaston Jèze évolue vers la droite et s'oppose à la politique du Front populaire. En 1936, son attitude est pointée du doigt par le ministre du Travail : dans le cadre d'une grève survenue aux usines Combes et Fils de Saint-Denis, un accord avait été trouvé entre patronat et ouvriers au sujet du paiement des allocations pour les

¹²⁰ *Ibidem*, p. 380.

¹²¹ AN F/17/24604, dossier de carrière de Gaston Jèze.

journées de grève. Dans sa lettre du 22 juin 1936, le ministre écrit : « *L'accord intervenu entre les parties aurait été rejeté à l'instigation de M. le Professeur Gaston Jèze, nous a-t-on dit, qui serait membre du Conseil d'administration* »¹²². Pendant la guerre, Jèze rédige dans la *Revue du droit public* un commentaire purement positiviste de la législation antisémite¹²³ (1944). La même année, il commet un article laudateur sur Roger Bonnard, l'ami à qui il avait confié, à partir de 1935, la direction de la *Revue du droit public*, qui avait pris fait et cause pour le maréchal Pétain et pour la Révolution nationale.

Gaston Jèze meurt en 1953. Au sein du champ juridique universitaire, sa position aura été, tout au long de sa carrière, *clivée* : centrale, mais toujours contestée : « *Sa droiture et son attitude intransigeante lui avaient valu de solides inimitiés. Aussi n'est-il pas étonnant que ce docteur honoris causa d'universités étrangères réputées n'ait pas fait partie de l'Institut de France et n'ait obtenu qu'un simple ruban rouge qu'il refusa d'ailleurs de porter* »¹²⁴.

c) Du droit à la politique

La relation entre la position occupée par les professeurs dans l'espace social et leurs orientations politiques peut être envisagée sous différents angles. Le brouillage des frontières entre science du droit et politique, évoqué *supra*, fait que l'engagement de ces intellectuels d'un type très particulier que sont les professeurs de droit n'est pas facile à évaluer ni à quantifier. La coupe pratiquée par Christophe Charle sur deux échantillons de 1901 et 1932 a mis en évidence que c'était au sein de la Faculté de droit que le nombre de mandats politiques était le plus élevé, mais aussi que c'était là qu'il y avait le moins de militants¹²⁵. Les professeurs de droit ne correspondent ainsi pas au canon de l'intellectuel engagé que produit la Troisième République, et notamment l'Affaire Dreyfus¹²⁶ : « *Rien de ce fait n'est plus étranger à nos jurisconsultes que la fonction sociale "d'intellectuel", telle qu'elle se manifeste publiquement chez leurs collègues de la Sorbonne* »¹²⁷. Même si les dix professeurs prosopographiés veillent plutôt à ne pas s'engager au moment de l'Affaire, ils penchent majoritairement du côté des « anti ». Hauriou, en qui Achille Mestre, alors son étudiant, voit un « *Barrès du droit* »¹²⁸, se tient à l'écart de l'action du petit cercle des catholiques dreyfusards regroupés autour de l'historien du droit Paul Viollet au sein du Comité catholique pour la défense du droit ; il participe en revanche à la création de la Ligue de la patrie française. À l'opposé, Duguit, l'un des rares juristes non professionnels de la politique, comme le font remarquer Jean-Michel Blanquer et Marc Milet, sur lequel on trouve une notice dans le *Dictionnaire des intellectuels français* de Jacques Julliard et Michel Winock, fait lui figure « *de l'idéal-type du juriste dreyfusard* »¹²⁹. Dès lors, si l'on reprend la typologie fournie par Gérard Noiriel dans *Les fils maudits de la République* et sa distinction entre « *l'intellectuel révolutionnaire* », « *l'intellectuel de gouvernement* » et « *l'intellectuel spécifique* »¹³⁰, on peut poser que

¹²² AN AJ/16/6031, dossier de carrière de Gaston Jèze.

¹²³ JÈZE Gaston, « La définition légale du juif au sens des incapacités légales », *Revue du droit public*, 1944, p. 74.

¹²⁴ MEYER C., « Gaston Jèze » in D'AMAT Roman, LOBIES J. P., PREVOST M. et TRIBOUT DE MOREMBERT H. (dir.), *Dictionnaire de biographie française*, ouvrage cité, tome 18, p. 662.

¹²⁵ CHARLE Christophe, *La République des universitaires*, ouvrage cité, p. 302.

¹²⁶ On peut renvoyer, sur ce point, à l'ouvrage de Christophe Charle, *Naissance des intellectuels (1880-1900)*, Paris, Éditions de Minuit, 1990.

¹²⁷ CHARLE Christophe, « La toge ou la robe ? », article cité, p. 173.

¹²⁸ BLANQUER Jean-Michel et MILET Marc, *L'invention de l'État*, ouvrage cité, p. 107.

¹²⁹ *Ibidem*, p. 106.

¹³⁰ NOIRIEL Gérard, *Les fils maudits de la République : l'avenir des intellectuels en France*, Paris, Fayard, 2005.

l'administrativiste tertio-républicain serait *plutôt* à ranger dans la catégorie de l'intellectuel de gouvernement, mais un intellectuel de gouvernement d'une espèce bien particulière, jouant plutôt le rôle de l'expert (non spécifique, puisque son magistère entend porter sur l'ensemble du social) ou de l'homme d'influence, bien plus que celui du clerc s'engageant au nom de sa science. C'est pourquoi les appréciations en termes de reniement ou de trahison par rapport « *aux valeurs fondatrices de la prétention à l'autonomie* »¹³¹ qu'implique le modèle, alors émergent, de l'intellectuel, se révèlent inopérantes dans le cas des légistes, parisiens ou provinciaux.

La volonté des juristes de soutenir le fonctionnement institutionnel passe plus par « *le nationalisme ou la défense générale de l'État que par le républicanisme* », et par « *l'expertise juridique plus que par l'engagement politique direct, poursuivi par plusieurs professeurs, sans que ce soit toujours couronné de succès* »¹³². Même lorsqu'ils exercent un mandat d'élu national, ces hommes ne font pas du service public un combat politique. Ainsi, Louis Rolland, éponyme des célèbres lois sur le service public (égalité, continuité, adaptabilité), consacre ses interventions à l'Assemblée en tant que député du Maine-et-Loire à la question des baux ruraux, des congrégations et à la liberté de la presse, mais il n'est l'auteur d'aucune interpellation ou amendement sur les services publics. On retrouve là le paradoxe, déjà aperçu au sujet des membres du Conseil d'État, selon lequel ces individus qui, dans leurs écrits et leurs cours, manipulent à satiété la notion de service public, ne sont pas de grands défenseurs de l'extension du secteur public au niveau local ou national. Ainsi, Duguit, dont toute la théorie de soumission de l'État au droit repose sur la coopération par les services publics, se dit, lorsqu'il fait campagne pour les législatives de 1914, opposé par principe à l'étatisme et « *aux monopoles d'État* »¹³³. C'est donc toujours avec un *intérêt de juriste* que les enquêtés se rapportent à la question du service public, comme l'illustre l'implication de Léon Duguit dans la mobilisation des habitants du quartier de Croix de Seguey Tivoli à Bordeaux. En 1906, le grand professeur prend l'initiative de grouper les habitants de ce quartier en un syndicat de propriétaires et de contribuables, à la suite de la suppression d'un tronçon de ligne de tramway. C'est Duguit en personne qui représente le syndicat et este en justice en son nom devant le Conseil d'État. Celui-ci rejette la requête, mais reconnaît l'intérêt à agir des usagers pour attaquer les décisions relatives au fonctionnement non conforme d'un service public.

De manière générale, les professeurs analysés dans la prosopographie n'ont pas tous, ou pas toujours, la fibre sociale. Lorsqu'ils développent un intérêt pour la question ouvrière, comme c'est le cas de Berthélemy, c'est souvent sur le mode « *classes laborieuses, classes dangereuses* ». Chez Berthélemy, l'appartenance à la nébuleuse réformatrice est teintée d'une forme de conservatisme compassionnel, fondée sur le rejet profond des solutions socialistes. L'engagement du doyen de la Faculté parisienne est en revanche beaucoup plus avancé en ce qui concerne la laïcité de l'enseignement : dans son *Traité*, il légitime d'emblée et sans discussion le monopole universitaire de l'État, en affirmant que celui-ci « *dispose seul de ressources suffisantes et de pouvoirs assez forts pour organiser et diriger au mieux de l'intérêt*

¹³¹ CHARLE Christophe, *Les élites de la République*, ouvrage cité, p. 466.

¹³² RICHARD Guillaume, *Enseigner le droit public à Paris sous la Troisième République*, ouvrage cité, p. 769.

¹³³ DUGUIT Léon, « Une lettre de M. Duguit », *La chronique du Libournais*, 26 avril 1914, p. 1.

*général les grands services d'enseignement dont le développement est indispensable au progrès et au prestige de la nation »*¹³⁴.

Durant les 70 années que dure le régime de la Troisième République, la répartition des forces politiques est souvent amenée à se redéployer, ce qui rend plus délicat la description des options idéologiques des uns et des autres. Les juristes n'échappent pas à ce phénomène, eux qui, sur des sujets comme le vote des femmes¹³⁵ ou le syndicalisme fonctionnariste, tiennent des positions ambivalentes et difficiles à situer politiquement de prime abord. Cette ambivalence n'est pas imputable qu'à la redéfinition constante des forces politiques sous la Troisième République : il y a là également une dimension propre au champ juridique universitaire. Sous cet angle, le droit doit, pour être pris au sérieux en tant qu'institution sociale, *« se présenter comme distant des intérêts et des passions humaines, à commencer par la politique »*, car *« c'est à cette seule condition que les juristes peuvent articuler leurs pratiques techniques à une axiologie normative, c'est-à-dire une fois que celle-ci se trouve bien masquée par les preuves apparentes d'une certaine neutralité »*¹³⁶. S'agissant de la question des services publics, on peut rejoindre Guillaume Sacriste lorsqu'il parle d'*« une sorte de révolution conservatrice au sein du champ doctrinal, cette expression étant comprise comme la manière caractéristique des champs intellectuels de recycler sous les apparences de l'avant-garde la plus révolutionnaire des thèmes autorisant la conservation de l'ordre social la plus absolue »*¹³⁷. L'idée de service public n'est pas en soi une idée rétrograde, mais la conversion partielle de la doctrine publiciste à son égard, les réticences qu'elle suscite, laissent penser que sa juridicisation doit plus à une volonté de préserver le magistère des juristes sur le social qu'à une véritable volonté de concevoir l'action publique sur des bases radicalement progressistes.

Quoi qu'on pense de l'idée de Guillaume Sacriste d'une révolution conservatrice touchant essentiellement les juristes provinciaux, l'intensité de l'engagement politique ainsi que le rapport de forces politique au sein des facultés de droit confirment l'idée d'un monde difficile à cerner, mais penchant tendanciellement vers la droite. Le comptage réalisé par Christophe Charle pour la Faculté de droit de Paris donne ainsi les résultats suivants : en 1901, 4 « centre gauche », 11 « centre droit », 1 « inclassable », 16 « opinions inconnues » ; en 1932, 1 « extrême gauche », 6 « centre gauche », 14 « centre droit », 2 « extrême droite », 11 « inclassables », 16 « opinions inconnues »¹³⁸. Le sous-groupe isolé pour l'enquête sur les porteurs de l'idée de service public ne comportant que dix individus, le choix a été fait de les caractériser par la catégorie qui résume au plus près la complexité de leur expérience politique. Ainsi, plutôt que la répartition en « plutôt à droite, plutôt à gauche » pour laquelle a opté Christophe Charle, nous avons préféré utiliser des appellations plus cliniques qui évitent de ranger les individus dans la case « inclassable » (qui serait pourtant tout à fait bienvenue pour la plupart d'entre eux). Pour la variable « Position politique », les modalités de réponse donnent ainsi : 2 « Droite » (Bonnard et Mestre), 3 « Droite républicaine » (Ducrocq, Jacquelin et Michoud), 4 « Républicain modéré » (Berthélemy, Duez, Duguit et Nézard), 2 « Catholique

¹³⁴ BERTHÉLEMY Henry, *Traité élémentaire de droit administratif*, Paris, Rousseau, 1900, première édition, p. 713.

¹³⁵ Sur cet aspect, on peut se reporter à Marc Milet, « Le dévoiement d'un argumentaire », chapitre d'ouvrage cité, p. 311-329.

¹³⁶ SACRISTE Guillaume, *La République des constitutionnalistes*, ouvrage cité, p. 537.

¹³⁷ *Ibidem*, p. 426.

¹³⁸ CHARLE Christophe, *La République des universitaires*, ouvrage cité, p. 313.

social » (Hauriou et Rolland), 3 « Radical » (Appleton, Jèze et Larnaude). Si cette modalisation laisse de côté certaines tendances, elle fait affleurer l'idée d'un tropisme vers la droite et le sentiment que « *sans surprise, la plupart des enseignants des facultés de droit n'affichaient pas publiquement une affiliation, surtout quand elle était marquée à gauche* »¹³⁹. Dans l'entre-deux-guerres, les facultés de droit sont même perçues, et ce en dépit du « *sinistrisme* »¹⁴⁰ qui marque l'évolution des forces politiques sous la Troisième République, comme de hauts lieux de diffusion de la réaction et du cléricalisme. Alors qu'elle avait été le berceau des idées libérales sous la Monarchie de Juillet, la Faculté de droit de Paris est, dans les années 30, gangrenée par les organisations d'extrême droite qui, au moment de l'affaire Jèze, recourent à un vocabulaire abject et raciste (« *négroïde* », « *dénationalisé* », « *le Juif Jèze* »¹⁴¹) pour disqualifier le professeur de droit administratif. Le rival de Jèze, Mestre, qui parraine le mouvement des Phalanges universitaires des Jeunesses patriotes, est lui « *l'un des professeurs les plus populaires auprès d'une foule étudiante acquise en majorité aux idéaux de la droite nationale ou royaliste* »¹⁴².

C) Préserver le magistère du droit : le désintéressement, la tradition et le nombre

À l'égal des membres du Conseil d'État, les professeurs de droit croient au désintéressement, ou revendiquent en tout cas cette valeur dans l'exercice de leur métier. La question de la tarification de leur travail et du « service » qu'ils proposent est en même temps au cœur des réformes qui touchent l'Université sous la Troisième République. Ainsi, pour ne donner qu'un exemple, les étudiant-e-s doivent, au début du régime, payer davantage s'ils veulent assister à une conférence (équivalent, *mutatis mutandis*, des travaux dirigés actuels). Ces frais supplémentaires sont supprimés en 1881 (arrêté du 27 décembre), puis rétablis par la loi du 28 juillet 1895 et fixés à 50 francs par étudiant-e et par semestre. Au travers de la question du public qui reçoit leur enseignement, c'est tout un rapport à la tradition qui, pour les professeurs, se trouve mis en jeu : à qui enseigner le droit ? Comment ? Pour quelle finalité ? Dans ce cadre, les juristes se révèlent tendanciellement conservateurs, mais aussi sensiblement révolutionnaires, dans la mesure où, eu égard aux valeurs de leur monde, il faut pouvoir s'affirmer dans une logique de tradition pour s'autoriser des innovations théoriques telles que la (re)fondation d'une nouvelle discipline sur la base (pour ceux qui y croient) d'une notion comme celle de service public. L'analyse du rapport des professeurs au désintéressement (a) nous conduit à l'étude de cette question de la tradition (b), laquelle laisse affleurer, chez des juristes habitués à voir dans le droit un magistère social incontesté, une certaine agoraphobie (c).

a) Les professeurs de droit et le désintéressement

Au moment où, au sein du droit public, il est question de substituer une conception de l'État fondée sur les services publics à une conception de l'État fondée sur la police, les juristes

¹³⁹ HALPÉRIN Jean-Louis, « Un modèle français de droit républicain ? » in AUDREN Frédéric, HALPÉRIN Jean-Louis et STORA-LAMARRE Annie (dir.), *La République et son droit*, ouvrage cité, p. 490.

¹⁴⁰ Concept avancé par Albert THIBAUDET dans *Les idées politiques de la France* (Paris, Stock, 1932).

¹⁴¹ MILET Marc, *La faculté de droit de Paris face à la vie politique, de l'affaire Scelle à l'affaire Jèze*, ouvrage cité, p. 150.

¹⁴² MILET Marc, *La faculté de droit de Paris face à la vie politique, de l'affaire Scelle à l'affaire Jèze*, ouvrage cité, p. 125.

universitaires joignent l'acte à la parole, même quand ils n'adhèrent que de loin à ce changement paradigmatique. Aussi se rendent-ils auteurs de pratiques de désintéressement, à l'égal des membres du Conseil d'État. La Première Guerre mondiale offre aux légistes en poste dans les universités l'occasion d'éprouver leur dévouement envers la société. Duguit, que son mandat de conseiller municipal avait propulsé dès 1908 au sein de la commission des hospices civils de Bordeaux et du Conseil supérieur de l'assistance publique, prend davantage de responsabilités dans la gestion des hôpitaux de sa ville, comme l'hôpital temporaire de la rue Ségalier, qu'il gère pendant toute la durée des hostilités, en même temps que sa femme y exerce comme infirmière. Une fois la guerre terminée, Duguit maintient son engagement dans les œuvres charitables et les structures hospitalières, auquel il ajoute le poste d'administrateur de l'Hôpital des Enfants et de la pouponnière « La maison maternelle » de Cholet.

De son côté, Louis Rolland n'est pas mobilisé en 1914, en raison d'une vue déficiente. Pour « compenser » son non départ au front, il décide de donner davantage de son temps à la Faculté de Nancy, où il est alors en poste. Cet investissement en nature est régulièrement souligné dans les évaluations reportées dans son dossier de carrière. Dans la notice pour l'année 1914-1915, le recteur de l'académie de Nancy Charles Adam écrit au sujet de Rolland : « *S'est spontanément chargé d'assurer les enseignements de deux collègues mobilisés en outre de son enseignement personnel* ». L'année suivante, il insiste à nouveau sur la disponibilité du professeur : « *M. Rolland, qui n'est pas mobilisé, s'est multiplié à la Faculté et hors de la Faculté pour servir*¹⁴³ *quand même. Les questions d'assistance aux réfugiés, les réparations des dommages de guerre le passionnent, et il rend là de précieux services* ». Même chose pour l'année 1916-1917 : « *S'est dévoué pour donner, en remplacement de 2 collègues mobilisés, des enseignements totalement différents du sien propre, à titre gratuit*¹⁴⁴ »¹⁴⁵. Si Louis Rolland reste discret sur ce « don de temps »¹⁴⁶, on sent que le dévouement au bien public est chez certains davantage revendiqué, comme s'il était au service d'une quête de notoriété. L'analyse s'applique particulièrement à Henry Berthélemy, dont les activités de bienfaisance ont déjà été mentionnées. Alors que chez les conseillers d'État, la disposition au désintéressement rappelait l'aphorisme de Pascal sur les belles actions (« *Les belles actions cachées sont les plus estimables. Quand j'en vois quelques-unes dans l'histoire, elles me plaisent fort, car c'est là le plus beau, de les avoir voulu cacher* »)¹⁴⁷, elle semble s'inscrire pour Berthélemy dans un parcours d'ascension sociale, et correspondre à la construction d'un capital symbolique, comme cela est manifeste dans la notice nécrologique que le doyen Ripert rédige sur son prédécesseur : « *Il a donné sans compter son temps et sa pensée aux œuvres charitables. S'il était sensible à l'estime de ses contemporains et désireux de notoriété, il tint à les acquérir par ses actes et par ses œuvres. Ainsi a-t-il été connu du public parisien comme ne l'est pas d'ordinaire un professeur, cependant qu'il était considéré dans nos facultés comme un des grands maîtres du droit administratif* »¹⁴⁸.

¹⁴³ Souligné par le recteur.

¹⁴⁴ *Idem.*

¹⁴⁵ Toutes ces appréciations sont tirées du dossier de carrière de Louis Rolland (AN F/17/25230).

¹⁴⁶ Louis Rolland étant très proche du catholicisme social, on peut penser à une imprégnation de la pensée chrétienne (cf. Matthieu, 6.2 : « *Gardez-vous bien de faire des dons devant les hommes pour qu'ils vous regardent ; sinon, vous n'aurez pas de récompense auprès de votre Père céleste. Donc, lorsque tu fais un don à quelqu'un, ne sonne pas de la trompette devant toi, comme le font les hypocrites dans les synagogues et dans les rues afin de recevoir la gloire qui vient des hommes* »).

¹⁴⁷ PASCAL Blaise, *Pensées*, Paris, Flammarion, 1993 [1670], fragment 643 (Brunschvicg), p. 94.

¹⁴⁸ AN F17/24232, notice nécrologique de Georges Ripert sur Henry Berthélemy.

Les pratiques de désintéressement des légistes sont à l'avenant de la conception du droit public qu'ils promeuvent dans leur enseignement. Ferdinand Larnaude est sans doute celui qui insiste le plus sur les spécificités du régime de l'État et de la fonction publique par rapport au secteur privé. Dans son cours de droit public général à la Faculté de Paris, celui qui est aussi maire de Condom caractérise le droit public par la non-lucrativité. Dans d'autres interventions, il explique que dans les professions privées, employeurs et employés luttent « *pour gagner le plus d'argent possible* », alors que dans la fonction publique, on ne trouve pas « *cette lutte si âpre et si douloureuse, il faut bien le dire, qui déshonore encore, d'un côté comme de l'autre, les rapports des employeurs et employés de l'industrie privée* »¹⁴⁹. Cette présentation du droit public, matière nouvellement arrivée dans les facultés de droit, s'intègre à la vision traditionnelle de l'enseignement juridique comme devant être maintenu à l'écart de toute corruption mercantile. À ce sujet, il n'est pas anodin de relever que, pour expliquer pourquoi la postérité de la pensée durkheimienne a été plus forte chez des sociologues états-uniens comme Talcott Parsons qu'au sein de la communauté des sociologues français, Valérie Boussard, Claude Dubar et Pierre Tripier avancent comme raison la volonté de faire des *professions* (au sens anglais) « *un système alternatif au "monde des affaires"* »¹⁵⁰.

Bien que, comme on l'a dit, la spécialisation d'administrativiste ne soit pas une profession au sens de la catégorie sociale, les discours des juristes publicistes sur les métiers du droit s'apparentent pour de bon au pouvoir de contrôle social qui est au cœur de la sociologie des professions. Bien qu'ils aient tous fait carrière dans le professorat et qu'ils aient globalement très peu plaidé, 50 % de nos prosopographiés (5 sur 10) sont avocats, ce qu'ils n'oublient pas lorsqu'ils sont consultés par les pouvoirs publics : « *On abuse beaucoup de ce mot de carrières libérales. Je considère pour ma part qu'il n'y a, dans l'ordre du droit tout au moins, de carrières libérales proprement dites que les professions dans lesquelles celui qui s'y destine ne doit pas avoir pour objectif de gagner sa vie aussitôt son grade obtenu. Il faut pouvoir attendre et quelquefois longtemps. Ce n'est qu'à cette condition qu'on peut acquérir les connaissances et aussi le caractère, les qualités intellectuelles et morales qui sont nécessaires pour pouvoir tenir dignement sa place dans la grande famille du barreau* »¹⁵¹. On retrouve dans ce plaidoyer les discours sur la nécessité de ne pas avoir à gagner sa vie pour commencer dans la carrière, que l'on avait déjà découverts au sujet de l'auditorat des premières années de la Troisième République. Dans sa brochure sur *L'École de droit*, Berthélemy explique : « *C'est que, pour être étudiant en droit, il est presque indispensable de jouir d'une certaine aisance. Les études sont longues, les livres sont chers, l'accès des carrières auxquelles nos diplômes conduisent est aléatoire ; elles payent mal, ou elles payent tard* »¹⁵². De telles mises en garde sur l'avenir professionnel qui attend les étudiant-e-s de droit s'assortit de positions socialement régressives sur l'ouverture de l'Université à d'autres publics, notamment en ce qui concerne la mise en place de bourses d'études : « *Je tiens au contraire pour dépense superflue les bourses (d'ailleurs fort rares et peu recherchées) qu'on offre aux candidats à notre licence. Quelle bourse va fournir à ces licenciés le moyen d'acheter un office de notaire*

¹⁴⁹ LARNAUDE Ferdinand, « Les syndicats de fonctionnaires », *Bulletin de la Société générale des prisons*, numéro 30, 1906, p. 837.

¹⁵⁰ BOUSSARD Valérie, DUBAR Claude et TRIPIER Pierre, *Sociologie des professions*, ouvrage cité, p. 76.

¹⁵¹ *Enquête parlementaire sur l'enseignement secondaire* (Paris, Motteroz, 1899), déposition de Ferdinand Larnaude, p. 483.

¹⁵² BERTHÉLEMY Henry, *L'École de droit*, ouvrage cité, p. 48.

ou d'avoué ? Quel secours leur permettra d'attendre que la profession d'avocat leur procure le moyen de vivre ? »¹⁵³. Ce discours de dureté ou de réalisme social (comme on voudra) rappelle qu'une profession (au sens anglais, encore une fois), « en même temps que le droit d'exercer le métier comme elle l'entend », « revendique aussi normalement le droit d'exclure »¹⁵⁴. Il existe ainsi une relation forte entre le pouvoir d'imposer des définitions de ce qu'est la profession et l'autorité sociale et culturelle dont ce pouvoir est une émanation. On peut ajouter à cela que les propos de Berthélemy se comprennent mieux à la lumière des discours – nombreux au début du vingtième siècle – sur l'encombrement des professions libérales, qui conduit à souhaiter « une forme d'autorégulation des métiers par le maintien d'une barrière sociale – financière – à l'entrée »¹⁵⁵. Dans la mesure où ce *numerus clausus* autoengendré est loin d'être socialement neutre, on ne s'étonnera pas d'apprendre qu'il s'accompagne d'une forme de privilège assez peu démocratique : alors que le caractère élitiste du baccalauréat, le coût des frais d'inscription et d'examen ainsi que les faibles perspectives de rémunération dans les débuts de carrières auxquelles ouvre la Faculté de droit « écartent à l'époque pratiquement tous les candidats d'origine populaire »¹⁵⁶, les professeurs parisiens comme provinciaux défendent la gratuité d'accès à la Faculté pour leurs propres enfants, survivance d'un avantage remontant à l'époque napoléonienne.

Comme les avocats étudiés par Lucien Karpik, les professeurs travaillent donc à « une doctrine du désintéressement »¹⁵⁷. Dans les chroniques qu'il donne régulièrement au *Figaro*, Achille Mestre donne une vue assez précise de ce que doit être selon lui la vocation du jeune agrégé de droit :

Une fois de plus, nous voyons bien là que les intérêts matériels ne sont pas la règle suprême des actions humaines. Quel bel exemple de sagesse nous donnent ces professeurs de demain ! Ils n'aiment évidemment pas l'argent et sont indifférents aux honneurs ; ils savent fort bien que les traitements dans l'enseignement sont d'une étonnante modicité, malgré le fameux acompte promis "qui ne sera pas inférieur à 150 francs" ; ils peuvent être sûrs que nombre de leurs élèves, même parmi les médiocres, seront décorés avant eux ; peut-être tel de leurs camarades, qui a eu le bonheur d'échouer au concours où ils viennent de triompher, aura-t-il le mauvais goût de les dédaigner du haut de son opulence et de sa quarante-chevaux. Tout cela n'altère ni leur joie ni leur sérénité. Je crois bien qu'ils partent dans la vie du bon pied. Ils savent qu'il faut aimer passionnément son métier et ne jamais s'attrister du succès d'autrui. Cette recette fort simple et fort commode, c'est tout simplement le secret du bonheur. J'en sais quelque chose : c'est la mienne.¹⁵⁸

On voit très bien, dans les propos d'Achille Mestre, la connexion qui s'établit entre le statut social et la revendication du désintéressement et de la frugalité. Le statut social des agrégés peut être éclairé par la grille salariale de la carrière professorale. Au début de la Troisième République, un agrégé non encore titularisé débute à 3000 francs par an. Pour rappel, à la même époque, un auditeur de deuxième classe au Conseil d'État obtient 2000 francs. Ce premier traitement est progressivement relevé pour atteindre, à la veille de la Première Guerre mondiale, 5000 francs par an. Titularisé sur une chaire, le jeune agrégé voit ses émoluments monter à

¹⁵³ BERTHÉLEMY Henry, *L'École de droit*, ouvrage cité, p. 51.

¹⁵⁴ ABBOTT Andrew, *The system of professions*, ouvrage cité, p. 60.

¹⁵⁵ RICHARD Guillaume, *Enseigner le droit public à Paris sous la Troisième République*, ouvrage cité, p. 211.

¹⁵⁶ HALPÉRIN Jean-Louis (dir.), *Paris capitale juridique*, ouvrage cité, p. 21.

¹⁵⁷ KARPIK Lucien, *Les avocats entre l'État, le marché et le public (1274-1994)*, Paris, Gallimard, 1995, p. 82.

¹⁵⁸ MESTRE Achille, *Études et étudiants*, Paris, Dalloz, 1928, p. 43.

6000 francs (en 1877), avec là aussi une augmentation, grâce à l'effort budgétaire consenti par les gouvernements républicains, jusqu'à 15 000 francs, en 1927, pour un poste en région. Car comme cela a été déjà mentionné, un universitaire provincial gagne moins que son homologue à Paris. En 1876, un professeur exerçant dans la capitale touche ainsi 15 000 francs annuels, alors qu'à la même époque, le traitement d'un universitaire dans les départements oscille entre 6000 et 11 000 francs, en fonction de son ancienneté et de son rang. Il n'existe à Paris que deux « classes » de traitement (trois à partir de 1919), la première classe des départements équivalant à la deuxième classe de Paris. En fin de carrière, en 1928, Léon Duguit, professeur de première classe, gagne, en tout et pour tout, 46 000 francs par an. Pour comparaison, un conseiller d'État émarge, à la même époque, à 54 000 francs par an.

Aux traitements fixes que l'on vient d'énumérer s'ajoutent le gain lié à un éventuel cours complémentaire, généralement rémunéré 1500 francs annuels dans les facultés des départements, ainsi que le « préciput » que les doyens des facultés perçoivent pour les dédommager de leurs charges. Au départ proportionnel au nombre d'étudiant-e-s que comptait chaque faculté, ce préciput est fixé uniformément à 1000 francs par le décret du 14 janvier 1876. Comme l'ensemble des traitements des universitaires, il est ensuite progressivement revalorisé. À la fin de sa carrière, Maurice Hauriou jouit d'un traitement de 33 000 francs, auxquels viennent s'ajouter 3000 francs de préciput et 1500 francs de cours complémentaire. Par conséquent, si elle demeure inférieure aux salaires des grands corps de la haute fonction publique, la rémunération des professeurs de droit bénéficie tout de même d'un relèvement constant de la part des gouvernements successifs. Même si les juristes de l'Université continuent à réclamer l'alignement de leurs traitements sur ceux du Conseil d'État et de la Cour de cassation¹⁵⁹, on ne peut pas dire que la République les traite mal, surtout quand on garde à l'esprit qu'ils peuvent cumuler leur rémunération avec une activité privée.

Quand on les ramène à la réalité des agissements des professeurs de droit mettant leur expertise au service de la pratique privée, les propos d'Achille Mestre font penser aux analyses de Pierre Bourdieu sur la théâtralisation de la croyance du prêtre en ce qu'il fait et sur « *l'hommage essentiel de l'officiel-homme à l'officiel* »¹⁶⁰. Le robin qui fait profession de désintéressement tout en s'enrichissant au bénéfice de la consultation privée fait penser aux « *frasques de curés* », aux scandales politiques qui « *sont l'effondrement de cette sorte de croyance politique dans laquelle tout le monde est de mauvaise foi, la croyance étant une sorte de mauvaise foi collective, au sens sartrien : un jeu dans lequel tout le monde se ment et ment à d'autres en sachant qu'ils se mentent* »¹⁶¹. Formulée en termes plus directs, cette « dénonciation » vise à pointer le décalage entre la posture des légistes et leur comportement réel : « *L'idéal "désintéressé" d'une doctrine au service exclusif de l'intérêt général et de la libre recherche savante est en contradiction avec le statut social d'une large frange de la doctrine qui bafoue cet idéal, et du même coup se voit contrainte de camoufler son activité réelle principale. Certains "gardiens du temple" se transforment subrepticement en "marchands de droit"* »¹⁶². Ce genre de pratiques invite à revoir la distinction entre le public et

¹⁵⁹ Sur cette question, voir, entre autres, Marc Milet, « La Faculté de droit de Paris sous la Troisième République », chapitre d'ouvrage cité, p. 160-161.

¹⁶⁰ BOURDIEU Pierre, *Sur l'État*, ouvrage cité, p. 109.

¹⁶¹ *Ibidem*.

¹⁶² BERNARD Alain et POIRMEUR Yves, « Présentation » in BERNARD Alain et POIRMEUR Yves (dir.), *La doctrine juridique*, ouvrage cité, p. 6.

le privé, et à nuancer la vision d'un droit public comme étant placé au-dessus de la lucrativité. Comme l'explique Christophe Charle, « *un spécialiste de droit public n'est pas plus proche de la sphère étatique qu'un civiliste s'il profite de sa spécialité pour multiplier les consultations payantes aux particuliers, aux sociétés ou aux États étrangers, et s'il se conduit en véritable entrepreneur juridique ou avocat d'affaires* »¹⁶³. Or il est de notoriété publique, comme on l'a déjà rapporté, que des publicistes comme Jèze ou Mestre donnaient beaucoup de consultations, au risque de voir leur statut de « *clerc* » remis en cause. Sans aller jusqu'à l'exemple extrême de Bonnecase, le juriste bordelais, qui consultait de manière tellement intensive qu'il avait aménagé à cet effet l'arrière-salle d'un café du centre-ville, et possédait même un fiacre reconverti en bureau, lequel lui laissait le temps de donner des consultations le temps de son trajet entre la Faculté et son domicile¹⁶⁴, ces juristes s'aventuraient sur un terrain miné, car susceptible d'attenter à la conception d'un droit public fondé sur la négation du mercantilisme.

Le fait de vouloir se rapprocher d'un public davantage demandeur de réussite aux concours ou aux examens a également pu mettre les professeurs de droit dans des positions indélicates frisant le conflit d'intérêt. Ainsi, en 1909, Berthélemy est mis en cause pour avoir été nommé juré du concours de rédacteur à la préfecture de la Seine, alors qu'il professe par ailleurs des cours payants (120 francs par élève) à l'usage des candidats au même concours. Par ailleurs, dans le modèle d'excellence civiliste, l'accent est abondamment mis sur l'importance de la tradition orale, incarnée dans le cours magistral professé en chaire par le professeur dominant son auditoire. Or, de ce point de vue, « *certaines professeurs, comme Gaston Jèze ou Henry Berthélemy, en droit administratif, utilisent leur cours magistral comme support de manuels publiés chez des éditeurs proches du Panthéon* »¹⁶⁵, contrevenant ainsi à un modèle ancestral de transmission d'un savoir juridique. Jèze est ainsi publié chez Marcel Giard, libraire-éditeur installé rue Soufflot, Berthélemy par Rousseau. Dans l'entre-deux-guerres, l'officine de « *répétition* » « *Les cours de droit* », situés Place de la Sorbonne, diffusent des versions sténographiées des principaux cours de la Faculté de droit, insistant au passage sur le plein consentement accordé par les professeurs à cette entreprise. Même si on ne dispose pas de preuve du caractère vénal de cette mise à disposition, on peut supposer que les enseignants de la Place du Panthéon ne transmettaient pas gracieusement leurs cours à cette société, ce qui, tout en servant d'instrument de révision aux étudiant-e-s ne pouvant assister aux enseignements, constituait également une entorse à la tradition si fièrement revendiquée d'un enseignement du droit de part en part oral.

b) Les professeurs de droit et la tradition

Les positions sociales et politiques des professeurs analysés dans la prosopographie sur le service public, leur relation au désintéressement, leur attitude vis-à-vis d'un droit administratif qu'il s'agit de républicaniser, ont contribué à dessiner les contours d'une certaine forme de rapport à la *tradition*. Afin de comprendre de quelle manière l'importation en droit

¹⁶³ CHARLE Christophe, *La République des universitaires*, ouvrage cité, p. 281.

¹⁶⁴ MALHERBE Marc, *La Faculté de droit de Bordeaux*, ouvrage cité, p. 138. Lourdemment endetté à cause de son train de vie dispendieux, Bonnecase sera révoqué en 1941, pour avoir promis à des familles dont les enfants étaient prisonniers en Allemagne qu'il pourrait, grâce à son influence, obtenir leur libération moyennant finance (sur cette affaire, voir le même ouvrage, p. 156-160).

¹⁶⁵ RICHARD Guillaume, « La Faculté de Paris et l'aide aux étudiants sous la Troisième République » in HALPÉRIN Jean-Louis (dir.), *Paris capitale juridique*, ouvrage cité, p. 212.

administratif d'une notion comme le service public a pu bouleverser ce rapport à la tradition, il est capital de préciser le contenu de ce rapport et de cette notion, car beaucoup de choses peuvent être mises derrière le terme de tradition, alors qu'il revêt des significations précises dans le monde du droit. À l'image du juge administratif qui se trouve lié par les précédents, la tradition apparaît pour les légistes comme ce qui fait tenir l'ordre social : la tradition est la règle, la dérogation à la tradition l'exception. Pour donner un contenu à ce rapport à la tradition, il s'agit tout d'abord de comprendre que les professeurs de droit, du fait de leur lien avec les gens de loi, ne se considèrent pas comme des universitaires comme les autres. Par exemple, il n'est pas indifférent de relever, surtout dans une perspective de sociologie des professions, que, dans la première moitié du dix-neuvième siècle, l'assemblée des professeurs de la Faculté de droit de Paris, s'appelait « la compagnie », compagnie à laquelle les étudiants venaient présenter une « supplique » pour les prier de bien vouloir les laisser passer les examens. Ce lien particulier, *distinctif*, avec la justice, correspond à ce que Guillaume Sacriste nomme « le modèle d'excellence civiliste », qu'il définit comme étant antagoniste de la transformation du système universitaire voulue par les gouvernements opportunistes : « *Ce projet de grandes universités promu avec force par les fonctionnaires réformateurs du ministère allait directement à l'encontre du discours de justification des professeurs de droit civilistes, qui faisait de chaque faculté de droit une institution totalement autonome des autres facultés et dont la fonction sociale n'était pas liée au système institutionnel universitaire, mais entièrement intégrée au monde judiciaire* »¹⁶⁶. Guillaume Sacriste exemplifie son propos avec le transfert, en 1887, de la Faculté de droit de Douai, siège de la Cour d'appel, à Lille, la capitale régionale nordiste, « *illustration typique de la mise en cause du référent judiciaire par l'administration supérieure du ministère au profit du référentiel universitaire* »¹⁶⁷.

Deux exemples peuvent être avancés pour illustrer la proximité des professeurs avec la culture civiliste : la prestation de serment et le port de la robe. Pour le premier, il s'agit d'un *rite d'institution*. Au début de la Troisième République, les membres de la Faculté de droit de Paris nouvellement nommés doivent prêter serment : à la question « Vous jurez de bien et fidèlement remplir les fonctions qui vous sont confiées dans l'intérêt des bonnes études et des bonnes mœurs et de vous conduire en tout comme un loyal et digne membre de l'Université ? », le nouveau professeur, debout et découvert, doit répondre : « Je le jure »¹⁶⁸. Malgré la force du rattachement au modèle civiliste, certains professeurs poussent pour la suppression de cette pratique jugée surannée. C'est le cas d'Esmein, pour qui le serment « *n'a plus aucune raison d'être* »¹⁶⁹. La prestation est ainsi supprimée par une décision du 13 février 1907, avant que, moins de six ans plus tard, Cauwès, alors doyen de la Faculté, ne la remette en vigueur. Cette tradition se maintiendra ensuite jusqu'à Vichy, qui lui substituera le serment au Maréchal.

Le prononcé d'un serment sanctionne la singularité de l'appartenance au corps des juristes de la Faculté, corps qui n'est qu'une partie d'un plus grand ensemble, les juristes en général. La même analyse peut être appliquée au port de la robe, qui permet là aussi aux juristes de marquer leur différence par rapport au reste de communauté professorale. Comme le note Christophe Charle, « *en droit, le culte de la tradition, élément le plus avouable parce que d'ordre symbolique, prend des formes visibles même pour les exclus du corps. Le port de la*

¹⁶⁶ SACRISTE Guillaume, *La République des constitutionnalistes*, ouvrage cité, p. 176.

¹⁶⁷ *Ibidem*.

¹⁶⁸ AN AJ/16/1796, entrée en fonction de Charles Weiss comme professeur adjoint (25 juillet 1894), p. 40.

¹⁶⁹ Cité par Christophe Charle, *La République des universitaires*, ouvrage cité, p. 247.

*robe, non seulement dans les solennités académiques, mais aussi dans l'exercice courant du métier professoral, est la première manifestation de cette révérence au passé des juristes, habitude étrangère aux professeurs des autres facultés »*¹⁷⁰. La question du port de la robe se pose à plusieurs reprises au cours de la période étudiée. Une première fois, Ernest Glasson soulève le problème, après avoir constaté que le lieu où il professait était davantage une salle qu'un amphithéâtre, le port de la robe ne convenant selon lui qu'au professeur en chaire¹⁷¹. La question se pose une deuxième fois en 1919. Gaston Jèze, farouche défenseur du cours en tenue de ville, propose de « *laisser chaque professeur libre à cet égard* »¹⁷². Là encore, c'est le *statu quo* qui l'emporte : les cours et les conférences seront faits en robe. En 1925, un collègue faisant partie d'un jury d'examens de licence se permet de ne pas revêtir la robe. La question est à nouveau discutée en assemblée. Le civiliste Albert Wahl observe que « *le port de la robe est une vieille tradition* », et qu'« *il serait fâcheux qu'on l'abandonnât* »¹⁷³. Après le premier réflexe du juriste consistant à aller voir ce que disent les textes, Lévy-Ullmann prend la parole pour insister sur le fait qu'« *indépendamment des textes, il y a une raison très sérieuse pour qu'il ne soit pas porté atteinte à la règle du port de la robe. Cette raison se trouve dans la majesté de la loi. Profondément attaché à l'enseignement magistral, et pénétré de sa noblesse, un professeur ne fait pas son cours en robe comme il le ferait en civil. La robe ajoute à la dignité du maintien, à l'autorité de la parole, et, autant pour le respect de la fonction que pour celui de son auditoire, il importe qu'un professeur de Faculté soit revêtu de la robe dans sa chaire* ».

Cette question du port de la robe, qui pourrait paraître secondaire, semble être en réalité un véritable sujet de discorde pour les acteurs de l'époque. Les gardiens de la tradition, largement majoritaires au sein des facultés, tiennent à la dimension d'apparat liée à la fonction prestigieuse de membre de l'Université. Comme les oblats du Conseil d'État, ils insistent sur la nécessité « *de faire disparaître l'individu qui porte le costume officiel pour ne privilégier et ne mettre en avant que sa fonction* »¹⁷⁴. Mis à part Jèze, les administrativistes décrits dans ce chapitre font corps avec cette apologie de la tradition. Même si Berthélemy reconnaît que les professeurs des facultés de droit ne parlent plus seulement à de futurs hommes de loi, et donc que se mettre en robe « *pour expliquer les lois économiques* »¹⁷⁵ peut sembler anachronique, il n'en défend pas moins l'idée qu'il faut maintenir l'expression de « *la parenté avec la magistrature* »¹⁷⁶, et que la robe « fait » le juriste. Mestre, quant à lui, va jusqu'à consacrer une de ses chroniques dans *Le Figaro* à la question du port de la robe. Il répète qu'il ne faut pas se départir de cet usage (« *Tous ceux qui ont usé de la robe me comprendront quand je dirai qu'elle est le vêtement décent contre tous, le vêtement rationnel du professeur* »¹⁷⁷). Le port de la robe représente donc pour ces universitaires un hommage à leur propre fonction, qu'ils emportent avec eux dans la tombe : l'internationaliste Louis Renault, lors de ses obsèques, est célébré par

¹⁷⁰ CHARLE Christophe, *La République des universitaires*, ouvrage cité, p. 247.

¹⁷¹ AN AJ/16/1796, procès-verbal de l'Assemblée de la Faculté (4 novembre 1897).

¹⁷² AN AJ/16/1799, procès-verbal de l'Assemblée de la Faculté (25 mars 1919).

¹⁷³ AN AJ/16/1800, procès-verbal de l'Assemblée de la Faculté, (6 novembre 1925).

¹⁷⁴ TOUZEIL-DIVINA Mathieu, « Du protocole universitaire dans les facultés de droit des départements : à propos de la préséance du port de la robe au dix-neuvième siècle » in NÉLIDOFF Philippe (dir.), *Les facultés de droit de province au dix-neuvième siècle : bilan et perspectives de la recherche*, ouvrage cité, tome 2, p. 253. Voir aussi Norbert Rouland, *Anthropologie juridique*, Paris, PUF, 1988, p. 461-462.

¹⁷⁵ BERTHÉLÉMY Henry, *L'École de droit*, ouvrage cité, p. 46.

¹⁷⁶ Cité par Marc Milet, *La faculté de droit de Paris face à la vie politique*, ouvrage cité, p. 91.

¹⁷⁷ MESTRE Achille, *Études et étudiants*, ouvrage cité, p. 109.

le doyen Larnaud « *pour s'être toujours défini avant tout comme professeur malgré toutes ses obligations extérieures : il le reste en étant enterré dans sa robe* »¹⁷⁸.

L'attachement des juristes au serment ou à la robe, et l'impression de conservatisme qui se dégage inmanquablement de la défense de ces usages, est perçu comme tel par les milieux politiques et journalistiques. En 1894, suite au refus de la Faculté de laisser Émile Alglave consacrer son cours de science financière (niveau doctorat) à l'histoire des doctrines socialistes, Viviani et Jaurès s'en prennent à l'attitude rétrograde de la Faculté de droit¹⁷⁹, qui préfère selon eux se concentrer sur le droit romain au mépris des matières nouvelles ; dans le journal *La Justice* (23 décembre 1894), le radical Clemenceau incrimine également le passéisme de la Faculté. Lorsqu'il prend la plume pour défendre son établissement, le doyen Berthélemy répond à des professeurs du secondaire et du primaire, qui s'en prennent à une école « *dont les maîtres, lamentablement réfractaires aux idées modernes, ne peuvent qu'atrophier les jeunes intelligences* », et qui décrivent la Place du Panthéon comme « *la citadelle de l'ordre capitaliste et bourgeois* »¹⁸⁰.

Les mêmes positions conservatrices s'observent, parmi les prosopographiés, au sujet de la question des femmes en général et de la féminisation du public étudiant en particulier. Au sujet des femmes en général, les propos tenus publiquement par certains auteurs de la doctrine paraissent peu progressistes. Bien qu'il soit membre du comité d'honneur de la section girondine de la Ligue française pour le droit des femmes, Duguit déclare, dans le cadre d'une conférence prononcée à la maternité de Bordeaux, que « *pour la femme, "vivre sa vie", c'est avoir des enfants, les nourrir et les élever* »¹⁸¹. Dans sa monographie sur la Faculté de droit de Bordeaux, Marc Malherbe raconte que, très exigeant en matière pédagogique, Duguit « *n'aimait pas les étudiants au niveau insuffisant : les parents qu'il lui arrivait de recevoir s'entendaient alors conseiller d'orienter leur fils vers l'agriculture, qui, selon le doyen, manquait de bras (pour les étudiantes, il utilisait la variante de la couture, qui manquait alors de petites mains...)* »¹⁸². Chez Hauriou, on ne retrouve pas directement cette assignation de genre à la procréation et à des tâches jugées par essence « féminines », mais plutôt une méfiance sévère à l'égard des écoles mixtes, comme dans sa note sous l'arrêt *Esquieu* (CE, 20 janvier 1928), où le mélange des sexes dans une même classe est qualifié par le doyen toulousain de « *peu recommandable au point de vue moral* »¹⁸³.

L'arrivée des femmes dans les facultés de droit a lieu progressivement, à la fin du dix-neuvième et au début du vingtième siècle. En 1910, il y a, à Paris, 150 étudiantes, la plupart étrangères. Elles sont 628 en 1923, 1568 en 1932 avant de passer à 3543 à la Libération. Globalement, les professeurs dont on a décrit la trajectoire et les différentes positions apprécient positivement la féminisation du public étudiant, même si cette acceptation ne va pas sans des descriptions extrêmement genrées. Berthélemy, par exemple, qui salue l'accès des étudiantes à l'École de droit « *comme un résultat heureux de la transformation des facultés* », raconte

¹⁷⁸ AN AJ/16/1799, registre du 14 février 1918, p. 352.

¹⁷⁹ Viviani dans *La petite République* du 12 décembre 1894, Jaurès dans l'édition du 23 décembre.

¹⁸⁰ BERTHÉLÉMY Henry, « Pour la Faculté de droit », article cité, p. 214.

¹⁸¹ DUGUIT Léon, « Les obligations légales de la sage-femme » in ROCHER Henri-Gaston-Louis, *Leçons du cours de perfectionnement des sages-femmes faites à la maternité départementale de Bordeaux*, Bordeaux, Albert Mollat, 1927, p. 125.

¹⁸² MALHERBE Marc, *La Faculté de droit de Bordeaux*, ouvrage cité, p. 70.

¹⁸³ SFEZ Lucien, *Essai sur la contribution du doyen Hauriou au droit administratif français*, ouvrage cité, p. 123.

l'entrée de la première femme dans le cours du professeur Ortolan, « *flanquée de “deux hommes de compagnie” qui lui servaient de gardes du corps. L'un était son mari, qui paraissait fort ennuyé ; l'autre était le secrétaire de la Faculté, le vénérable M. Danet, qui, pour une fois, avait perdu son air de béatitude habituel* »¹⁸⁴. Berthélemy conclut sa description en écrivant : « *Il était certain maintenant que les femmes pourraient assister aux cours de l'École, entrer et sortir avec une entière liberté sans causer aucun émoi et sans risquer d'être l'objet de familiarités regrettables* »¹⁸⁵.

Le même genre de réaction se retrouve dans l'article du *Figaro* que Mestre consacre à cette question, et qu'il intitule « Étudiantes » (28 février 1936). Cet article se présente comme une espèce de vadémécum patriarcal à l'usage des étudiantes en droit, qui, sur le ton de la conversation, prodigue aux jeunes filles une leçon de maintien et de comportement : « *Quant à la tenue des jeunes filles dans les facultés, elle est, en général, tout à fait convenable, et les quelques exceptions inévitables, vite repérées, sont jugées avec la dernière sévérité par les étudiants qui ne prennent, évidemment pas, en la circonstance, le visage de Caton le Censeur, mais qui ont un sentiment très délicat et très profond de la décence* »¹⁸⁶. Plus loin, Mestre ajoute : « *Si une jeune fille me faisait l'honneur de me demander comment elle doit se comporter dans les facultés, je lui conseillerais, avant tout, de demeurer parfaitement naturelle et calme, de ne jamais abdiquer sa grâce, mais de fuir la moindre apparence de coquetterie, d'être très bonne camarade, tout en évitant les “amitiés particulières” ; si elle est jolie, de paraître l'ignorer et surtout de ne pas afficher la préoccupation de sa figure : houpette et accessoires doivent être sévèrement proscrits. Pour la toilette, simplicité de bon aloi, mais, il me semble, pas de bras nus, qui peuvent, qui doivent donner des distractions aux voisins et, qui sait, peut-être même au professeur* »¹⁸⁷. Mestre termine sa leçon de vie à l'adresse des étudiantes en leur conseillant de se marier, car le sort de la vieille fille « *n'est guère enviable* », mais aussi d'avoir du tact et de ne pas humilier leur mari avec leur savoir (« *Il faudra, de toute nécessité, que les discussions conjugales sur des sujets d'ordre intellectuel demeurent exemptes de tout pédantisme, de toute acrimonie* »¹⁸⁸. Ces propos à la fois paternalistes et rétrogrades sont représentatifs de l'ordre sexué qui régnait dans les facultés de droit¹⁸⁹. Cet ordre sexué n'a pas (en tout cas *a priori*) d'influence sur la théorie du service public qui se forme à l'Université, mais prendre la peine de le décrire permet de donner un aperçu de ce à quoi ressemblent socialement les lieux où on enseigne le service public.

On pourrait en dire autant, sous un autre angle, de certaines réactions, au sein des membres de la doctrine, à l'égard des étrangers/ères. Dans ses chroniques du *Figaro*, dont la lecture donne un bon accès à un certain « air du temps » au sein de la Faculté de droit de Paris, Mestre, toujours lui, se demande si la vision de l'évolution du Quartier latin en une « *province internationale* »¹⁹⁰ ne repose pas sur certains fondements : « *L'étudiant étranger n'est-il pas*

¹⁸⁴ BERTHÉLÉMY Henry, *L'École de droit*, ouvrage cité, p. 56.

¹⁸⁵ *Ibidem*, p. 57.

¹⁸⁶ MESTRE Achille, *Études et étudiants*, ouvrage cité, p. 63.

¹⁸⁷ *Ibidem*.

¹⁸⁸ *Ibidem*, p. 64.

¹⁸⁹ Sur ce sujet, on peut consulter l'article de Carole Lécuyer, « Une nouvelle figure de la jeune fille sous la Troisième République : l'étudiante », *Clio : histoire, femmes et société*, numéro 4, 1996, p. 166-176.

¹⁹⁰ Dans les années où enseigne Mestre, la Faculté de droit attire de plus en plus d'étudiant-e-s étrangers/ères. En 1925, sur 8557 étudiant-e-s en droit, il y a 1232 étrangers/ères. En 1932, ce chiffre monte à 3100 (sur 11 178 étudiant-e-s au total).

largement responsable de la vie chère ? Reconnaissons-le, il y a quelque vérité dans ce propos »¹⁹¹. Si Mestre ne va pas jusqu'à juger que les étrangers sont responsables de tous les maux, il en appelle toutefois à un sursaut afin de « demeurer obstinément nous-mêmes », car « ce souci de conserver intact l'essentiel de notre patrimoine intellectuel sera le meilleur des contrepoids aux risques de dénationalisation dénoncés »¹⁹². De tels propos, forcément prémonitoires quand, avec le recul de l'histoire, on les associe à ce que sera l'attitude d'une partie de la doctrine sous l'Occupation – Mestre sera d'ailleurs mis à la retraite d'office en 1944 pour avoir exercé des fonctions officielles au sein de l'État français – constituent un indicateur de ce qui passe dans la tête de ces « juristes inquiets », pour reprendre l'expression d'Ernest Glasson¹⁹³.

c) Les professeurs de droit et la question du nombre

Dans la mesure où la volonté de passer à un nouveau paradigme de service public au sein du droit administratif correspond à l'évolution d'un État qui se veut démocratique et cherche à intégrer les masses par l'intermédiaire du suffrage universel, il est fondamental de remarquer que les juristes dont nous parlons ont, de manière tout à fait saillante, un problème avec la domestication du nombre. Cette problématique, qui a plusieurs dimensions, se déploie tout d'abord au travers de l'organisation des examens au sein des facultés. Jusqu'à ce que le décret du 14 janvier 1876 ne mette fin à cette pratique, les professeurs de la Faculté de droit de Paris se partagent les droits d'examens payés par les étudiants, la part variable (en fonction du nombre d'étudiants et du nombre d'examineurs) de cet « éventuel » constituant un complément de salaire non négligeable. Comme le note Guillaume Richard, la décision de 1876 « supprime une des raisons principales de l'hostilité des professeurs à l'augmentation du nombre de chaires et d'enseignants au sein de la Faculté : outre les raisons particulières visant tel ou tel enseignement (notamment concernant le droit public), elle pouvait s'expliquer par la volonté des professeurs déjà en place de conserver le gain consenti par les examens »¹⁹⁴. La question de l'augmentation du nombre de professeurs fait encore apparaître un hiatus entre la capitale et la province. À Paris, il est difficile, pour ne pas dire impossible, d'enseigner si l'on n'est pas agrégé, alors que dans les facultés des départements, certains cours sont attribués à des agrégatifs docteurs (c'est le cas de Jèze à Aix-en-Provence ou encore de Bonnard à Rennes). Au mitan de la Troisième République, les légistes de la capitale se rendent compte que leur refus de toute autre procédure de recrutement que l'agrégation leur a fait prendre un retard sensible en matière d'encadrement des étudiant-e-s : « Le malthusianisme élitiste inspiré de l'esprit de corps exclusif se retourne même contre eux, puisqu'ils se trouvent accablés de besognes ingrates, faute d'auxiliaires pour faire passer les examens, de plus en plus nombreux avec la croissance des effectifs étudiants »¹⁹⁵.

Bien que le nombre de professeurs ait, par la force des choses, augmenté tout au long de la Troisième République – en 1875, à Paris, le corps enseignant regroupe 27 personnes, contre 53 en 1932 ; en 1925, il y a 41 chaires à Paris, contre 16 et 15 à Toulouse et à Bordeaux,

¹⁹¹ MESTRE Achille, *Études et étudiants*, ouvrage cité, p. 7-11.

¹⁹² Cité par Marc Milet, *La faculté de droit de Paris face à la vie politique, de l'affaire Scelle à l'affaire Jèze*, ouvrage cité, p. 150.

¹⁹³ Cité par Christophe Jamin et Philippe Jestaz, *La doctrine*, ouvrage cité, p. 141.

¹⁹⁴ RICHARD Guillaume, *Enseigner le droit public à Paris sous la Troisième République*, ouvrage cité, p. 74.

¹⁹⁵ CHARLE Christophe, *La République des universitaires*, ouvrage cité, p. 257.

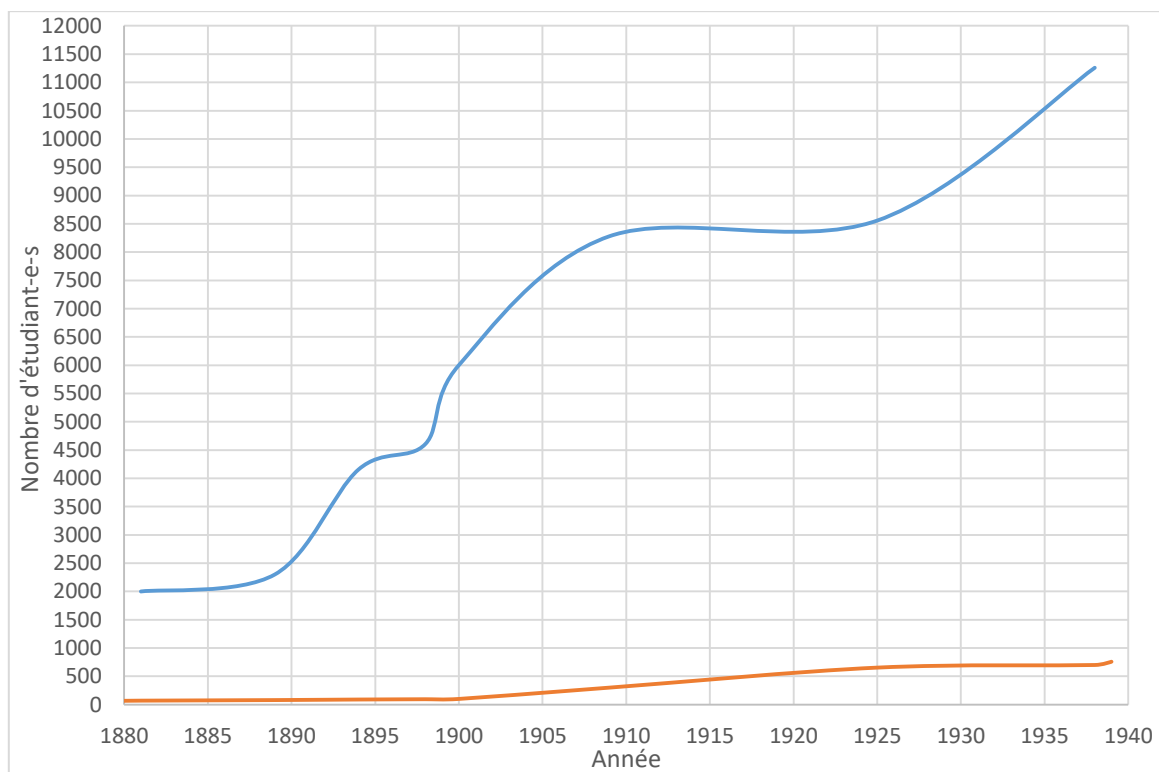
deux des plus importantes facultés de province – nombreux sont les courriers, dans les archives de la Faculté de droit de Paris, de demande de dispense d’encadrement des examens pour raisons de santé. Ainsi, dans la lettre qu’il adresse le 16 juin 1911 au ministre de l’Instruction publique pour exempter un de ses collègues de la session de juillet, le doyen Cauwès écrit : *« Vous remarquerez que cette demande est motivée, comme la plupart de celles qui m’ont été antérieurement adressées, sur l’état de fatigue causé par les examens de la session de doctorat de mai-juin. Mon collègue, malgré son état de fatigue, n’hésiterait peut-être pas autant à assumer la charge des examens de juillet si cette charge était moins accablante et si le vœu de la Faculté exprimé l’an dernier pour l’adjonction d’auxiliaires pris parmi les docteurs aspirants à l’agrégation relativement aux examens du baccalauréat en droit avait été exaucé »*¹⁹⁶. Les professeurs parisiens semblent pour la plupart avoir mieux à faire que de surveiller et corriger les examens de juillet, et se plaignent du caractère énergivore de la charge que représente pour eux l’encadrement d’une masse d’étudiant-e-s de plus en plus imposante : *« Le nombre des examens que nous devons faire passer est accablant. Le temps qu’il y faut consacrer dévore six semaines au moins sur les neuf mois d’enseignement que nous avons à fournir. La direction du travail des thèses, malgré la diminution de leur nombre, est fort occupante. En 1925, nous n’avons pas eu moins de deux cents thèses à lire. Ce travail, très inégalement réparti, constitue, pour ceux que recherchent le plus volontiers les candidats comme présidents de thèse, une surcharge écrasante »*¹⁹⁷. Que les légistes de la capitale dénoncent le trop grand travail que leur demande l’accroissement du nombre d’étudiant-e-s est d’autant plus remarquable qu’en province, les professeurs ont eux peur de se retrouver devant des amphithéâtres vides. La question de la montée en flèche des effectifs étudiant-e-s sous la Troisième République met donc deux phénomènes en valeur : une aversion du nombre en général, et une position différenciée à l’égard de ce problème entre la faculté parisienne et celles des départements.

Le public étudiant qui grossit les effectifs de la Faculté de droit de Paris vient également y chercher un service public. Malgré le coût élevé des études, la faculté parisienne demeure en effet un établissement financé par l’État. Après une baisse sous le Second Empire puis à nouveau dans les années 1870, les effectifs étudiant-e-s de la faculté repartent à la hausse, comme cela a été dit, et de manière constante (cf. graphique 1).

¹⁹⁶ AN F/17/13240.

¹⁹⁷ BERTHÉLEMY Henry, *L’École de droit*, ouvrage cité, p. 28.

Graphique 1 : Évolution comparée des effectifs étudiants à la Faculté de droit de Paris et à la Faculté de droit de Toulouse



Même si le nombre d'étudiant-e-s augmente également sensiblement dans un certain nombre d'autres facultés françaises, la concentration de ceux-ci dans la capitale demeure un fait majeur, favorisé par le fait qu'avant 1945, les inscriptions ne sont soumises à aucune condition de résidence : de 39,2 % en 1898, la part des étudiant-e-s parisien-ne-s passe à 50,4 % en 1936. La faculté de la place du Panthéon, une des plus importantes du monde à l'époque, ne regroupe pas seulement la moitié du total des étudiant-e-s en droit du pays, mais concentre aussi à elle seule 40 % des effectifs globaux de l'Université de Paris. Un tel afflux d'étudiant-e-s ne laisse pas les professeurs indifférents. En 1899, lorsque le ministère de l'Instruction publique lance une enquête sur l'enseignement secondaire, les légistes de la capitale se prononcent contre l'ouverture de la licence de droit aux bacheliers non latinistes, au nom de la prépondérance du droit romain dans le cursus et de celle de la culture classique pour l'exercice des professions juridiques supérieures. Comme l'explique Christophe Charle, « *ayant préféré la robe à la toge, le silence des amphithéâtres où seuls ils ont autorité pour parler aux disputes des prétoires et aux tumultes des assemblées délibérantes, ils commencent cependant à ressentir avec appréhension, à la fin du siècle, les effets des changements opérés par la République dans l'enseignement secondaire* »¹⁹⁸.

Si la peur du nombre gagne les professeurs d'une faculté parisienne victime du succès des études de droit, le même sentiment se dégage des écrits de certains membres de la doctrine, parisiens ou non, au sujet du suffrage universel. Des noms illustres comme Esmein, Barthélemy ou Duguit réfléchissent en effet à l'impact de la généralisation du droit de vote sur l'évolution de la politique et la vie des institutions. Le dernier cité, par exemple, n'hésite pas à écrire que

¹⁹⁸ CHARLE Christophe, « La toge ou la robe ? », article cité, p. 173.

l'État ne doit pas « concéder le droit de vote à tous dans la même mesure », et que « pris dans son principe, le système du vote plural correspond beaucoup plus exactement à la règle de droit que le vote égal de tous »¹⁹⁹. Cette prévention à l'égard du suffrage universel se retrouve dans les tentatives d'entrée en politique des professeurs de droit. Les universitaires qui tentent leur chance au Parlement apparaissent en effet déphasés dans ce monde nouveau : « Leur style oratoire, adapté à des auditoires calmes et passifs d'amphithéâtre ou au monde académique feutré, s'accommode mal des assemblées tumultueuses et turbulentes de la Chambre des députés ou du Sénat »²⁰⁰. Dans la biographie qu'il rédige sur son collègue Marc Sauzet, élu député de l'Ardèche à deux reprises, Larnaude affirme : « Sa réserve naturelle, l'horreur de toute réclame, son dédain pour tout ce qui touchait à l'intrigue sous quelque forme qu'elle se présentât, cette belle franchise que tout dévoilait en lui jusqu'à ses gestes, jusqu'à sa démarche, sont peut-être des défauts graves dans les assemblées politiques »²⁰¹. Écrit de la main de celui qui est alors doyen de la Faculté de droit de Paris, cet éloge funèbre prend une dimension particulière. Comme on a déjà eu l'occasion de le mentionner, Larnaude fait partie de ces juristes qui voyaient dans la voie professorale le meilleur moyen d'entrer en politique. Maire de Condom, il se présente aux législatives en 1881, en 1898, en 1902 et en 1906, ainsi qu'aux sénatoriales en 1905 et en 1912, sans jamais parvenir à se faire élire. Au sujet du passage cité plus haut, Christophe Charle commente : « On y sent toute la rancœur d'une élite peu à peu exclue de la scène centrale ou publique du pouvoir »²⁰², sentiment corroboré par la notice nécrologique de Ripert sur Larnaude : « On ne pouvait pourtant lui reprocher de ne pas avoir essayé de se rapprocher de la mentalité de ses électeurs. J'ai lu dans le journal local quelques-uns de ses discours à l'usage du peuple. Ils ne diffèrent pas beaucoup de ceux que les bons radicaux de ce département auraient pu composer comme lui et ils contiennent sur l'histoire de France des vues que le professeur de droit public de la Faculté de Paris n'aurait sans doute pas osé présenter dans son cours. Mais déjà il était par sa situation, par l'indépendance de son caractère, par ses vertus, au-dessus de la foule. La jalousie démocratique n'admet pas facilement une telle supériorité »²⁰³.

Dans la conclusion de son ouvrage sur les universitaires de la Troisième République, Christophe Charle se demande quelle comparaison il est possible de faire entre les résultats de son enquête et une approche plus synchronique, et pose le constat suivant : « Tout semblerait indiquer que tout a été modifié aujourd'hui par rapport à l'époque décrite. Les données quantitatives ou institutionnelles les plus grossières donnent à croire qu'on a changé d'univers. Contrairement à ce qu'on affirme d'ordinaire, cela ne vaut pas preuve dans un monde qui vénère la tradition et, on l'a vu pour la Troisième République, mais on le voit dans les décennies

¹⁹⁹ DUGUIT Léon, *L'État, le droit objectif et la loi positive*, ouvrage cité, p. 284. Sur la question des liens entre le droit de suffrage et la peur du nombre, on peut renvoyer à MINEUR Didier, « Le suffrage universel et la peur du nombre dans les années 1890 : l'occasion d'une réflexion juridique foisonnante sur le thème de la réforme du gouvernement représentatif » in AUDREN Frédéric, HALPÉRIN Jean-Louis et STORA-LAMARRE Annie (dir.), *La République et son droit (1870-1930)*, ouvrage cité, p. 299-311. Sur le cas particulier d'Esmein, voir SACRISTE Guillaume, *La République des constitutionnalistes*, ouvrage cité, p. 276-277.

²⁰⁰ CHARLE Christophe, *Les élites de la République*, ouvrage cité, p. 424.

²⁰¹ LARNAUDE Ferdinand, *Marc Sauzet*, Nancy, Berger-Levrault, 1914, p. 12.

²⁰² CHARLE Christophe, *Les élites de la République*, ouvrage cité, p. 424.

²⁰³ AN AJ/16/6047, dossier de carrière de Ferdinand Larnaude.

suivantes, n'évolue que contraint et forcé »²⁰⁴. Plus que la comparaison avec le présent, on peut retenir de ce constat l'idée, que l'historien sait être particulièrement vraie au sujet des facultés de droit, que les juristes universitaires ne modifient leurs habitudes de pensée et de travail que dans la mesure où l'évolution de la conjoncture politique les force à le faire. C'est pourquoi l'impression qui domine au sujet de l'idée de service public par rapport au monde du droit est celle d'une acclimatation imparfaite, qui témoigne des ambiguïtés constitutives de nombre d'innovations politiques sous la Troisième République. De même que, comme cela a été analysé dans le chapitre précédent, les membres du Conseil d'État ne semblent pas tous croire au service public, de même les professeurs de droit paraissent adhérer de manière très inégale à une idée qui modifie la perception d'un État qui constitue l'objet de leur cours de droit administratif.

Il reste, à côté de ce constat, à comprendre pourquoi cette idée de service public, qui n'était quasiment pas une notion de droit avant 1873 (et même un peu après) se retrouve si étroitement juridicisée sous la Troisième République. Il faut pour cela en revenir à l'idée que le droit est un moteur à la fois des actions politiques et des pratiques sociales, tout particulièrement entre 1870 et 1940. Sur ce point, les enseignements de notre analyse sur les professeurs de droit administratif rejoignent celles de Guillaume Sacriste lorsqu'il écrit :

Il convient de garder en tête que les membres des différentes fractions de la bourgeoisie sont d'autant plus enclins à développer et à promouvoir une croyance dans l'efficacité propre du droit que c'est leur compétence proprement juridique et scolairement attestée qui, en fin de compte, les autorise de plus en plus à occuper des positions sociales valorisées au sein du *champ du pouvoir*. C'est bien parce qu'en cette fin du dix-neuvième siècle, le droit est plus que jamais la filière académique incontestée de l'occupation de la quasi-totalité des positions de pouvoir qu'il est difficile aux bénéficiaires de diplômes juridiques de se déprendre de l'immédiateté du prisme juridique par lequel ils sont « naturellement » portés à appréhender le monde social. On comprend alors que la science juridique constitue le *système de formes symboliques*, au sens d'Ernst Cassirer, de leur aperception [sic] du monde social et qu'ils vont bien souvent jusqu'à oublier, lorsqu'ils examinent ce monde, qu'ils le font avec les verres déformants des schèmes et catégories juridiques. L'on comprend du même coup qu'ils soient finalement enclins à y voir l'outil de construction et de transformation de la réalité sociale par excellence, au principe, notamment, de l'élaboration du système politique, voire plus globalement de l'ensemble de l'organisation sociale.²⁰⁵

Dans son étude sur la figure naissante du constitutionnaliste, Guillaume Sacriste explique par ailleurs la conversion différenciée de la doctrine à l'égard des schèmes politiques du nouveau régime républicain à la lumière du concept sociologique de *révolution conservatrice*, emprunté à l'étude de Pierre Bourdieu sur Martin Heidegger²⁰⁶, que Sacriste comprend comme « *rendant compte d'une stratégie au sein du champ intellectuel, qui "habille" certaines idées régressives d'un langage emprunté au progressisme* », et comme « *une sorte de syncrétisme au profit d'une stratégie révolutionnaire visant à faire basculer un ordre social plus conservateur, tout en usant des atours de la modernité* »²⁰⁷. Cette analyse s'applique-t-elle avec félicité au service public des administrativistes ? À ce stade, rien ne permet de l'affirmer définitivement, même si le maniement de ce concept par les auteurs de la doctrine rappelle fortement la dimension

²⁰⁴ CHARLE Christophe, *La République des universitaires*, ouvrage cité, p. 463.

²⁰⁵ SACRISTE Guillaume, *La République des constitutionnalistes*, ouvrage cité, p. 243.

²⁰⁶ BOURDIEU Pierre, *L'ontologie politique de Martin Heidegger*, Paris, Éditions de Minuit, 1988.

²⁰⁷ SACRISTE Guillaume, *La République des constitutionnalistes*, ouvrage cité, p. 426.

pastorale du gouvernement, pour reprendre une expression de Michel Foucault, ainsi que le pouvoir ancestral des légistes. Puisque ce chapitre est revenu sur les trajectoires professionnelles et sur les positions politiques des exposants de l'idée de service public au sein de la doctrine administrativiste, on peut toutefois se demander, dans une logique de rétrodiction²⁰⁸, ce qu'apporte, de ce point de vue, la fin tragique de la Troisième République à notre prosopographie. Pour ce faire, il est utile de remettre sur le métier l'idée d'une ambiguïté constitutive de l'adhésion des juristes universitaires à certaines innovations du nouveau régime, comme le fait Guillaume Sacriste :

Dès avant la Première Guerre mondiale, les facultés de droit n'ont plus du tout la même physionomie qu'à la fin du dix-neuvième siècle. Ce sont désormais des grands centres d'enseignement qui ont réussi leur métamorphose, où les fils de la moyenne et de la grande bourgeoisie se précipitent pour réaliser leurs espérances d'avenir dans les professions libérales et la fonction publique de l'État. Or, par une ruse diabolique de l'Histoire, c'est dans ces grands centres d'éducation, que l'administration républicaine s'est efforcée de développer durant cinquante ans, qu'est systématiquement dénigré l'univers de référence républicain que ces centres étaient pourtant initialement chargés d'imposer.²⁰⁹

Sans céder à l'illusion selon laquelle la vérité d'une séquence historique ne pourrait se lire qu'en revenant en arrière (ou, pour le dire comme Hegel, que « la vérité est toujours à la fin »), on ne peut s'empêcher de relever que, parmi les 14 juristes universitaires prosopographiés dans l'enquête sur le service public, 4 des 6 professeurs encore actifs pendant la Seconde Guerre mondiale (Bonnard, Mestre, Jèze et Duez) se retrouvent compromis, de près ou de loin, dans l'expérience du régime de Vichy. Un tel fait ne peut s'expliquer uniquement par la proximité bien connue des juristes avec les élites gouvernantes. Peut-être serait-il plus heuristique de le considérer comme un symptôme et comme une invitation à relire les écrits des administrativistes comme de véritables prescriptions politiques, sur le modèle de ce que Pierre Bourdieu a fait avec la philosophie de Heidegger : « *Il a fallu une transgression de l'impératif académique de neutralité aussi extraordinaire que l'enrôlement du philosophe dans le parti nazi pour que soit posée la question, d'ailleurs immédiatement écartée comme indécente, de la "pensée politique" de Heidegger. Ce qui est encore une forme de neutralisation : les professeurs de philosophie ont si profondément intériorisé la définition qui exclut de la philosophie toute référence ouverte à la politique qu'ils en sont venus à oublier que la philosophie de Heidegger est de part en part politique* »²¹⁰.

²⁰⁸ Je partage ici le raisonnement de Jean-Louis Halpérin lorsqu'il écrit : « *S'il faut se garder de l'histoire-fiction en tentant vainement de se demander quelle aurait été l'attitude d'un Dugué ou d'un Hauriou vivants en 1940, la démarche historique de "rétrodiction" nous paraît mettre en valeur, à travers l'ombre portée de Vichy, certains des aspects des relations de la Troisième République et du droit* » (« Un modèle français de droit républicain ? », chapitre d'ouvrage cité, p. 493).

²⁰⁹ SACRISTE Guillaume, *La République des constitutionnalistes*, ouvrage cité, p. 540.

²¹⁰ BOURDIEU Pierre, *L'ontologie politique de Martin Heidegger*, ouvrage cité, p. 109.

Chapitre 3

Les « experts » du social

« Construire un service public pourrait être le meilleur moyen de faire l'Histoire sans avoir besoin de fusil ou d'être Président » (Edward Wymot)

Ce chapitre a pour objet de présenter et de classer les 46 individus prosopographiés qui ne sont ni membres du Conseil d'État *à titre principal* ni professeurs de droit à l'Université. Ces 46 individus regroupent 11 hauts fonctionnaires, 12 politiques, 10 syndicalistes et 13 universitaires (leur nom est donné au fur et à mesure du chapitre, et leur liste est consultable dans l'annexe 3). Contrairement aux deux chapitres précédents, nous ne disposons pas pour cet échantillon d'un groupe professionnel de départ, mais de plusieurs. Il s'agit de personnes qui n'ont pas le même statut, mais qui intègrent notre enquête parce qu'elles apparaissent dans le champ que celle-ci décrit. Si arbitraire il y a, c'est donc celui du champ, pas celui de l'enquêteur, dont la tâche est d'évaluer le poids respectif de chacun de ces acteurs et, pour les besoins de l'analyse, de les classer d'une manière qui puisse faire sens pour un lecteur contemporain.

Ce que l'on voit se dessiner au sein du groupe des exposants de l'idée de service public sous la Troisième République, c'est ainsi une forme de rencontre entre des intervenants aux positions hétérogènes. Ce chapitre aborde en effet la question de l'activité conjointe des ingénieurs, des experts, des théoriciens du social et des décideurs eu égard aux discussions et aux réalisations touchant au service public sous la Troisième République. L'ensemble de ces acteurs s'inscrit dans cette vaste zone d'indistinction entre la théorie et la pratique dont il a été question dans le premier chapitre. Il peut paraître étonnant, avec le regard de la synchronie, de voir des individus comme Durkheim (universitaire) et Cheysson (haut fonctionnaire) analysés dans un même ensemble, mais, pour dissiper cet étonnement par rapport à l'objet, on peut rappeler ce qu'écrit Christian Topalov dans *Laboratoires du nouveau siècle*, à savoir qu'à l'époque, « le titre de "sociologue" qualifie aussi bien un réformateur social prolifique en brochures ou une femme du monde attentive aux malheureux qu'un professeur de la Sorbonne ou du Collège de France »¹. C'est donc bien une lecture rétrospective qui fait apparaître Durkheim comme étant éloigné des réformateurs sociaux.

Dans certains textes de l'époque, on trouve même l'enseignement supérieur considéré, à côté du Conseil d'État, de la Cour de cassation ou de la Cour des comptes, comme un « grand corps », parallèlement, d'ailleurs, à d'autres sources qui présentent le métier de professeur comme une profession libérale. C'est pourquoi il est nécessaire, si l'on veut véritablement faire droit au point de vue des contemporains, de ne pas s'arrêter à la catégorie socio-professionnelle de l'individu *pour nous*, ni à sa profession de départ. On rencontrera en effet, tout au long du chapitre, un nombre non négligeable d'itinéraires ambivalents, multipositionnés, pour ne pas dire tortueux. D'où l'importance à nos yeux, et dans la mesure du possible, de reprendre la plupart du temps les catégories indigènes des enquêtés, afin de ne pas commettre d'anachronisme. Face à un sous-groupe qui est celui dont les frontières sont les moins stables,

¹ TOPALOV Christian, « Nouvelles spécialités », chapitre d'ouvrage cité, p. 439.

cela ne nous dispense cependant pas de réfléchir aux inclassables de notre corpus, ce qui est, selon Bourdieu, le lot de tout travail empirique en sciences sociales :

Les difficultés de codage, qui sont le pain quotidien du sociologue, obligent à réfléchir sur ces inclassables de nos sociétés (comme les étudiants qui travaillent pour payer leurs études), ces êtres *bâtards* du point de vue de principe de division dominant. Et l'on découvre ainsi, *a contrario*, que ce qui se donne à coder facilement, c'est ce qui est codé dans la réalité, par des actes juridiques ou quasi juridiques, comme par exemple ceux que sanctionnent les diplômes.²

L'enquêteur ressent personnellement la difficulté dont parle Bourdieu lorsqu'il se retrouve face à un juriste enseignant le droit dans le supérieur mais qui n'est pas agrégé, ou face à un notable qui a les activités d'un haut fonctionnaire de l'époque mais n'en détient pas le titre officiel. Pour réduire cette difficulté, une stratégie peut être de comparer les acteurs non pas par rapport aux groupes professionnels d'où ils viennent, mais de les saisir par l'intermédiaire de ce qui les fait venir vers le champ du public. Ainsi, la figure de Paul Pic, que nous avons rencontrée dans nos recherches, n'a pas été retenue dans notre base de données, à la différence de Paul Cauwès. Les deux hommes fondent en 1900 la revue *Questions pratiques de législation ouvrière et d'économie sociale*, mais le premier, comme d'ailleurs Emmanuel Lévy, évolue plutôt dans un environnement privatiste et pratique une discipline – il enseigne la législation industrielle (aujourd'hui droit social ou droit du travail) – où l'on manie moins volontiers le concept de service public que dans le droit administratif ou en économie politique. On peut constater que, dans l'optique de comprendre pourquoi certains acteurs de ce corpus n'ont pas adhéré à la conception *publique* du service public, le critère de la production (d'idées, de textes, d'enseignements ou d'œuvres) doit être affiné. On peut ainsi distinguer entre des statuts qui sont fondés sur le *faire*, sur la fabrication d'infrastructures ou d'équipements (les ingénieurs) et d'autres qui reposent sur le *verbe* (les universitaires et les magistrats). Ainsi, un personnage comme le juge Magnaud, qui, par son office, a tout de « l'homme de service public », n'entre pas dans la prosopographie car il n'a rien produit pour théoriser sa pensée sociale, contrairement à son collègue Mimin. Inversement, nous avons retenu un ingénieur comme Fulgence Bienvenüe, qui n'a rien écrit précisément parce qu'il a constamment voulu agir en fonctionnaire d'œuvres.

Ainsi, à côté des membres du Conseil d'État et des professeurs de droit gravitent des acteurs qu'il est difficile de classer dans une seule catégorie, mais qui, outre le fait de manipuler l'idée de service public, ont en commun de revendiquer un statut d'expert, que ce soit au travers de domaines « techniques » (les chemins de fer, les manufactures, l'hygiène, l'assurance) ou sous la forme d'une analyse généraliste du social. La question du lien entre ces spécialistes et les « juristes experts » décrits dans le deuxième chapitre se pose d'emblée. Dans *La République des constitutionnalistes*, Guillaume Sacriste utilise à plusieurs reprises, pour parler des professeurs de droit qu'il étudie, l'expression « d'ingénieur du social », mais de manière métaphorique, puisque les juristes en question ne sont pas des ingénieurs au sens strict, c'est-à-dire au sens des catégorisations professionnelles. C'est Émile Cheysson qui, lors de la conférence qu'il prononce le 20 mai 1897 devant la Société des ingénieurs civils, « crée » en français ce syntagme d'« ingénieur du social ». Cheysson est ingénieur ; il enseigne dans plusieurs établissements d'enseignement supérieur, mais ce n'est pas un juriste. Ainsi, pour bien comprendre la nature du discours des élites de l'époque, il faut prendre soin de distinguer les acteurs ayant un rattachement direct à l'Université des autres hauts fonctionnaires, que ceux-

² BOURDIEU Pierre, « Habitus, code et codification », *Actes de la recherche en sciences sociales*, numéro 64, 1986, p. 42.

ci appartiennent aux corps techniques ou soient des hauts fonctionnaires politiques. Au travers de cette distinction, ne peut-on pas concevoir une division du travail de mise en forme du social entre les juristes et les ingénieurs ?

Dans la mesure où la dynamique de ce chapitre consiste à poser qu'il existe des propriétés communes à ces acteurs aux positions hétérogènes, on peut ainsi se demander si la figure de l'ingénieur du social ne doit pas être étendue à des personnes qui ont dépassé leur statut professionnel (qu'elles l'aient dit ou qu'elles ne l'aient pas dit) et que nous regroupons sous le vocable, entendu de manière de large, d'« expert » du social. Les caractéristiques de ces experts sont tout d'abord d'avoir eu des carrières diversifiées, qui ont mêlé théorie et pratique : ces acteurs ont en effet tous pensé que leur expérience leur permettait d'intervenir, sous des modalités différentes, sur le service public. En d'autres termes, chacun d'entre eux a dépassé son statut professionnel, de sorte que l'on peut dire que le critère principal de cette catégorie d'« expert » est le *dépassement de fonction*. Là encore, une connaissance des normes d'activité dominantes dans chacun de ces univers professionnels est nécessaire à la découverte de ces écarts. Par exemple, c'est en sachant que, comparativement à leurs collègues administrativistes, les membres du judiciaire participent moins aux débats politiques que l'on peut comprendre ce que peut avoir d'aberrant (au sens neutre du terme) le fait, pour un magistrat comme Mimin, de publier une étude sur le socialisme municipal. On pourrait faire la même remarque au sujet des polytechniciens, inégalement investis dans le social et ne s'intéressant pas tous au service public. Un autre critère d'appréciation qui se manifeste empiriquement tient au constat selon lequel tous ces acteurs ont fait des choses hétérogènes. La canonisation rétrospective de Durkheim comme fondateur de l'École sociologique française tend par exemple à nous faire perdre de vue le fait que même lui n'ait pas eu une carrière rectiligne. Seul philosophe de sa génération s'affirmant ouvertement sociologue (ce qui, déjà, ne le rend comparable à aucun autre « philosophe de la République »), Durkheim commence par s'affirmer comme un spécialiste des sciences de l'éducation (c'est en tout cas l'expertise qu'il fait valoir pour convaincre Liard de le nommer à Bordeaux). D'autre part, un nombre non-négligeable d'individus appartenant à ce dernier sous-ensemble font, à un moment ou à un autre de leur carrière, un effort de formation professionnelle : en 1891, Jaurès s'inscrit en licence de droit ; après un passage décevant par HEC, Henri Sellier en fait de même (1906). On peut donc affirmer que ce qui réunit ces 46 individus, c'est le fait d'accomplir un mouvement vers le dehors pour se faire reconnaître dans le pôle dominant du droit proche de l'État. Cette reconnaissance est néanmoins susceptible de passer par d'autres canaux que le juridique : ainsi peut-on considérer que, même s'il n'a jamais atteint le Collège de France, Durkheim, professeur de science de l'éducation et de sociologie à la Sorbonne, est devenu une autorité d'État.

Ce chapitre repose sur une tentative de classification des producteurs de l'idée de service public qui ne sont ni membres du Conseil d'État ni professeurs de droit, mais il ne propose pas pour autant une typologie. Afin de véritablement prendre au sérieux la question du *temps*, aussi bien sous la forme de la distance temporelle que sous celle de l'évolution diachronique (*i.e.* les 70 ans qui s'écoulent sous la Troisième République), nous avons préféré réfléchir à une comparaison entre les trois outils jugés les plus adaptés à la description de l'objet : la nébuleuse (Topalov), le champ (Bourdieu), l'écologie (Abbott). Cette préférence méthodologique ne signifie pas que ce chapitre ne présente aucune dimension typologique : dans la mesure où la population décrite est plus hétérogène, il refuse de recourir (contrairement aux deux chapitres précédents) à la description idéal-typique³, mais il propose bien une classification assortie de

³ C'est pourquoi ce chapitre, en comparaison des deux précédents, propose beaucoup moins d'encadrés (un seul, en réalité : celui sur Arthur Fontaine). Quelques cas individuels, conçus comme typiques ou exceptionnels, seront

regroupements en sous-groupes. Nous partageons ainsi l'idée, défendue par Pierre Bourdieu, que, du point de vue de la temporalité, la typologie réifie, tout en reconnaissant l'obligation, pour les besoins de la démonstration et l'exposition des résultats de recherche, de recourir à des cadres de classement. Par ailleurs, dans la mesure où ces classifications s'inscrivent dans un cadre prosopographique, il a fallu éviter l'écueil évoqué par Claire Lemerrier et Claire Zalc, à savoir celui de la collection de biographies individuelles dispersées⁴. Aussi nous efforçons-nous, dans l'analyse de chaque sous-corpus, de revenir sur les problématiques de classement de chaque individu en catégorie, en signalant à chaque fois les singularités remarquables comme René Worms ou, plus simplement, les personnages difficiles à classer comme Eugène Rostand.

Les individus prosopographiés dans ce chapitre partagent la propriété suivante : ils s'inscrivent à des degrés divers, que ce soit en tant qu'adjuvants ou en tant qu'opposants, dans la volonté réformatrice si bien décrite dans l'ouvrage collectif dirigé par Christian Topalov, et déjà cité à plusieurs reprises. Par rapport à ce travail, l'étude des contributeurs à l'idée de service public se distingue en ce qu'elle prend le droit comme catégorie dominante de l'analyse, ce qui revient à dire que c'est le rapport au champ juridique qui détermine ici la position des acteurs (et leur présentation). Après les membres du Conseil d'État et les professeurs de droit, il est ainsi question, dans ce troisième chapitre, du pôle le moins lié à l'État ou, pour le dire autrement, du pôle le plus éloigné du champ du pouvoir, dont le cœur est localisé parmi les juristes d'État. Comme cet éloignement peut prendre la forme d'une différence de degrés, les hauts fonctionnaires sont ainsi séparés des autres pôles (politique, syndical et universitaire), même si, comme on le verra plus bas, le sens de ce terme de haut fonctionnaire n'est alors pas bien déterminé, et que la possession d'un tel statut de haut fonctionnaire ne garantit pas mécaniquement une adhésion à la pensée d'État. D'autre part, si les acteurs analysés dans ce chapitre sont déterminés négativement comme n'étant pas membres du Conseil d'État ou professeurs de droit, il faut relever le fait que certains intègrent, à un moment ou à un autre de leur carrière, l'institution du Palais Royal, sans pour autant que cette appartenance ne soit décisive dans leur parcours, et surtout sans intégrer la section qui nous intéresse le plus, à savoir celle du Contentieux, ces nominations étant des nominations au tour extérieur. Enfin, il est également décisif de noter que les activités de bienfaisance, dont il est beaucoup question dans ce chapitre, ne sont pas comprises comme des phénomènes juridiques. Pour bien faire ressortir ce point, on peut s'appuyer sur la distinction que fait François Ewald, qui, pour éclairer les transformations que connaît la question sociale au cours du dix-neuvième siècle, explique qu'il faut différencier « *les obligations qui sont sanctionnables juridiquement – ne pas nuire à autrui, respecter ses engagements –* » de « *tout un ensemble d'obligations morales qui, elles, ne sont pas susceptibles d'une sanction juridique – devoir de bienfaisance, d'humanité et de secours* »⁵. Tout l'enjeu de ce chapitre se retrouve alors en quelque sorte résumé : comment la période de la Troisième République, particulièrement le début de celle-ci, modifie-t-elle qualitativement cette séparation en donnant naissance à une espèce de zone grise entre le public (qui n'est pas encore tout à fait l'État) et le privé ?

Pour penser cette zone grise, nous disposons, comme cela a été posé plus haut, de trois concepts, dont il faut à présent évaluer plus précisément la pertinence : la nébuleuse, le champ et l'écologie. Dans *Laboratoires du nouveau siècle*, Christian Topalov écrit que la métaphore

analysés à titre complémentaire dans les chapitres suivants, de manière donc plus contextualisée et un peu moins abstraite.

⁴ Dans *Méthodes quantitatives pour l'historien* (ouvrage cité, p. 21), les deux auteures écrivent ainsi : « La prosopographie comporte des risques, en particulier celui de produire une accumulation de fiches qui ne sont pas de vraies biographies, sans pour autant pouvoir être réellement comparées de façon quantifiée ».

⁵ EWALD François, « La politique sociale des opportunistes » in BERSTEIN Serge et RUDELLE Odile (dir.), *Le modèle républicain*, Paris, PUF, 1992, p. 177.

de la nébuleuse « *indique la tâche à accomplir : explorer 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* »⁶. Ce concept de nébuleuse paraît adapté à la période 1870-1914 en ce sens que celle-ci se caractérise par une coopération entre l'assistance publique et une bienfaisance privée qui n'hésite pas à mettre en sourdine ses attaches confessionnelles pour mieux adopter des méthodes scientifiques. C'est notamment cette convergence républicaine qui fait qu'on peut parler d'un domaine où science et réforme ne font plus qu'un :

Ainsi se crée un espace constitutif d'un État qui entretient une relation avec la société par d'autres voies que les mécanismes de la formulation politique. Voilà ce que pourrait recouvrir la réforme sociale : une possibilité de « cogestion » entre acteurs publics et acteurs privés, au point qu'il devient difficile de tracer les frontières de la sphère publique. Ce qui serait en jeu ne serait donc pas tant l'expansion du public au détriment du privé, mais la question de la transformation des notions privé et public.⁷

L'existence d'une nébuleuse réformatrice aurait alors un triple impact sur la nature du service public : redéfinition des rapports entre public et privé, bouleversement des frontières entre la science et ses applications, enfin réétalonnage de la relation politique de l'État à la société. Cette réorganisation des catégories politiques est corroborée par les transformations que connaissent les professions à la même époque : c'est là que le concept de nébuleuse peut trouver un relais auprès de celui d'écologie des professions. Sur cette question, Christian Topalov précise : « *Au dix-neuvième siècle, l'administration du recensement classe sous la catégorie "professions libérales" magistrats et avocats, ingénieurs de l'État et ingénieurs civils, médecins et professeurs, militaires et membres du clergé : c'est seulement en 1896 qu'elle opère le grand partage entre ceux qui sont employés par les "services de l'État, des départements ou des communes" et les autres, qui seuls constituent désormais les "professions libérales". Voilà un indice que ces différents éléments ont longtemps été perçus comme formant un même monde social* »⁸. Dans une époque structurée, comme on l'a vu dans le premier chapitre avec le Conseil d'État, par une dynamique forte de *professionnalisation*, les classifications de métiers sont donc elles-mêmes un indice de la redistribution des tâches entre le public et le privé, de sorte que, qu'il s'agisse de l'un ou de l'autre, il faut toujours garder à l'esprit qu'à l'époque, « *le monde des capacités reste largement ouvert et la plasticité des identités professionnelles considérable* »⁹.

Les frontières sont donc mouvantes, les individus difficiles à classer. Certaines entreprises contribuent à entretenir ce floutage, soit en militant pour que l'État prenne pour modèle le management privé (ainsi du fayolisme et de son concept d'administration), soit en prônant que la haute fonction publique étende le domaine de ses compétences et inspire, par ses règles de fonctionnement, les autres bureaucraties privées. Il y a ainsi un flux d'idées de l'administration vers les entreprises, et, même s'il s'agit d'acteurs et de milieux très cloisonnés, une porosité dans les carrières, qui peuvent mêler le public et le privé, en particulier pour les ingénieurs. Par ailleurs, ces acteurs se rencontrent dans les lieux de sociabilité de la « réforme », comme la Société générale des prisons avant 1914, ou le Conseil national économique après la

⁶ TOPALOV Christian, « Les "réformateurs" et leurs réseaux », chapitre d'ouvrage cité, p. 13.

⁷ KALUSZYNSKI Martine, « Un paternalisme juridique : les hommes de la Société générale des prisons (1877-1900) » in TOPALOV Christian (dir.), *Laboratoires du nouveau siècle : la nébuleuse réformatrice et ses réseaux en France (1880-1914)*, ouvrage cité, p. 181.

⁸ TOPALOV Christian, « Nouvelles spécialités », chapitre d'ouvrage cité, p. 433.

⁹ *Ibidem*, p. 435.

guerre. De même, lorsqu'il épluche les comptes rendus de séance de l'important congrès international de droit comparé de 1900, Guillaume Sacriste note les présences « *du directeur des affaires civiles et du sceau du ministère de la Justice, ainsi que celle d'un chef de bureau, du chef du contentieux du ministère de l'Agriculture, d'un directeur du ministère des Finances* »¹⁰, mais aussi celle « *du chef du contentieux de la Compagnie générale du chemin de fer d'Orléans, de quelques conseillers d'État* », ainsi que celle, « *loin d'être anecdotique* », du directeur de l'enseignement supérieur, Louis Liard.

Dans le dernier chapitre de *Laboratoires du nouveau siècle*, Christian Topalov s'interroge sur la commensurabilité des concepts de nébuleuse et de champ, et déclare :

Contrairement à d'autres, le champ réformateur ne peut se définir par l'appartenance à une institution comme l'administration, l'université, les églises ou les organes du pouvoir politique. Il ne peut non plus être identifié par une commune activité : écrire et publier, peindre et vendre des tableaux, manufacturer des biens ou fournir des services. Comme le champ scientifique avant qu'il ne soit renfermé pour l'essentiel dans les institutions universitaires, comme le champ intellectuel où l'on entre comme dans un moulin, le champ réformateur a un centre facilement identifiable mais des marges incertaines.¹¹

Dans sa réflexion pour savoir si la nébuleuse réformatrice s'organise selon la logique qui est celle d'un champ, Topalov fait valoir que le « ticket d'entrée » dans ladite nébuleuse s'apparente à un mixte entre l'influence et le désintéressement, ce qui rend incertaine la comparaison avec des champs comme le champ artistique ou scientifique, fondés sur la conquête de l'indépendance. On comprend ainsi que pour déterminer quel est le concept sociologique le plus adapté pour décrire le service public de la Troisième République, ce n'est pas simplement le problème des limites du champ qui est en cause : pour être plus exact, c'est la question du rapport à l'État, et, par voie de conséquence, celle de l'hétéronomie. En première instance, le concept de champ paraît plus approprié à l'espace de dispute et de qualifications qu'est le service public tertio-républicain. En effet, il n'existe pas, pas plus alors qu'aujourd'hui, de profession de « service-publiciste », et l'on sait que le champ est généralement plus ouvert que la profession : « *L'avantage de la théorie des champs par comparaison à la sociologie des professions est qu'elle considère les activités, même lorsqu'elles ont atteint un certain niveau d'autonomie, comme toujours relativement hétéronomes (par exemple, les rapports de classe) et comme plus ou moins hétérogènes* »¹². Cependant, un examen plus poussé de la relation entre champ et profession laisse transparaître le caractère problématique de la notion de désintéressement. Comme le fait remarquer Stanislas Morel, Bourdieu, « *même s'il prend en considération l'hétéronomie comme élément structurant des champs, fait des principes en vigueur dans les régions les plus autonomes (par exemple le désintéressement dans le champ artistique) la force d'attraction principale à l'origine de la constitution des sous-espaces qu'il étudie, et par conséquent l'élément séminal de ses analyses* »¹³. À l'inverse, l'écologie des professions développée par Andrew Abbott placerait le véritable cœur de celles-ci (*the original professional heartland*) « *là où les professionnels sont confrontés à la demande du public* »¹⁴ (*front-line professionals*). Il y aurait ainsi une tension entre le désintéressement et la demande

¹⁰ SACRISTE Guillaume, *La République des constitutionnalistes*, ouvrage cité, p. 354.

¹¹ TOPALOV Christian, « Le champ réformateur », chapitre d'ouvrage cité, p. 468.

¹² SAPIRO Gisèle, « Le champ est-il national ? La théorie de la différenciation sociale au prisme de l'histoire globale », *Actes de la recherche en sciences sociales*, numéro 200, 2013, p. 73.

¹³ MOREL Stanislas, « Au(x) cœur(s) des professions : penser le rapport des professions à l'hétéronomie avec Abbott et Bourdieu » in DEMAZIÈRE Didier et JOUVENET Morgan (dir.), *Andrew Abbott et l'héritage de l'école de Chicago*, Paris, Éditions de l'EHESS, 2016, p. 317.

¹⁴ *Ibidem*, p. 316.

du public, ce que l'on peut considérer comme fondamental pour notre approche du service public, et plus précisément pour la caractérisation de l'époque analysée sous les auspices d'un champ spécifique qui serait précisément le *champ du public*.

Afin de pousser encore plus loin cette compréhension – qui ne va pas de soi – du public comme champ, on pourrait se demander si les autres caractéristiques qui sont celles du concept de champ dans la théorie sociologique de Pierre Bourdieu s'appliquent avec félicité à notre objet. Une de ces caractéristiques est l'existence d'un accord sur les termes du désaccord, qui, dit Bourdieu, réduit à néant la pertinence du couple consensus/conflit : « *Qui ne voit pas qu'il y a une forme de consensus dans et par le conflit ? D'abord, parce que pour discuter il faut avoir un accord sur les termes du désaccord et ensuite parce qu'à travers le conflit on s'intègre, ou du moins on institue une problématique commune, des principes de vision et de division qui se trouvent portés à l'état explicite, objectivés, publics* »¹⁵. Durkheim, pourtant peu enclin à reconnaître la dimension antagoniste des rapports sociaux, ne dit pas autre chose lorsqu'il écrit à Tarde la chose suivante : « *Si militant que je sois, je suis assez philosophe pour comprendre qu'il y a intérêt à ce que d'autres points de vue que le mien soient représentés dans la science et, tout en luttant, je me rends compte de l'utilité des résistances contre lesquelles je lutte* »¹⁶. Cela revient donc à dire que parler d'un champ ne signifie précisément pas que « *l'on postule l'unité et l'identité des intérêts, mais bien une forme de dialectique entre d'une part des intérêts divers et divergents, et d'autre part le partage d'un certain nombre de valeurs et de croyances* »¹⁷. Dès lors, si l'on accepte que, concernant la question des services publics, il y a un accord sur les termes du désaccord, quel serait ce désaccord ? Ce désaccord pourrait porter sur le caractère étatique (ou municipal) du public en question. Les acteurs ici prosopographiés se disent en effet tous généreux et bienfaisants, mais ils veulent contrôler leur générosité et leur bienveillance, et c'est pour cela qu'ils ne veulent pas que leur générosité soit étatisée, par le biais de l'impôt notamment. Ultimement, l'intérêt de la définition du public comme un champ est d'intégrer à la même dynamique d'études à la fois les tenants et les opposants de l'expansion des services publics, puisque les opposants sont en fait à l'intérieur du champ.

Si l'on retient le concept de champ comme concept pertinent pour penser le service public tertio-républicain (avec les nuances et les infléchissements que peut apporter sa comparaison avec les notions de nébuleuse et d'écologie des professions), il reste encore à voir ce qu'une approche en termes de champ implique pour les classifications et les regroupements exposés dans ce chapitre. Pierre Bourdieu insiste sur le fait que la théorie des champs « *va à contre-pente des habitudes de pensée intériorisées depuis des générations, qui conduisent à penser en termes réalistes d'individus et de populations* »¹⁸. Un peu plus loin dans ce séminaire si important sur le concept de champ, Bourdieu précise sa pensée en affirmant : « *La réalité sociale donne du préconstruit au sociologue et l'opération même de délimitation et de définition du champ impose, implicitement, une définition* »¹⁹. C'est cette tension entre les catégories toutes faites, qu'elles soient issues du discours indigène des enquêté-e-s ou de « notre monde », qui nous a fait prendre quelque distance avec la notion de typologie, considérée par Bourdieu comme l'antithèse absolue du concept de champ. À cette opposition entre les deux notions il faudrait ajouter le fait que, aussi clinique et opératoire soit-il, le concept de champ n'est jamais

¹⁵ BOURDIEU Pierre et CHARTIER Roger, « Gens à histoire, gens sans histoire : dialogue entre Pierre Bourdieu et Roger Chartier », article cité, p. 56.

¹⁶ Lettre d'Émile Durkheim à Gabriel Tarde, 28 mars 1895, *Études durkheimiennes*, automne 1994, p. 11.

¹⁷ WILLEMEZ Laurent, « Un champ mis à l'épreuve », article cité, p. 140.

¹⁸ BOURDIEU Pierre, « Séminaire sur le concept de champ », article cité, p. 14.

¹⁹ *Ibidem*.

qu'un concept, mais que les propriétés qu'il met en relief sont pour les acteurs concernés des propriétés réelles :

L'objectivation, surtout réussie, enferme le danger de l'objectivisme et il faut avoir sans cesse à l'esprit, dans le travail d'analyse même, que ces *propriétés* qui, du point de vue de l'observateur extérieur, fonctionnent comme des propriétés *logiques*, des traits distinctifs, permettant de diviser et de classer, d'opposer et de rassembler, sont, dans la pratique, des enjeux (en tant qu'objets possibles d'appropriation) et des instruments de lutte (en tant que capital et capacité d'appropriation) pour les groupes qui se divisent, s'opposent, se rassemblent et se classent à leur propos (et qui, comme pour rendre plus difficile encore la tâche de l'observateur, s'en servent aussi pour classer et se classer, voire pour tenter de modifier les principes de classification en vigueur).²⁰

Parce que la réalité sociale est heurtée, faite d'oppositions et d'aspérités, elle ne se prête pas immédiatement à la représentation statistique (dont il sera question dans la conclusion de cette première partie). Sous cet angle, le concept de champ apparaît en quelque sorte comme une instance de traduction des enjeux sociaux, comme le relève Julien Duval : « *L'approche statistique n'est jamais plus facile à mettre en œuvre que lorsque des agents présentent, d'une manière incontestable et reconnue par tous, des propriétés données ; mais un espace où les individus présenteraient une identité dépourvue de toute ambiguïté parce que certifiée par un arbitre incontesté cesserait sans doute de présenter les propriétés d'un champ* »²¹. Autrement dit, si dans le cadre d'une enquête prosopographique, il est nécessaire de sélectionner des échantillons et d'opérer des regroupements en sous-corpus, la perspective de la sociologie des champs implique de bien saisir le caractère décisif de la question de la frontière, qui « *n'est pas une ligne réelle inscrite dans la réalité, marquée par un fossé ou une barrière* », mais « *l'objet d'un combat* »²².

L'appréhension du public comme un champ doit intégrer à son analyse la prééminence du droit dans les phénomènes de légitimation sous la Troisième République. C'est pour cela que, comme cela a été énoncé plus haut, c'est essentiellement le rapport, plus ou moins distancié, au droit et à l'État qui constitue, dans ce chapitre, le principe organisateur de la distribution des individus en sous-groupes. Dans la sociologie des champs, le « *champ administratif* » est présenté comme « *relativement autonome, indépendant de la politique (dénégation) et de l'économie (désintéressement) et obéissant à la logique spécifique du "public"* »²³. Bien que les acteurs de ce champ se pensent comme indépendants de la politique, c'est bien l'État, « *méta-champ qui détermine les règles régissant les différents champs et, à ce titre, enjeu de luttes entre les dominants des différents champs* »²⁴, qui est au principe de leur croyance. Fondée sur la notion d'*obsequium*, une telle dépendance à l'État permet de reprendre à nouveaux frais la question de la réorganisation entre le public et le privé évoquée *supra*, en particulier en ce qu'elle intéresse l'action et la participation de ces bouches de l'État que sont les hauts fonctionnaires :

Les hauts fonctionnaires offrent en effet la caution des sommets de l'État d'une manière plus neutre que les grandes figures de la politique, ils peuvent faire espérer que les propositions réformatrices auront un écho pratique et ils procurent parfois l'assistance compétente de leur

²⁰ BOURDIEU Pierre et DE SAINT MARTIN Monique, « Le patronat », *Actes de la recherche en sciences sociales*, numéro 20, 1978, p. 5.

²¹ DUVAL Julien, « L'analyse des correspondances et la construction des champs », *Actes de la recherche en sciences sociales*, numéro 200, 2013, p. 122.

²² BOURDIEU Pierre, « Séminaire sur le concept de champ », article cité, p. 18.

²³ BOURDIEU Pierre, « De la maison du roi à la raison d'État », article cité, p. 66.

²⁴ *Ibidem*, p. 67.

personnel, des lieux de réunion, des subventions. Ils peuvent attendre en retour des organisations réformatrices privées qu'elles valident leurs politiques du sceau de l'objectivité et les relaient dans les milieux qui en conditionnent le succès. Ainsi, l'ascension d'un haut fonctionnaire dans l'administration s'appuie parfois sur des investissements réformateurs : précoces, ils peuvent permettre son entrée dans la carrière, parallèles à celles-ci, ils contribuent à en assurer le déroulement.²⁵

Encore plus qu'un méta-champ, l'État serait un lieu de rencontres, un point de convergence entre les élites du public comme du privé, à l'instar des instances consultatives, comme les conseils supérieurs ou les comités de contentieux, que de nombreux ministères mettent en place entre 1874 (pour l'Instruction publique) et 1906 (pour l'Hygiène publique). Cependant – et encore une fois – on aurait tort de croire que ce « commerce » s'établit imperturbablement, dans des conditions iréniques, ce que rappelle Christian Topalov :

Nombre de réformateurs avaient de l'avenir une vision moins consensuelle et se distribuaient en deux pôles entre lesquels on peut observer de multiples gradations. Certains étaient persuadés que l'initiative privée était incapable de mettre en œuvre le programme réformateur et préconisaient l'expansion des pouvoirs municipaux dans tous les domaines. D'autres, en revanche, étaient convaincus que l'économie privée de la réforme ne faisait qu'amorcer son expansion : des sociétés d'assistance par le travail et des offices de bienfaisance traiteraient l'essentiel des « indigents valides », des industriels et des philanthropes construiraient en quantité des groupes d'habitations ouvrières et des cités-jardins, des syndicats ouvriers et patronaux organiseraient ensemble le placement. Pour ceux-là, l'avenir de la réforme était britannique ou américain.²⁶

Si, dans le cadre de la nébuleuse réformatrice, il subsiste un dissensus sur la répartition des tâches entre la sphère publique et l'initiative privée, la question est alors de savoir ce qui fait le lien entre le sens commun réformateur, l'économie sociale et le service public dans sa forme juridicisée. Ou, pour le dire plus directement : comment s'opère la jonction entre la nébuleuse réformatrice et ce que nous avons analysé dans les deux chapitres précédents ? On peut supposer qu'une des manières de prendre en charge cette question, c'est tout d'abord de se demander ce que cela veut dire exactement « d'entrer en réforme », comme le dit Topalov. Cette expression emprunte au vocabulaire religieux, même si beaucoup des phénomènes que nous allons analyser dans ce chapitre relèvent au contraire d'un « *modèle laïque d'action sociale* »²⁷, selon l'expression utilisée par Antoine Savoye. Dans la séquence qui s'ouvre dans les années 1880, il y a bien une métaphysique de la réforme, celle-ci étant comprise à la fois comme « *redéfinition et bornage des possibles* »²⁸. On pourrait ainsi parler non seulement d'une nébuleuse réformatrice, mais aussi d'une nébuleuse du service public, non nécessairement étatique, qui engloberait la coopération, le mutualisme, le municipalisme, les assurances sociales, le solidarisme, *etc.*, tout « *le chaudron de la sorcière* »²⁹ sur lequel le sociologue, selon l'expression métaphorique de Mauss, devrait porter son attention. Le développement de ce que l'on pourrait appeler les terminaisons du service public équivaut au développement d'un commun en dehors de l'État, qui se conçoit « *par l'encouragement et la subvention accordés à*

²⁵ TOPALOV Christian, « Patronages », chapitre d'ouvrage cité, p. 386.

²⁶ TOPALOV Christian, « Entrepreneurs en réforme », in TOPALOV Christian (dir.), *Laboratoires du nouveau siècle : la nébuleuse réformatrice et ses réseaux en France (1880-1914)*, ouvrage cité, p. 409.

²⁷ SAVOYE Antoine, « Une réponse originale aux problèmes sociaux : l'ingénierie sociale », *Vie sociale*, numéros 8-9, 1987, p. 487.

²⁸ TOPALOV Christian, « Les “réformateurs” et leurs réseaux : enjeux d'un objet de recherche », chapitre d'ouvrage cité, p. 38.

²⁹ MAUSS Marcel, « Divisions et proportions des divisions de la sociologie », *L'Année sociologique*, nouvelle série, numéro 2, 1927 in MAUSS Marcel, *Œuvres*, Paris, Éditions de Minuit, 1969, tome 3, p. 226.

des associations, des sociétés mutualistes ou toute autre sorte de groupement constitué »³⁰, et à une époque où la part élevée des aumônes vient compenser, en partie, des prélèvements fiscaux ou sociaux inexistantes.

L'État social qui se met en place à la fin du dix-neuvième siècle, par collaboration ou au contraire vampirisation de la charité privée, laisse ouverte la question du sexe de ces embryons de politiques publiques. Le rapport au droit et à l'État est en effet un rapport sexué au sens où l'État est structuré « *autour de l'opposition entre sa "main droite", masculine, et sa "main gauche", féminine* »³¹. On a vu, déjà (chapitre 1), que les femmes étaient totalement absentes du travail réalisé au Conseil d'État, si on met à part les activités subalternes, les activités de sociabilité ou, précisément, de bienfaisance. On peut penser, avec Topalov, que ces dames charitables « *cherchent à construire un espace public spécifiquement féminin* », mais qu'il n'en demeure pas moins « *qu'elles travaillent en même temps à la réputation de leur père, de leurs frères, de leur époux* »³². On peut aussi penser que, surtout à partir de 1914, les femmes jouent un rôle certain dans la myriade d'activités qui sont susceptibles de se rattacher à ce qu'on a appelé la nébuleuse du service public, « *les Français posant en postulat que le service social ne peut être confié qu'à des femmes* »³³. Édouard Fuster, un des experts et théoriciens de l'assistance, insiste sur la professionnalisation de ces activités en déclarant : « *Il faut que les femmes se rendent compte qu'en service public, s'agit-il même d'éducation et d'assistance, on n'improvise pas, que l'élan de bonté et d'intuition ne suffisent pas ; il faut en outre le travail méthodique, la documentation préalable, l'élaboration froide d'un plan d'action ; il y a, pour tout résumer par deux mots qui provoquent l'horreur chez beaucoup de généreuses spontanées que je vois se jeter dans le service social : il y a le dossier* »³⁴. Cette intégration croissante des femmes à la main gauche de l'État est relativement problématique, puisque ce secteur social n'est pas encore étatisé ou même publicisé : s'il est, au début de notre période, encore majoritairement le fait de notables ou d'hommes d'Église cultivant la logique du patronage, les trois dernières décennies de la Troisième République voient au contraire se développer des métiers de praticiennes des techniques sociales. On peut ainsi penser aux surintendantes d'usines, qui sont elles aussi, à leur manière, des ingénieures du social, ou aux « infirmières-visiteuses », plus tard appelées « assistantes sociales », que l'on trouve par exemple dans le bureau d'hygiène qu'Henri Sellier crée dans « sa » ville de Suresnes dès 1921. Comme le relèvent Yves Cohen et Rémi Baudouï, la Première Guerre mondiale ne marque pas vraiment un coup d'arrêt de la féminisation des politiques publiques tournées vers le social : « *Si, de tous côtés, on tente, après la guerre, de faire rentrer les ouvrières dans leur foyer, les femmes dévouées au social sont exemptées de cette pression puisqu'elles ne font, très majoritairement célibataires de surcroît, qu'accomplir le destin féminin de se dédier aux autres* »³⁵. Par conséquent, s'il est réducteur de réduire, sous la Troisième République, la main gauche de l'État à un pôle entièrement féminin, force est de constater qu'il serait erroné, à l'inverse, de réduire la question de l'intégration des femmes à leur participation politique ou électorale : « *Durant la Troisième République, et surtout pendant l'entre-deux-guerres, les femmes deviennent donc des actrices importantes dans cette pénombre politique qu'est l'espace parapolitique de la*

³⁰ COHEN Yves et BAUDOUÏ Rémi, « Gouverner le social (1890-1945) » in COHEN Yves et BAUDOUÏ Rémi (dir.), *Les chantiers de la paix sociale (1900-1940)*, Paris, ENS Éditions, 1995, p. 18.

³¹ BOURDIEU Pierre, *La domination masculine*, Paris, Éditions du Seuil, 1998, p. 158.

³² TOPALOV Christian, « Patronages », chapitre d'ouvrage cité, p. 366.

³³ GUERRAND Roger-Henri et RUPP Marie-Antoinette, *Brève histoire du Service social en France (1896-1976)*, Toulouse, Privat, 1978, p. 64.

³⁴ FUSTER Édouard, « L'éducation sociale des femmes et leur rôle dans les services publics », *La Française*, 23 octobre 1921, republié dans *Vie sociale*, numéros 2-3, 1988, p. 66.

³⁵ COHEN Yves, « Le travail social : quand les techniciens sociaux parlent de leurs techniques » in COHEN Yves et BAUDOUÏ Rémi (dir.), *Les chantiers de la paix sociale (1900-1940)*, ouvrage cité, p. 117.

protection sociale. De ce fait, un certain nombre de femmes (assez restreint, bien sûr) vont agir dans les instances politiques ou parapolitiques avant même l'avènement du suffrage féminin »³⁶. Toutefois, les élites qui sont en pole-position dans la réorientation des tâches de l'État demeurent essentiellement masculines, bien que l'on retrouve des milliers de femmes impliquées « au cœur de la machine à fabriquer les citoyens qu'est l'école républicaine »³⁷, ce qui tend à confirmer que les femmes sont largement présentes dans ce que l'historienne Siân Reynolds appelle « le champ magnétique du politique »³⁸.

Parmi les 77 individus prosopographié-e-s dans la thèse, on ne trouve qu'une seule femme (Gabrielle Bouët, née Dechézelles), et ce n'est pas un hasard s'il s'agit d'une institutrice, laquelle militait en couple avec son mari. La constitution du corpus épouse le rôle joué par chaque acteur soit au sein de la nébuleuse réformatrice, soit dans les trois problèmes repérés comme étant des controverses révélatrices sur le service public entre 1873 et 1940 (le syndicalisme des fonctionnaires, le socialisme municipal et l'impôt sur le revenu), étudiés dans la dernière partie de la thèse. Ces 77 individus sont des exposants de l'idée de service public, soit en tant qu'adjuvants soit en tant qu'opposants, conformément à ce que nous avons dit plus haut sur la nature du concept de champ. Dans ce chapitre est ainsi analysée la catégorie d'acteurs la plus hétérogène (par rapport aux deux précédentes : les membres du Conseil d'État et les professeurs de droit), catégorie qui regroupe au total 46 individus, qui se décomposent comme suit : 11 hauts fonctionnaires ou assimilés, et 35 « autres », le « autre » devant bien être traité comme une catégorie de regroupement, en vertu de l'hétérogénéité irréductible liée à l'existence d'un champ du public. À l'intérieur de ce sous-corpus ont été distingués, pour faciliter l'analyse prosopographique, des pôles : le pôle « Politiques » (12 individus), le pôle « Syndicalistes » (10 individus) et le pôle « Universitaires » (13 individus). On ne répètera jamais assez que les frontières délimitant ces catégories ne sont jamais figées, et qu'elles sont perpétuellement l'objet de disputes. Aussi pourra-t-on aisément repérer, au sein de chacun de ces sous-groupes, des personnages « frontaliers » : ainsi de Liard, classé parmi les hauts fonctionnaires mais « lorgnant » vers les universitaires, de Rostand (des politiques vers les hauts fonctionnaires), de Leroy (des universitaires vers les syndicalistes) ou de Mer (des syndicalistes vers les hauts fonctionnaires).

A) Les hauts fonctionnaires non membres du Conseil d'État

Lorsqu'on étudie un savoir d'État (comme c'est le cas de l'idée de service public sous la Troisième République), il y a un sens à isoler les hauts fonctionnaires dans la mesure où ils sont censés être les premiers à mettre en œuvre et à incarner cette pensée d'État. Il faut néanmoins préciser que les hauts fonctionnaires dont nous parlons ici se distinguent des hauts fonctionnaires décrits dans le chapitre 1 en ce qu'ils n'appartiennent pas au Conseil d'État, ou plutôt en ce que leur appartenance éventuelle au Conseil d'État ne constitue qu'une parenthèse, généralement courte, dans leur carrière. Leur position dans l'enquête prosopographique est donc définie négativement : ce sont les hauts fonctionnaires qui ne sont pas des juristes d'État ; leur lien est donc avec l'État, mais pas directement ou pas fondamentalement avec le droit, puisque le savoir qu'ils mettent en œuvre n'est pas immédiatement rattachable au droit administratif. D'autre part, en termes de délimitation, le filtre pour faire entrer un haut fonctionnaire dans la prosopographie n'est pas sectoriel (c'est-à-dire en fonction d'un domaine,

³⁶ DOWNS Laura Lee, « La République garantit l'égalité des citoyen(ne)s » in FONTAINE Marion, MONIER Frédéric et PROCHASSON Christophe (dir.), *Une contre-histoire de la Troisième République*, ouvrage cité, p. 143.

³⁷ *Ibidem*.

³⁸ REYNOLDS Siân, *France between the Wars: Gender and Politics*, Londres, Routledge, 1996, p. 221.

qu'il s'agisse de l'hygiène, des chemins de fer ou de l'assistance), mais lié au prestige social. Ceci est particulièrement vrai des ingénieurs de l'État. Ainsi, Dan de La Vauterie, l'ingénieur en chef des Ponts et Chaussées qui avait jadis préparé Le Play à l'École polytechnique, lui avait enseigné qu'« *en l'absence d'une vraie noblesse traditionnelle, c'est aux ingénieurs de l'État qu'il appartient surtout de se vouer au bien public* »³⁹. L'ingénierie sociale le playsienne connaît son âge d'or sous la Troisième République, dans les quinze dernières années du siècle. Elle s'articule autour de quatre principaux secteurs : le logement social, l'assistance aux pauvres, le crédit populaire et l'entreprise. Les 11 hauts fonctionnaires qui sont analysés dans cette sous-partie sont ainsi : Georges Bechmann, ingénieur des Ponts spécialisé dans l'hygiène publique, qui dirige le service des eaux et de l'assainissement de la Ville de Paris ; Fulgence Bienvenüe, l'ingénieur du métropolitain ; Émile Cheysson, inspecteur général des Ponts et Chaussées et théoricien du rôle social de l'ingénieur ; Raoul Dautry, figure type du grand commis, qui joue un rôle central dans le secteur ferroviaire et dans l'aménagement urbain de l'entre-deux-guerres ; Georges Demartial, issu de l'administration centrale et grand contributeur du débat sur le syndicalisme fonctionnariste ; Arthur Fontaine, directeur de l'Office du travail de 1899 à 1920 ; Louis Liard, directeur, à partir de 1884, de l'enseignement supérieur au sein du ministère de l'Instruction publique ; Paul Matter, premier président de la Cour de cassation, membre du Tribunal des conflits, à ce titre auteur de conclusions célèbres sur l'affaire dite du bac d'Eloka ; Pierre Mimin, président de Cour d'appel, participant également à la controverse sur le syndicalisme des fonctionnaires ; Henri Monod, directeur de l'Assistance publique de 1887 à 1905, et Georges Picot, haut fonctionnaire au ministère de la Justice avant de fonder, avec Jules Siegfried, la Société française pour les habitations à bon marché. Pour qualifier ces hauts fonctionnaires, la distinction établie par Christian Topalov entre « *les fonctionnaires d'œuvres* » et les fonctionnaires « *techniciens du social* »⁴⁰ ne paraît pas satisfaisante : ces acteurs cumulent en effet très souvent ces deux attributs. D'autre part, il peut sembler étonnant de faire apparaître Georges Picot dans la catégorie « hauts fonctionnaires », puisqu'il démissionne de son poste à la chancellerie avant de mener le même type de « carrière » qu'un réformateur comme Rostand. Mais ce qui a été retenu pour apprécier sa trajectoire, ce sont surtout ses engagements dans le domaine du logement ouvrier, qui le rendent de fait très proche de certains hauts fonctionnaires tout à fait typiques de la première moitié de la Troisième République. Les 11 hauts fonctionnaires ici prosopographiés ont été regroupés en deux sous-catégories : les ingénieurs du social (a) et les magistrats et autres hauts fonctionnaires assimilés (b).

a) Les ingénieurs du social

La catégorie d'ingénieur du social fait étroitement penser à cette « classe universelle » théorisée par Hegel dans les *Principes de la philosophie du droit*⁴¹. Lorsqu'ils sont fonctionnaires, ces ingénieurs se décrivent en effet volontiers comme des spécialistes en administration de l'intérêt général, cultivant l'idiosyncrasie des valeurs de service public, promouvant au passage leur plus grande aptitude que le peuple et que le suffrage universel. Néanmoins, on aurait tort de penser que cette image de dévouement au bien public n'a aucune historicité : elle s'est au contraire imposée tout au long du dix-neuvième siècle, dont Cheysson

³⁹ Cité par Christian Topalov, « Patronages », chapitre d'ouvrage cité, p. 361.

⁴⁰ TOPALOV Christian, « Patronages », chapitre d'ouvrage cité, p. 390.

⁴¹ « *Les fonctionnaires supérieurs possèdent nécessairement une intelligence plus vaste de la nature des institutions et des besoins de l'État et en plus une habileté et une habitude plus grandes de ces affaires et peuvent réaliser le meilleur sans les états [sans le Parlement]* », écrit ainsi Hegel au paragraphe 301 des *Principes de la philosophie du droit* (traduction de Éric Weil dans *Hegel et l'État*, Paris, Vrin, 1950, p. 65).

considère qu'il est vraiment « *le siècle des questions sociales* »⁴², siècle qui, sans nécessairement y trouver de réponse, « impose à l'agenda » la question de l'intégration sociale des pauvres et des déshérités (on peut ainsi penser aux débats sur l'extinction du paupérisme). C'est dans ce contexte que surgit la figure de l'ingénieur du social, comme l'exprime Lucette Le Van-Lemesle :

Ce traitement politique des difficultés économiques, avec son cortège de faillites et de troubles sociaux, avec la montée du syndicalisme révolutionnaire, des attentats anarchistes, avec aussi les difficultés d'un monde ouvrier mal protégé légalement, amène les penseurs sociaux à se reposer autrement le problème : la solution ne serait-elle pas dans le rôle social de l'ingénieur, ce médiateur « naturel » entre le patron et l'ouvrier, et dans la nécessité d'un paternalisme qui aurait la double efficacité de tempérer à l'échelle de l'entreprise les dégâts du paupérisme sans laisser l'État s'introduire dans la brèche ouverte ni remettre ainsi en cause le libéralisme source du dynamisme économique ?⁴³

Le propos de Lucette Le Van-Lemesle suggère bien que le rôle d'avant-garde de l'ingénieur se fonde sur une notion de responsabilité sociale, sentiment rendu d'autant plus pressant par les tentatives de démocratisation politique que connaît la France, surtout à partir de 1848. « *Une aristocratie ne peut sauvegarder son existence que par des services rendus à la collectivité* »⁴⁴, telle est ainsi la position que défend Henri Bellom, le successeur de Cheysson, dans sa leçon d'ouverture à l'École des Mines. À l'âge démocratique, ceux qui ont les moyens de se montrer désintéressés doivent ainsi répondre à leur mission d'éducation du peuple, « *apostolat social qui réclame du courage et de l'entrain, et qui n'est pas exempt de périls* »⁴⁵.

Sur quel type de magistère se fonde le rôle social de l'ingénieur ? On peut se demander s'il est entièrement vrai de soutenir, comme on l'a fait plus haut, que les ingénieurs de l'État entretiennent tous un rapport qui n'est pas primordial avec le droit. Pour le dire autrement, quelle est la nature des rapports, à l'époque, entre les juristes et les ingénieurs ? On se souvient que certains des professeurs de droit analysés dans le chapitre 2 présentaient les caractéristiques de hauts fonctionnaires frustrés dans leur ambition de grand commis, à l'instar d'Henry Berthélemy. Dans le dossier administratif de ce dernier au ministère des Travaux publics, on trouve une note en date du 11 février 1903, rédigée au moment où il est question d'accorder à un professeur de la Faculté de droit de Paris une place dans les comités du ministère des Travaux publics. Cette note énonce la chose suivante : « *L'École de droit a déjà un de ses représentants dans le conseil de l'École nationale des Ponts et Chaussées, en la personne de M. le Professeur Gide, titulaire du cours d'économie sociale dans cette dernière école. Le comité consultatif des chemins de fer et le comité de l'exploitation technique des chemins de fer se composent de catégories de membres très étroitement déterminées, dans lesquelles il ne semble pas possible de faire figurer un Professeur de l'École de droit. Le comité de contentieux est le seul des Conseils du ministère des Travaux publics dans lequel il paraît possible de faire entrer un Professeur de la Faculté de droit* »⁴⁶. Outre qu'elle nous renseigne sur les relations officielles entre les juristes et les ingénieurs, cette note mérite d'être citée en ce qu'elle met en valeur une revendication de frontières de compétence, une revendication de pré carré professionnel : parce

⁴² Cité par Janet R. Horne, *A Social Laboratory for Modern France: the Musée social and the Rise of the Welfare State*, Durham, Duke University Press, 2002, p. 78.

⁴³ LE VAN-LEMESLE Lucette, « L'institutionnalisation de l'économie politique en France » in BRETON Yves et LUFTALLA (dir.), *L'économie politique en France au dix-neuvième siècle*, Paris, Economica, 1991, p. 382.

⁴⁴ BELLOM Henri, « Le rôle économique et social de l'ingénieur. Leçon d'ouverture à l'École des Mines (29 octobre 1906) » in AUDREN Frédéric et SAVOYE Antoine (dir.), *Naissance de l'ingénieur social : Frédéric Le Play et ses élèves*, Paris, Mines-ParisTech, 2008, p. 323.

⁴⁵ *Ibidem*.

⁴⁶ AN F/14/11401, dossier administratif d'Henry Berthélemy au ministère des Travaux publics.

que les ingénieurs de l'État mettent en avant la technicité de leurs tâches, la seule instance dans laquelle ils admettent les juristes correspond à ce qui a trait au contentieux administratif. De plus, le secteur de l'enseignement est également un domaine où les juristes sont amenés à être en concurrence avec les ingénieurs : conformément à la mission d'éducation sociale qu'ils pensent être la leur, ces derniers enseignent dans les lieux de formation des élites autres que la Faculté de droit : Dautry fait cours à l'École supérieure des travaux publics ; de 1890 à 1912, Bechmann professe un cours d'hydraulique agricole et urbaine à l'ENPC. Quant à Cheysson, il cumule les missions d'enseignement : chargé du cours de « Littérature administrative » à l'ENPC dès 1868, il profite d'une donation du comte de Chambrun pour créer à l'École libre des sciences politiques un cours complémentaire d'économie sociale (1893), intitulé « Questions ouvrières en France et à l'étranger », parallèlement à son engagement auprès de l'École des Mines, où il enseigne l'économie politique.

À côté de la concurrence pour les postes dans les comités des ministères ou pour les postes d'enseignement, il faut aussi avoir à l'esprit, quand on réfléchit sur les rapports entre juristes et ingénieurs, que le Conseil d'État compte dans ses rangs des polytechniciens dont la formation initiale est celle d'ingénieur. On peut ainsi penser à Alfred Picard et Clément Colson, tous deux vice-présidents du Conseil d'État, ou encore à Jean Romieu, même si celui-ci n'a, à sa sortie de l'X, intégré aucune école d'application. Du côté des ingénieurs, on peut se souvenir que Le Play fut conseiller d'État sous le Second Empire, même s'il n'occupa aucune fonction au contentieux. Parmi les ingénieurs qui figurent dans notre prosopographie, le passage par le Conseil d'État le plus long est celui d'Arthur Fontaine, nommé en service extraordinaire en 1907, affecté à la section des Travaux publics, et qui y siège jusqu'en 1922. Monod, pour sa part, est nommé conseiller en service extraordinaire en 1893, mais il ne reste qu'un an au Palais Royal. Les nominations de ces hauts fonctionnaires sont des nominations au tour extérieur, pour « services rendus », et ne témoignent pas d'une attraction fondamentale des ingénieurs pour le droit qui est pratiqué au Conseil d'État. En réalité, les liens de ces serviteurs de l'État avec le Conseil sont plutôt des liens de sociabilité professionnelle ou d'alliance matrimoniale. Lorsqu'il devient commandeur de la Légion d'honneur, le « garant » de Raoul Dautry n'est autre qu'Henri Chardon ; la fille de Bechmann, elle, se marie avec Jacques Heilbronner, alors auditeur, qui deviendra ensuite conseiller d'État. Enfin, il faut aussi voir, lorsqu'on analyse le rapport de ces ingénieurs au Conseil d'État, que la conception de l'économie politique d'un Colson, par exemple, dont le cours professé à l'ENPC, édité en plusieurs volumes à partir de 1901, est la bible du libéralisme économique, n'est guère compatible avec les thèses de l'économie sociale et du rôle social de l'ingénieur.

Il existe une autre différence fondamentale entre les juristes et les ingénieurs d'État, qui tient à la nature même de leur profession. Par définition, et sans même parler des enquêtes de terrain réalisées par les le playsiens, un ingénieur doit se rendre sur les chantiers ; il est donc plus directement confronté à la réalité sociale qu'un professeur de droit, dont le contact avec cette dernière ne s'exerce qu'abstraitemment. Parmi les professeurs de droit, Mestre développe des contacts avec des ingénieurs ou des industriels du secteur énergétique. Dans *L'École de droit*, Berthélemy nous apprend par exemple que, dans le cadre de son cours de doctorat sur les services publics, Mestre emmène ses étudiant-e-s visiter une usine hydro-électrique dans les Hautes-Pyrénées⁴⁷ ; son cours de 1937-1938 sur le pétrole laisse par ailleurs transparaître de bonnes connaissances techniques et scientifiques. Mais l'attitude de Mestre semble bien être un cas tout à fait isolé dans la pratique de l'enseignement des universitaires juristes. À l'inverse, comme y insistait Henri Bellom lorsqu'il écrivait que l'apostolat social des ingénieurs de l'État n'était pas « exempt de périls », les techniciens des grands corps sont plus exposés aux aléas du

⁴⁷ Cf. Henry Berthélemy, *L'École de droit*, ouvrage cité, p. 30.

terrain : alors qu'il supervise la construction d'un tronçon de chemin de fer en Basse-Normandie, Bienvenüe perd quasiment l'usage de son bras gauche, à cause d'un wagonnet qui s'est mis inopinément en marche. Ce genre d'anecdotes joue beaucoup dans la construction du mythe de l'ingénieur « héros du social », célébré par tous : Bienvenüe est ainsi décrit dans les nécrologies et dans les portraits qu'on fait de lui comme une espèce de Prométhée des Parisien-ne-s, qui paye de sa personne, au propre comme au figuré, pour fournir des services et des infrastructures aux citoyen-ne-s.

Parmi les hauts fonctionnaires de l'État, il est heuristique de se concentrer sur le corps des ingénieurs, du fait de son rôle d'avant-garde et de son prestige social. Au sein de ce sous-groupe, ce sont surtout les ingénieurs des Mines et des Ponts et Chaussées qu'il est important d'analyser, car, comparativement aux ingénieurs des manufactures ou du génie maritime, ils disposent d'un pouvoir bien plus grand, ce qui leur permet d'accéder à certaines positions dominantes de l'administration. Comme le précise Cheysson dans sa conférence sur le rôle social de l'ingénieur⁴⁸, Le Play lui-même plaçait les ingénieurs des grands corps au sommet de la hiérarchie sociale, au-dessus des professions libérales et au-dessus des juristes, qu'il n'appréciait guère. Christophe Charle indique pour sa part qu'entre 1880 et 1900, les Ponts et Chaussées et les Mines représentent les parties de la fonction publique où l'hérédité administrative est la plus élevée, la dimension socialement endogène de ce corps d'élite venant renforcer un sentiment certain de supériorité :

Recrutés uniquement par l'École Polytechnique et les écoles d'application qui lui font suite, soumis à un régime militaire d'internat, issus de la « botte » d'un concours réputé difficile, les ingénieurs de l'État ont tendance à se présenter comme une caste infaillible et sûre de soi. Tenant les secteurs vitaux de l'économie du dix-neuvième siècle, les transports et l'énergie, ils sont un peu des technocrates avant la lettre, respectés par les politiques pour leur science, courtisés par les affairistes pour les marchés qu'ils peuvent accorder, craints par leurs subordonnés du fait du fossé infranchissable qui les en sépare.⁴⁹

Pour désigner ces ingénieurs d'élite, Christophe Charle utilise le terme de technocrate. Nous aurons l'occasion de revenir plus bas sur l'usage de cette qualification. Pour l'instant, il faut surtout insister sur le fait qu'au sein des corps techniques, les inspecteurs généraux sont encore davantage en première ligne dans la défense ce qu'ils présentent comme l'intérêt général de la nation. Très peu d'ingénieurs atteignent le grade d'inspecteur général, le plus élevé dans l'administration des Mines et des Ponts. C'est pourquoi il est d'autant plus remarquable de noter que parmi les 4 ingénieurs des corps techniques qui figurent dans les 11 hauts fonctionnaires prosopographiés, 3 d'entre eux (Bienvenüe, Cheysson et Fontaine) sont parvenus au sommet de la hiérarchie de leur corps, Bechmann n'atteignant lui jamais, à son grand dam, le grade d'inspecteur général. Cette nouvelle génération de jeunes ingénieurs a souvent été portraiturée comme arbitre dans les conflits entre les ouvriers et le patronat : comme le formule Terry Shinn, « *alors qu'augmentait sévèrement la discorde au sein des usines* », les ingénieurs étaient décrits comme « *un groupe capable d'assister la direction des entreprises en résolvant aussi bien les*

⁴⁸ CHEYSSON Émile, « Le rôle social de l'ingénieur » in AUDREN Frédéric et SAVOYE Antoine (dir.), *Naissance de l'ingénieur social : Frédéric Le Play et ses élèves*, ouvrage cité, p. 295-307.

⁴⁹ CHARLE Christophe, *Les hauts fonctionnaires en France au dix-neuvième siècle*, Paris, Gallimard, 1980, p. 110. Cf. l'anecdote livrée par Christophe Charle p. 111 : « Ernest de Franqueville, directeur général des Ponts et Chaussées aimait à répéter ce mot d'un grand entrepreneur, M. Parent, qui, venait, un jour, lui demander de faire fléchir la règle, aux termes de laquelle un ingénieur ne doit pas travailler sous les ordres d'un entrepreneur, et auquel il répondait : "Pourquoi ne cherchez-vous pas un ingénieur civil ? Parce que, disait l'autre, j'ai besoin d'un honnête homme et que je suis sûr de le trouver en le prenant dans votre Corps" ».

problèmes humains que les problèmes techniques »⁵⁰. Cela étant, il faut bien voir que cette présentation correspond essentiellement au discours des ingénieurs sur leur propre corps. Or les hauts fonctionnaires des Mines et des Ponts sont aussi accusés de confondre leurs propres intérêts avec l'intérêt général, et de se comporter non pas comme des techniciens de la transformation sociale, mais comme de simples privilégiés :

Le pouvoir ancestral des corps des ingénieurs de l'État, qui persiste encore aujourd'hui, a majoritairement été le résultat de l'accent mis sur la sagesse ésotérique et les atours culturels qui imprègnent le système de valeurs des classes supérieures en France. Le contenu scientifique et d'ingénierie était presque totalement absent des fonctions exercées par les ingénieurs dans les corps d'État : les attributs qui comptaient étaient des attributs politiques et sociaux. Les ingénieurs de l'État valorisaient la continuité et la stabilité politique et sociale, aussi bien collectivement qu'individuellement. Par conséquent, ils s'opposaient systématiquement aux efforts de changement, et étaient très réticents à s'impliquer dans l'industrie, cette tâche n'étant pas regardée comme une véritable activité pour les hommes à haut statut social.⁵¹

Quel que le soit le degré de décalage entre les stratégies de présentation de soi de ces ingénieurs et la réalité de leurs activités, il faut surtout retenir de ces analyses que se dégage, vers la fin du siècle, « un idéal-type de l'ingénieur des Mines ayant intégré les sciences sociales qui est, à la fois, observateur, analyste, et expérimentateur du milieu social où il exerce »⁵². Ceci étant posé, il est important de redire qu'à l'époque dont nous parlons, le sens et les frontières des professions ne sont pas fixées, ce qui semble être un problème pour les contemporains eux-mêmes. On voit ainsi Cheysson publier un rapport sur *Le recensement des professions*⁵³ dans leur relation avec les accidents du travail. Dans la littérature comme dans les nomenclatures socio-professionnelles, l'expression « haut fonctionnaire » n'est pas courante avant le dernier tiers du dix-neuvième siècle. Contrairement à ce que peuvent laisser penser la prédication des membres des grands corps, le terme d'ingénieur ne pas de soi : Terry Shinn indique ainsi qu'il disparaît des classifications socio-professionnelles de 1872 à la Première Guerre mondiale⁵⁴. Il semble que le terme n'apparaisse pas avant 1861, et qu'à partir de là, il soit logé dans la rubrique « Industrie » et renvoie aux professions libérales ; en 1872, il n'est cité qu'en référence au corps des Ponts et à celui des Mines. Au-delà des nomenclatures socio-professionnelles, le terme de technocrate n'est pas non plus utilisé. On peut même penser qu'il est inadéquat car, comme le relève à juste titre Christian Topalov à la fin de *Laboratoires du nouveau siècle*, le Parlement est encore fort. Ce n'est qu'à partir de l'entre-deux-guerres, avec l'apparition du thème de la réforme de l'État et de l'affermissement du pouvoir exécutif, que se développe le contrôle technocratique du service public. Un personnage comme Raoul Dautry est représentatif de cette évolution et de cette apparition d'hommes qui semblent avoir pour unique parti l'État, et qui sont par conséquent difficiles à classer politiquement. Sans même parler de technocratie, cette tendance à la neutralité était déjà repérable dans la trajectoire d'un Bienvenüe (1852-1936), par exemple. Après sa formation (X-Ponts), celui-ci se retrouve

⁵⁰ SHINN Terry, « From "corps" to "profession": the Emergence and Definition of Industrial Engineering in Modern France » in FOX Robert et WEISZ George (dir.), *The Organization of Science and Technology in France (1808-1914)*, Cambridge, Cambridge University Press, 1980, p. 202. C'est moi qui traduis.

⁵¹ *Ibidem*, p. 207.

⁵² AUDREN Frédéric et SAVOYE Antoine, « Les ingénieurs des Mines et les sciences sociales au dix-neuvième siècle : le filon leplaysien » in AUDREN Frédéric et SAVOYE Antoine (dir.), *Naissance de l'ingénieur social : Frédéric Le Play et ses élèves*, ouvrage cité, p. 16.

⁵³ CHEYSSON Émile, *Le recensement des professions*, Paris, Imprimerie nationale, 1887. Pour un examen détaillé de cette publication, on pourra se reporter au chapitre d'Alain Desrosières, « L'ingénieur d'État ou le père de famille : Émile Cheysson et la statistique » dans *Pour une sociologie historique de la quantification* (Paris, Mines ParisTech, 2008, p. 257-289).

⁵⁴ Voir, dans « From "corps" to "profession" » (chapitre d'ouvrage cité, p. 184) la très éclairante note que Terry Shinn consacre à cette question.

ingénieur ordinaire à Alençon, son souhait le plus ardent étant de rejoindre sa Bretagne natale. Se sentant, par la suite, davantage attiré par Paris, il se retrouve affecté au service municipal de la voie publique dans les 19^e et 20^e arrondissements de la capitale. Là, dans ces quartiers populaires, il poursuit l'équipement en égouts de plusieurs zones d'habitations, perce l'avenue de la République, participe à la construction du funiculaire de Belleville et à l'aménagement du parc des Buttes-Chaumont pour, dit-il, soulager le labeur des ouvriers de l'Est parisien. Il travaille également au problème de l'alimentation en eau potable, avant d'être invité par le Conseil de Paris à étudier la construction d'un chemin de fer métropolitain en vue de l'Exposition universelle de 1900. Célébré comme « le père du métro parisien », cet « ingénieur total » est maintenu en activité (sans fixation de délai) jusqu'à l'âge de 80 ans, un fait extrêmement rare. Vivant dans une certaine frugalité (au début de sa carrière, ses notices individuelles indiquent une fortune « *modeste* »⁵⁵), même s'il réside 112 boulevard de Courcelles, dans le très cossu 17^e arrondissement de Paris, Bienvenüe aime à s'effacer derrière les traits d'un simple et discret chef d'orchestre des travaux publics. A propos du métro parisien, il déclare ainsi : « *L'artiste imprime à son œuvre un sceau de personnalité alors que l'ingénieur est amené à se considérer comme l'artisan d'une œuvre impersonnelle. Car si, dans l'ordre technique, toute œuvre précise et concrète est bien le fruit de la méditation individuelle, la forme qu'elle revêt résulte de la synthèse d'un grand nombre d'efforts différents* »⁵⁶.

Représentant d'un « commun » arrimé aux structures publiques, le type de haut fonctionnaire incarné par Bienvenüe n'est pas encore le technocrate que sera un Dautry après la guerre, puisque, comme on l'a précisé, il n'est pas rattaché à la fonction exécutive du gouvernement. Il semble donc bien que l'expression « ingénieur du social » soit, dans ce cas, plus pertinente que celle de « technocrate ». En français, le syntagme « ingénieur du social » est en réalité du calque de l'anglais « *social engineering* », utilisé, dès la fin du dix-neuvième siècle, pour qualifier les missions sociales des entreprises privées. Dans *Les débuts de la sociologie empirique*, Antoine Savoye soutient toutefois que l'idée d'une expertise industrielle destinée à accompagner le changement social est française, avec des différences sensibles d'un courant et d'une époque à une autre, ancrées autour d'un postulat commun : « *Un changement du régime politique, aussi radical soit-il, ne saurait répondre, à lui seul, à la crise de la société (qu'elle soit celle de la Monarchie de Juillet, du Second Empire ou de la Troisième République). La résolution de cette crise suppose de nouvelles relations sociales, instituées grâce à des expériences concrètes, elles-mêmes fondées sur une connaissance scientifique de la réalité et constamment évaluées* »⁵⁷. L'ingénierie sociale serait ainsi pour ces hauts fonctionnaires ce que le concept de service public est au droit administratif tertio-républicain : une manière d'adapter la pensée d'État au régime démocratique. Tout n'est pas aussi simple que ça : « *Dans l'ingénierie sociale, le social prime sur le politique. Autrement dit, ses concepteurs ne font pas dépendre leur action de choix politiques qui n'en constituent ni le moteur principal, ni le but final. Sans être apolitiques, ils manifestent un certain indifférentialisme qui est souvent le point aveugle de leur pratique* »⁵⁸. Si l'on poursuit la comparaison avec les administrativistes, on pourrait pointer le fait que, comme dans le cas des professeurs de droit analysés dans le chapitre précédent, la référence à la politique est constamment dissipée dans une idéologie de la neutralité qui est en fait une idéologie-écran. En outre, pour les ingénieurs issus de l'école le playsienne qui sont employés par l'État républicain, l'appartenance à l'action sociale catholique est peu à peu supplantée par un parti-pris scientifique, ce qui a des conséquences sur les alliances nouées par ces hauts fonctionnaires dans le champ politique et social, par exemple au

⁵⁵ AN F/14/20665, dossier de carrière de Fulgence Bienvenüe au ministère des Travaux publics.

⁵⁶ *Ibidem*.

⁵⁷ SAVOYE Antoine, *Les débuts de la sociologie empirique*, Paris, Klincksieck, 1994, p. 178.

⁵⁸ *Ibidem*.

sein d'organismes étatiques comme l'Office du travail ou le Conseil supérieur de l'Assistance publique.

Toutes ces informations permettent de mieux comprendre que la politisation de ce corpus de hauts fonctionnaires est tout sauf élémentaire. On est en présence d'une expression politique qui, en ce qu'elle intègre la nouvelle donne que représente la démocratisation des institutions politiques, ne se résume ni à du conservatisme compassionnel ni à du catholicisme social, ce que résume Martine Kaluszynski :

Être un réformateur social ne relèverait pas d'une conviction politique, mais de l'adhésion à un projet mobilisateur organisé autour de préoccupations sociales, par le moyen de l'association et où le savoir-faire, le travail et l'organisation soudent et transcendent les clivages possibles : une logique de l'action et du pragmatisme, la valorisation d'un savoir expert exercé en un espace privé « au détriment » d'un engagement public par son statut, sa forme et son espace ; un mode d'exercice du politique qui ne s'avoue pas sur ce registre, une forme apolitique de l'engagement qui a néanmoins pouvoir et capacité à bouleverser l'ordre social et politique.⁵⁹

La spécificité de cette nouvelle forme d'engagement tient selon nous à deux éléments : une volonté d'user de la science dans un sens utilitariste (destinée, au moins dans les discours et les représentations, au plus grand bien du plus grand nombre) et une vision des élites comme guides de la société démocratique. « *Ma méthode n'est pas une abstraction mathématique. Elle est destinée, sinon à la totalité des industriels et des commerçants, du moins à cette élite qui remorque la masse* »⁶⁰, déclare Cheysson dans une conférence qu'il intitule « La statistique géométrique pour la solution des problèmes commerciaux et industriels », prononcée en 1887 à Bordeaux au congrès de l'enseignement technique, industriel et commercial. Le successeur de Cheysson à l'École des Mines, Henri Bellom, écrit de son côté que « *l'ingénieur social est un sociologue pratiquant, qui connaît à fond les principes et la mise en œuvre des méthodes susceptibles d'assurer la paix dans les rapports entre patrons et ouvriers et de réaliser l'amélioration du sort des travailleurs* »⁶¹.

La figure de l'ingénieur social ici décrite doit beaucoup à un personnage qui a préféré Saint-Cyr à l'École polytechnique et ainsi l'armée aux grands corps civils : Hubert Lyautey. Dans le texte qu'il avait publié en 1891 dans la *Revue des deux mondes*, celui qui n'est encore « que » capitaine s'adressait aux officiers, tout en soulignant que « *la conduite des hommes crée des devoirs* », et qu'il est nécessaire de se livrer à « *une recherche pacifique et féconde des problèmes posés par la révolution industrielle et économique de ce temps* », et ainsi de « *marcher, non plus la revendication ou la répression au poing, mais la main dans la main, dans la large et noble voie du progrès social* »⁶². Écrit par un militaire qui ne fait pas mystère de ses préférences monarchistes, ce texte est reçu de manière tout à fait inattendue par certaines élites dirigeantes, comme le soulignent Yves Cohen et Rémi Baudouï :

La référence à Lyautey va connaître une extraordinaire et récurrente fortune. Immédiatement, les ingénieurs se déclarent un rôle social. Le « Rôle social de l'officier » sera directement ou indirectement rappelé par les réformateurs sociaux de toute nature pendant une cinquantaine d'années. Ce texte jette en effet les linéaments d'une réflexion sur l'action sociale en termes de professionnalité et de compétence. Il offre aux « sociaux », à tous ceux qui se sentent investis d'une quelconque responsabilité sociale, une position, une position qui ne soit

⁵⁹ KALUSZYNSKI Martine, « Un paternalisme juridique », chapitre d'ouvrage cité, p. 181.

⁶⁰ Cité par Lucette Le Van-Lemesle, « L'institutionnalisation de l'économie politique en France », chapitre d'ouvrage cité, p. 383.

⁶¹ BELLOM Henri, « Le rôle économique et social de l'ingénieur », chapitre d'ouvrage cité, p. 316.

⁶² LYAUTEY Hubert, « Du rôle social de l'officier », *Revue des deux mondes*, tome CIV, 15 mars 1891, p. 444.

pas politique mais qui ne soit pas neutre, une position à partir de laquelle déployer des techniques d'intervention qui s'adressent à tous et ne choisissent pas. Il instaure une disposition (un dispositif, pourrait-on dire) pour des techniques, pour une psychologie sociale en actes, pour la justification de toute position de commandement, puisque, depuis Lyautey, tout commandement est supposé investi d'une responsabilité sociale, toute fonction d'autorité (sinon bientôt toute profession ou tout état) est dite comporter un « rôle social ». L'invention, géniale, transcende les clivages des chapelles réformistes et les divisions politiques de la fin du dix-neuvième siècle.⁶³

Dans un régime démocratique que ces élites, malgré le ralliement à la République de certaines d'entre elles, continuent à considérer avec une certaine méfiance, l'appartenance à ces dernières est donc moins un privilège qu'une source d'obligations. Émile Cheysson (1836-1910), dont il a déjà été beaucoup question, incarne à merveille cette ambiguïté sociale et politique. Ingénieur des Mines de formation, ce polytechnicien connaît jusqu'à ses 40 ans une carrière assez médiocre. C'est sa rencontre avec Le Play, en 1864, qui va changer la donne. Ce dernier nomme Cheysson directeur du service des machines de l'Exposition universelle de 1867, ce qui contribue à augmenter la notoriété de celui-ci parmi les cercles dirigeants. Par la suite, Eugène Schneider fait de lui le directeur des usines du Creusot, où Cheysson crée des œuvres d'assistance, de sécurité sociale et d'enseignement à l'attention du personnel. À la mort d'Eugène Schneider, l'ingénieur en chef demande à rejoindre son corps d'origine. Tel un expérimentateur qui en aurait terminé avec son « terrain », Cheysson investit alors à fond les institutions de la nébuleuse réformatrice : membre de la Société générale des prisons, du Conseil supérieur des HBM, de l'Assistance publique, de l'Instruction primaire, du Travail, il préside la Société d'économie sociale, la Société de statistique de Paris, la Ligue nationale contre l'alcoolisme ou encore la Ligue populaire pour le repos du dimanche. On a compté que jusqu'à sa mort, en 1910, c'est presque une quarantaine de sociétés savantes qu'il a présidées, et qu'il a été membre de 208 œuvres de charité et sociétés. Au sein de toutes ces institutions, Cheysson joue la carte de la différenciation, faisant « valser sans répit » les étiquettes des « récits historiens », comme l'écrit Christian Topalov : « Souvent décrit comme “libéral”, il l'est aussi, dans le contexte de la Société d'économie sociale, comme l’“apôtre du paternalisme réhabilité”, dans celui du mouvement pour la coopération comme le représentant de “l'aile solidariste” par opposition à “l'aile libérale” »⁶⁴. Topalov ajoute que, au milieu de cette avalanche de tâches et d'honneurs, Cheysson n'a exercé aucune fonction dans le commerce (« L'homme-orchestre de la réforme sociale dans notre période, fonctionnaire et homme d'œuvres, est resté à l'écart des affaires »⁶⁵), ce qui est vrai si l'on met de côté la période où il a dirigé les usines Schneider au Creusot. Sur ce point, on peut opposer la situation de Cheysson à celle de Raoul Dautry (1880-1951), qui, après la guerre, reprend le flambeau de l'ingénierie sociale. Spécialisé dans les chemins de fer, ce polytechnicien va profiter de sa centralité dans l'appareil d'État – Poincaré le nomme en 1928 directeur général du réseau de chemin de fer de l'État, poste qu'il conservera jusqu'à la constitution de la SNCF en 1937 – pour glisser petit à petit vers un rôle d'administrateur, d'abord dans des sociétés qui gravitent autour du rail, puis en élargissant progressivement son champ de compétence : administrateur de la Société d'études générales, urbaines et sociales et de la Régie immobilière de la Ville de Paris (1923), expert au Conseil national économique (1926), il devient vice-président de la Compagnie générale transatlantique, puis administrateur de la Compagnie internationale des wagons-lits (1932), avant d'entrer au conseil d'administration de la SNCF et de nombreuses autres sociétés (Compagnie générale d'électrometallurgie, Compagnie générale d'électricité, Compagnie franco-polonaise des chemins de fer, Houillères de Ronchamp, etc.).

⁶³ COHEN Yves et BAUDOUÏ Rémi, « Gouverner le social », chapitre d'ouvrage cité, p. 12.

⁶⁴ TOPALOV Christian, « Patronages », chapitre d'ouvrage cité, p. 359.

⁶⁵ *Ibidem*, p. 388.

Nonobstant la différence que l'on vient d'énoncer entre la trajectoire de ces deux grands commis de l'État, il est clair que l'ingénieur public tel qu'il est personnifié par Cheysson représente un intermédiaire entre le public et le privé : on peut ainsi à bon droit le qualifier d'opérateur d'un monde en gestation. Inspecteur général du corps des Mines, et donc à ce titre rétribué sur les deniers publics, Cheysson n'hésite pourtant pas à déclarer : « *Nous devons donc adresser à l'État la prière qu'adressait Diogène à Alexandre, c'est de s'ôter de devant notre soleil et de laisser s'épanouir librement nos institutions patronales* »⁶⁶. Le théoricien du rôle social de l'ingénieur n'est pas opposé à l'intervention de l'État, mais, à ses yeux, cette dernière ne doit pas contribuer à discréditer la puissance déjà installée des entrepreneurs, comme il l'explique à ses auditeurs de la Société des ingénieurs civils : « *Si l'on regarde autour de soi dans le public, parmi ceux qui vous entourent, on est frappé de l'extraordinaire développement de cette idée de l'intervention incessante de l'État. Il semble que, quand on s'attache à défendre la valeur de l'initiative privée, on soit un retardataire* »⁶⁷. Cheysson regarde davantage du côté du patronage, phénomène intrinsèquement antinomique de la logique de service public qui se met timidement en place dans ces années : le patron ou le chef d'entreprise « *doit vivre au milieu de ses ouvriers. C'est à lui de lutter contre la maladie, l'infirmité, l'accident par une série d'institutions qui suivent l'ouvrier du berceau à la tombe* »⁶⁸.

Si le modèle du patronage est si antinomique de la logique de service public, c'est parce qu'il repose sur des liens personnalisés, comme on le verra dans la dernière partie de la thèse avec la question de l'impôt sur le revenu, qui garantit un anonymat dans le financement du service public. D'autre part, l'essor de la philanthropie est lié à des structures sociales inégalitaires⁶⁹ : la philanthropie couvre en effet des tentatives d'encadrement des classes populaires, afin de prévenir toute remise en cause de l'ordre établi par des manières d'agir confortant les catégories de pensée et la position des dominant-e-s. Cette dimension de contrôle social de la philanthropie se retrouve dans la conception du « commun » que certains réformateurs essaient de mettre en place. Ainsi, Picot, le maître d'œuvre de l'investissement des réformateurs dans le logement social, ne tient pas à voir prospérer l'intervention publique. Selon lui, l'habitation à bon marché doit participer à défaire le mode de vie communautaire qu'il prête aux ouvriers. En tant qu'enquêteur social, il stigmatise « *la ruche populeuse et bourdonnante* » des ouvriers, la condamnant d'une phrase : « *C'est la vie commune, c'est le phalanstère, avec son cortège inévitable de surveillance mutuelle, de rencontres fâcheuses, de jalousies et de disputes* »⁷⁰. Dans sa contribution à *Laboratoires du nouveau siècle*, Susanna Magri détaille l'impact qu'a cette peur du monde ouvrier sur l'architecture et la structure de la vie collective au sein des HBM :

La typologie de l'habitation à bon marché proposée était donc fondée sur le rejet en bloc d'une vie collective qui ne présentait rien à ses yeux qui lui eût valu d'être réordonnée dans les cités des réformateurs [...] L'indépendance absolue de chaque logement monofamilial dans l'immeuble collectif devait favoriser le recentrage de la vie ouvrière sur le foyer [...] L'obstination de ce le playsien à repousser toute forme de vie collective dans l'espace

⁶⁶ CHEYSSON Émile, « Le rôle social de l'ingénieur », chapitre d'ouvrage cité, p. 301.

⁶⁷ *Ibidem*, p. 306.

⁶⁸ CHEYSSON Émile, « La statistique géométrique pour la solution des problèmes commerciaux et industriels », cité par Lucette Le Van-Lemesle, « L'institutionnalisation de l'économie politique en France », chapitre d'ouvrage cité, p. 383.

⁶⁹ Sur ce point, on peut renvoyer au livre de Peter Hall, *Inventing the Nonprofit Sector: Essays on Philanthropy, Voluntarism and Nonprofit Organizations* (Baltimore, John Hopkins University Press, 1992).

⁷⁰ PICOT Georges, « Des habitations à bon marché du point de vue moral », *Congrès international des habitations à bon marché : compte-rendu du congrès tenu à Paris les 26, 27 et 28 juin 1889*, Paris, Imprimerie nationale, 1889, p. 71.

résidentiel, allant jusqu'à préconiser la suppression de l'usage collectif des services communs de l'immeuble, trouve sans doute aussi son explication dans le tropisme de ses intérêts et ses activités.⁷¹

Il est intéressant de comparer le rapport au commun et à l'habitat collectif de Picot à celui qui transparaît des différents témoignages dont on dispose sur l'engagement de Dautry dans le logement ouvrier. Dautry correspond en tout point au croisement hybride du fonctionnaire d'œuvres et du fonctionnaire technique. Il est maire de Lourmarin, un petit village du Vaucluse où il dispose d'une résidence secondaire et où la population l'a élu en 1945 alors qu'il n'était même pas candidat. Surtout, en tant qu'administrateur des cités-jardins de la région parisienne, il est à l'origine, dans l'entre-deux-guerres, de la construction de nombreuses cités ouvrières pour les cheminots. Dans une lettre qu'il adresse le 30 octobre 1923 au ministre du Travail pour présenter Dautry au grade d'officier de la Légion d'honneur, le président du conseil d'administration de la Compagnie du chemin de fer du Nord écrit : « *À la tête d'un Comité de gestion des Cités, dont il est le créateur, le Président et l'âme, il a organisé la remise de ces Cités à des Conseils d'administration élus par les habitants et il a guidé ces conseils débutant dans leur gestion. Ce comité leur évite les faux pas, suggère aux uns les bonnes initiatives des autres, souligne les besoins, aide les intéressés à les satisfaire par eux-mêmes, en un mot leur apprend l'usage de la Liberté. Sa tutelle bienveillante s'adresse particulièrement aux Œuvres de mutualité, de Solidarité de toute nature (écoles, éconamat, coopératives, consultations de nourrissons, hygiène, culture physique, intellectuelle et artistique)* »⁷². Comme le suggère ce récit, Dautry ne voit pas la vie sociale des ouvriers comme un instrument de damnation, ce qui le conduit à se comporter quasiment comme un-e élu-e local-e : « *Cette tutelle, M. Dautry l'exerce de sa personne, consacrant les maigres loisirs que lui laissent ses lourdes fonctions à la Compagnie du Nord à aller ici présider une fête, là une réunion de coopérative chancelante, plus loin une distribution de prix, ailleurs un arbre de Noël ou une consultation de nourrissons* »⁷³. Cette présence de l'ingénieur-administrateur dans les événements qui font la sociabilité cheminote lui vaut la reconnaissance des agents, à qui Dautry dit vouloir procurer non seulement une vie matérielle moins pénible, mais aussi une forme de progrès social et moral. Comme dans le patronage, cette gratitude s'exprime dans la toponymie : la plus grande cité cheminote du Réseau du Nord donne à trois de ses rues le nom des trois filles de Dautry (1922).

Lorsqu'on compare le rapport au commun de Picot avec celui de Dautry, il est difficile de démêler l'intérêt personnel de l'intérêt collectif. On peut sûrement parler d'intérêt au désintéressement, puisque ces grands commis retirent indéniablement une forme de rétribution symbolique de leurs activités de bienfaisance. Il faut toutefois noter que, tout au long des 70 années que durent la Troisième République, l'investissement réformateur connaît des infléchissements. Les difficultés des années 30 poussent ainsi l'Union sociale des ingénieurs catholiques (USIC), créée dans les premières années du vingtième siècle pour fédérer l'action des ingénieurs le playsiens, avec pour devise « Servir Dieu, rendre service entre nous, rendre service aux autres », à se consacrer aux problèmes de ses adhérents, et à militer par exemple avec d'autres organisations professionnelles pour la réglementation du titre d'ingénieur. C'est surtout l'avènement du Front populaire et les changements sociaux qu'il annonce qui atteignent le modèle d'ingénieur véhiculé par l'USIC :

⁷¹ MAGRI Susanna, « La réforme du logement populaire : la Société française des habitations à bon marché (1889-1914) » in TOPALOV Christian (dir.), *Laboratoires du nouveau siècle : la nébuleuse réformatrice et ses réseaux en France (1880-1914)*, ouvrage cité, p. 250.

⁷² AN LH/670/18, dossier de Légion d'honneur de Raoul Dautry.

⁷³ *Ibidem*, lettre du président du conseil d'administration de la Compagnie du chemin de fer du Nord au ministre du Travail, 30 octobre 1923.

Le syndicat, qui avait milité si fort pour une communication entre les classes sociales, pour un dialogue entre patrons et ouvriers, voit ses efforts anéantis par la grève massive et les occupations d'usine. Bien plus, quand finalement les contacts reprennent entre patronat et organisations ouvrières, c'est pour exclure de la négociation les ingénieurs qui pensaient avoir voix au chapitre. Que reste-t-il alors de la prétention de l'ingénieur à se poser comme le médiateur naturel entre les classes, comme le rassembleur de la communauté de travail dans l'entreprise ?⁷⁴

La position du rôle social de l'ingénieur a ainsi pour condition de possibilité une conjoncture où l'intégration politique du monde ouvrier se fait sans heurts. Même si la prise en charge de la question sociale par la République est très lacunaire, le contexte du réformisme et le développement de la législation sociale au début du siècle avait déjà rendu en partie caduque l'ingénierie sociale le playsienne, puisque certains de ses objets, régis de plus en plus par la loi, commençaient à échapper à la seule action privée.

Encadré 9 : Arthur Fontaine (1860-1931)

Né en 1860 à Paris d'un père entrepreneur spécialisé dans la serrurerie, Arthur Fontaine fréquente le collège Stanislas. Henri, son frère aîné, reprenant l'entreprise paternelle, Fontaine peut se préparer à une carrière d'ingénieur. Après un passage à l'École polytechnique puis à l'École des Mines, il est affecté à Béthune puis à Arras, avant d'être nommé en 1891 chef de la section de statistique à l'Office du Travail. En 1897, il est pressenti pour remplacer Pinot à la direction du Musée social, mais refuse l'offre pour poursuivre sa carrière administrative. Deux années plus tard, il est nommé directeur de l'Office du Travail au ministère du Commerce et de l'Industrie (puis au ministère du Travail et de la Prévoyance sociale), fonction qu'il conservera jusqu'en 1920. À ce poste, Fontaine est à l'origine de toute la législation sociale du début du siècle⁷⁵ : loi sur les accidents du travail, lois sur l'hygiène, instauration de la journée de 8 heures dans l'industrie, protection des femmes et des enfants, etc. ; il se déplace même personnellement dans certaines régions pour désamorcer les conflits entre patrons et ouvriers, comme en 1897 à la mine de Saint-Louis, dans les Deux-Sèvres.

En tant que directeur de l'Office du travail, Fontaine se retrouve membre de droit d'un certain nombre d'organismes, comme la Commission d'hygiène industrielle ou la Caisse autonome des ouvriers mineurs de France, dans lesquels il est amené à côtoyer les représentants de l'aile privée de la nébuleuse réformatrice. Lui-même se lance dans les institutions qui sont au cœur de cette dernière, comme la Société des visiteurs (dont il est membre), l'Association internationale pour la protection des travailleurs (dont, avec Cauwès et Gide, il participe à la création) ou encore la Société de statistique de Paris (qu'il préside). Un tel investissement n'affecte pas sa carrière dans le public, au contraire : nommé conseiller d'État au tour extérieur (1907), il accède au plus haut grade de son corps d'origine en devenant inspecteur général des Mines (1909). Après la guerre, son itinéraire est couronné par le passage dans des institutions internationales nées du traité de Versailles, dont il a été l'un des négociateurs : il est président du conseil d'administration des mines françaises de la Sarre, avant d'être nommé président du Bureau international du travail⁷⁶, créé à Genève sous l'égide de la Société des nations.

⁷⁴ GRELON André, « L'ingénieur catholique et son rôle social » in COHEN Yves et BAUDOUÏ Rémi (dir.), *Les chantiers de la paix sociale (1900-1940)*, ouvrage cité, p. 182.

⁷⁵ Voir, à ce sujet, Michel Cointepas, « Arthur Fontaine à la naissance du droit du travail français » in Jean-Pierre Le Crom (dir.), *Les acteurs de l'histoire du droit du travail*, Rennes, Presses universitaires de Rennes, 2004, p. 227-238.

⁷⁶ Cf. Isabelle Lespinet-Moret, « Arthur Fontaine : de l'Office du travail au Bureau international du travail, un promoteur du droit international du travail (1891-1931) » in Jean-Pierre Le Crom (dir.), *Les acteurs de l'histoire du droit du travail*, ouvrage cité, p. 239-250.

Dreyfusard – il est, avec le philosophe Paul Desjardins, le fondateur de l'Union pour la vérité – Arthur Fontaine présente les caractéristiques de ce qu'on pourrait assimiler à un « réformateur de gauche ». Comme le note Christian Topalov, ses engagements dans la nébuleuse des années 1880-1920 « ne précèdent pas, contrairement à Monod et à Cheysson, son ascension dans l'administration »⁷⁷. À Mercin, petit village de l'Aisne où son grand-père était agriculteur et où il a gardé une maison de campagne, Fontaine se fait élire conseiller municipal, de 1900 à 1914, puis de 1919 à 1925 ; il exerce ce mandat avec son frère Lucien puis son neveu Émile, tel un petit patronage local. À son ami l'écrivain Francis Jammes, le directeur du Travail s'enorgueillit de cette fonction et de ses réalisations : « *Nous avons battu l'ancienne municipalité, réactionnaire et fausement patriote [...] On va essayer de faire un peu de bien : c'est-à-dire de rendre des individus conscients de leur dignité, et de les rendre en même temps conscients de leur force solidaire [...] Ici, à Mercin, depuis trois ans, nous nous sommes ingéniés à faire simplement des choses immédiatement utiles, crèche, préau, soupe populaire, assistance médicale, petits embellissements peu coûteux* »⁷⁸. Avec sa femme, belle-sœur du compositeur Ernest Chausson, Fontaine fréquente les salons artistiques et reçoit beaucoup chez lui, 54 avenue de Saxe puis 2 avenue de Villars (Paris 7^e) ; il rencontre les intellectuels, Herr, Lanson, Jaurès, Seignobos ou encore Mauss. Sa proximité avec les artistes d'avant-garde fait dire à Valéry, lors de ses obsèques : « *L'amitié des Nabis avec Fontaine reposait sur une même quête de la modernité et sur une conception du travail artistique qui instaurait une liaison intime entre le labeur ouvrier et la création artistique* »⁷⁹.

L'itinéraire d'un Arthur Fontaine permet d'apercevoir la diversité des champs de spécialisation des ingénieurs d'État réformateurs de la Troisième République : ceux-ci ne se cantonnent pas à leur formation d'origine (les Ponts et Chaussées, les Mines ou les chemins de fer), mais investissent d'autres secteurs comme l'hygiène publique, l'alimentation en eau ou l'assainissement des villes, tout cela participant vraisemblablement à leurs yeux d'un même ensemble de réalisations. On peut ainsi songer à Bechmann (1848-1927), détaché des Ponts et Chaussées au service municipal de la ville de Paris. Là, dans ce genre de domaines, les ingénieurs peuvent côtoyer des hauts fonctionnaires issus d'autres grands corps, comme Henri Monod (1843-1911), rattaché à l'administration préfectorale (il est successivement préfet du Gers, de l'Ariège, de l'Allier, du Calvados puis du Finistère), qui commence à s'intéresser à la question de l'hygiène en 1884, lorsque son ami le docteur Gibert, hygiéniste au Havre, et Jules Siegfried, maire de cette ville, l'entraînent à l'Exposition internationale d'hygiène de Londres⁸⁰. Sa proximité avec le pouvoir républicain lui permet de devenir le premier directeur de l'Assistance publique au ministère de l'Intérieur (1887), Monod insistant par la suite pour voir liées dans son titre l'Assistance et l'Hygiène publiques (1889). À l'origine de la loi pour la protection des enfants moralement abandonnés, de la loi sur l'assurance maladie gratuite, de la loi pour la protection de la santé publique, de la loi instituant des secours publics en faveur des vieillards, des infirmes et des incurables, Monod parle de son « *constant désir d'éliminer sans cesse la politique de l'œuvre en faveur des malheureux* »⁸¹, désir dont son bref passage par le Conseil d'État (1893-1894) ne le détournera pas.

⁷⁷ TOPALOV Christian, « Patronages », chapitre d'ouvrage cité, p. 389.

⁷⁸ FONTAINE Arthur et JAMMES Francis, *Correspondance (1898-1930)*, Paris, Gallimard, 1959, p. 38 et p. 64.

⁷⁹ Discours de Paul Valéry lors des obsèques d'Arthur Fontaine, archives du Bureau international du travail, fonds Fontaine (1931), cité par Isabelle Lospinet, « Le travail représenté : le réseau de l'Office du travail (1891-1914) » in TOPALOV Christian (dir.), *Laboratoires du nouveau siècle : la nébuleuse réformatrice et ses réseaux en France (1880-1914)*, ouvrage cité, p. 348.

⁸⁰ « *Ce voyage, mes conversations avec ces deux hommes généreux, m'ont engagé sur la route que depuis lors j'ai suivie* », dira Henri Monod (*La santé publique*, Paris, Hachette, 1904, p. 87).

⁸¹ Lettre publiée par *Le Temps* au moment du départ en retraite d'Henri Monod (28 octobre 1905).

b) Les magistrats et les autres hauts fonctionnaires ou assimilés

Au sein de la cohorte des hauts fonctionnaires, le sous-groupe des « magistrats et autres hauts fonctionnaires assimilés » se distingue des ingénieurs soit parce qu'ils ne font pas partie de ce qu'on appelle les corps techniques de l'État (Liard, Matter et Mimin), soit parce qu'ils n'occupent pas, en tout cas pas toute leur vie, des postes à responsabilité (Picot et Demartial) soit tout simplement parce qu'ils ne peuvent exciper du titre officiel consacrant leur lien avec la bureaucratie d'État. Ces hauts fonctionnaires, au nombre de 5, constituent donc un ensemble beaucoup moins homogène que les ingénieurs des Mines ou des Ponts. S'ils occupent une position moins centrale dans la production d'idées relatives au service public, ils présentent également des parcours plus atypiques – plus « cabossés », oserait-on dire pour certains –, qu'il convient de restituer au moins dans leurs grandes lignes.

Comme le rappelle avec à-propos Christophe Charle dans *Les hauts fonctionnaires en France*⁸², l'expression « les grands corps de l'État » avait à la fin du dix-neuvième siècle un sens bien précis, puisqu'elle désignait uniquement la Cour de cassation, la Cour des comptes et le Conseil d'État. Plus que l'exclusion des corps techniques, il faut surtout retenir de cette précision de sémantique historique que ces trois hautes cours étaient regardées comme constituant un même ensemble, par-delà la distinction entre juridictions civiles et juridictions administratives. C'est pourtant un rapport au service public assez différent des conseillers d'État que les magistrats de l'ordre judiciaire développent, parce que, au fur et à mesure que se structure le dualisme juridictionnel, ce ne sont pas les mêmes affaires qu'ils ont à trancher. Ils incarnent donc un autre type de contrôle social sur les classes populaires :

Si la magistrature debout joue au dix-neuvième siècle un rôle d'encadrement administratif extrêmement pesant au point de vue politique, la magistrature assise a, elle, un rôle de patronage moral et social à la fois vis-à-vis des accusés – le plus souvent issus des classes populaires – et du jury – recruté dans la petite et moyenne bourgeoisie. Les prétoires sont un peu, du fait des distances sociales et culturelles, une représentation en raccourci de la société des notables : comme dans la vie politique, les magistrats-notables font la leçon à ceux qui s'écartent du droit chemin (le peuple) et éclairent le choix de leurs clients ou obligés (les classes moyennes).⁸³

La démocratisation de l'activité judiciaire se lit également à l'aune de la volonté des républicains d'ouvrir le corps de la magistrature aux « nouvelles couches » et d'« offrir des traitements plus élevés permettant d'exercer la fonction de juger sans avoir recours à l'aisance patrimoniale »⁸⁴. Paul Matter (1865-1938) n'obéit pas vraiment à ce schéma-là, lui dont le père, pasteur et professeur à la Faculté de théologie de Paris, possède une fortune estimée à 900 000 francs. Ce magistrat, entré à la Cour de cassation en 1917 comme avocat général (après avoir été responsable de la censure pendant la Première Guerre mondiale au ministère de la Justice), a des liens avec le Conseil d'État. En 1891, il a en effet épousé Madeleine Mayniel, la fille d'un conseiller qui deviendra par la suite président de la section du Contentieux. De plus, avant de revenir vers le judiciaire, Matter a été nommé conseiller d'État en service extraordinaire (juin 1912). Lui qui a donné son nom à la doctrine qui énonce la supériorité de la loi postérieure par rapport aux traités internationaux est, de manière générale, considéré comme un brillant élément de la magistrature : membre de l'Académie des sciences morales et politiques, il donne à partir

⁸² CHARLE Christophe, *Les hauts fonctionnaires en France au dix-neuvième siècle*, ouvrage cité, p. 183.

⁸³ *Ibidem*, p. 130.

⁸⁴ CHAUVAUD Frédéric, « L'insaisissable modèle : l'identité brouillée de la justice républicaine (1880-1940) in BARUCH Marc-Olivier et DUCLERT Vincent (dir.), *Serviteurs de l'État : une histoire politique de l'administration française (1875-1945)*, ouvrage cité, p. 331.

de 1913 un cours d'histoire constitutionnelle à l'ELSP. En 1935, suite à l'adoption du décret du 28 août sur le cumul de rémunérations, Matter demande au ministre l'autorisation de continuer à enseigner à l'École libre. Dans sa lettre de réponse (20 août 1935), le Garde des sceaux Léon Bérard lui répond : « *J'estime qu'il convient à l'intérêt de l'État sagement entendu que cette institution conserve le bénéfice de votre précieux enseignement : un tel "cumul" me paraît propice à la fois au bien de l'École et au prestige de la fonction publique* »⁸⁵. Si rien n'interdit à l'époque à un magistrat judiciaire de s'occuper de service public, Paul Matter est néanmoins l'auteur, en tant que commissaire du gouvernement près le Tribunal des conflits, de conclusions qui sont à l'origine d'un épisode de reflux pour le service public (1921)⁸⁶. L'affaire dite du bac d'Eloka, avec toute la relecture qui va en être proposée dans les années 1920-1930, tend en effet à attirer vers le privé les activités non-administratives des personnes publiques.

Rapporté à celui de Paul Matter, le cas de Pierre Mimin (1887-1980) est davantage emblématique de ces magistrats du siècle attachés à leur indépendance, et moralisant volontiers leur pratique du droit. Docteur en droit de la Faculté de Paris (1911), Mimin réussit l'examen de la magistrature et gravit peu à peu les échelons de l'ordre judiciaire, d'attaché titulaire à la chancellerie à juge d'instruction à Evreux puis à président du tribunal d'Alençon. En 1940, il s'installe à Angers comme président de chambre à la Cour d'appel, ville qu'il ne quittera plus et où il termine sa carrière comme premier président de Cour d'appel (1948-1957). Mimin est la figure type du magistrat de province qui se « satisfait » de sa notabilité locale et de quelques fonctions honorifiques dans les bonnes œuvres : membre de l'Union nationale des combattants de la Croix-Rouge française et de l'Association pour la sauvegarde de l'enfance, il est président du comité juridique international pour la protection des animaux. Il est surtout connu, dans le milieu judiciaire, pour son ouvrage de stylistique et de logique juridique *Le style des jugements* (publié en 1927 et plusieurs fois réédité par la suite), qui lui permet de devenir correspondant de l'Académie des sciences morales et politiques, et pour sa critique du socialisme municipal et de la jurisprudence du Conseil d'État, entamée dans sa thèse de doctorat puis poursuivie en 1921 dans *Le socialisme municipal devant le Conseil d'État : critique juridique et politique des régies communales*⁸⁷.

Comparativement au parcours tranquille et linéaire de Pierre Mimin, la trajectoire de Georges Picot (1838-1909) paraît s'assimiler à un itinéraire contrarié, donc plus difficilement restituable. Fils d'un conseiller à la Cour d'appel de Paris, Picot est également docteur en droit de la faculté parisienne. Après s'être inscrit au barreau, il devient juge suppléant (1865) puis juge d'instruction titulaire (1872) au tribunal de la Seine. Directeur des affaires criminelles et des grâces sous le ministère Dufaure, l'arrivée des gambettistes au pouvoir le convainc de démissionner. Picot est en effet catholique ; il est marié à la fille du comte de Montalivet, un ancien ministre de Louis-Philippe, avec qui il a 7 enfants. Persuadé que la nouvelle donne politique lui barre toute carrière dans la fonction publique, il se présente aux élections municipales à Paris (1884), puis aux élections législatives dans l'Oise, en 1885 et en 1898, mais il n'est jamais élu. Ses échecs en politique le poussent à s'engager dans le mouvement réformateur, lui qui, voulant « *empêcher l'ouvrier de devenir un indigent* »⁸⁸, s' imagine constituer un parti conservateur dont le succès serait fondé sur l'action sociale. Aussi devient-il vice-président puis président de la Société générale des prisons (1899) ; admis à la Société

⁸⁵ AN BB/6(II)/1063, dossier de carrière de Paul Matter au ministère de la Justice.

⁸⁶ Voir le chapitre 4, p. 255-256.

⁸⁷ La thèse de Mimin fut publiée sous le titre *Le socialisme municipal : étude de droit administratif sur la jurisprudence du Conseil d'État* (Paris, Larose, 1912). Nous aurons l'occasion de reparler de ces deux ouvrages dans le chapitre 8, consacré au socialisme municipal.

⁸⁸ PICOT Georges, « Des habitations à bon marché du point de vue moral », article cité, p. 69.

d'économie sociale (1885), il réalise une multitude d'enquêtes sociales de terrain sur l'urbain et le logement ouvrier, visitant plus de 100 hôtels et plus de 5000 chambres. Ce le playsien anti-interventionniste convaincu joue un rôle stratégique dans ce secteur, puisque c'est lui qui gère les opérations immobilières de la Société philanthropique de Paris. Pendant toute cette période d'investissement dans la réforme, on ne lui connaît aucun salaire ni aucune rentrée régulière d'argent ; on suppose que ce sont ses fonctions à l'Académie des sciences morales et politiques, qu'il avait intégrée pour sa monumentale *Histoire des États généraux* (1872) et dont il était devenu président en 1892, qui lui permettent d'assurer le quotidien.

Si c'est la puissance de l'aléa qui détourne Picot d'une carrière administrative, il semble plutôt que, dans le cas de Georges Demartial (1861-1945), ce soit tout simplement l'inaptitude à la vie de bureau. Entré comme rédacteur au ministère des Colonies (1882), il s'adapte mal à son métier et doit changer d'affectation. Nommé chef de bureau en 1902, sa mauvaise santé l'empêche de montrer l'activité nécessaire. On décide alors de le placer hors cadre pour exercer les fonctions de commissaire du gouvernement près la Banque de l'Indochine (1904). En 1908, ses supérieurs hiérarchiques le jugent « *esprit curieux et original dans le meilleur sens du terme* »⁸⁹, ce qui, en langage administratif, signifie selon Guy Thuillier, « *qu'il n'a pas tout à fait sa place à la Centrale et qu'on ne tient guère à l'y voir revenir* »⁹⁰. Trouvant dans ses nouvelles fonctions un emploi correspond à ses habitudes de travail et à son faible intérêt pour le service des bureaux, Demartial, sans doute encouragé par Chardon⁹¹, se met à beaucoup écrire sur la fonction publique. Ses travaux sont utilisés comme une base de travail par la commission parlementaire sur le projet de statut des fonctionnaires (1907). Il préside le Comité d'études des associations professionnelles et des employés de l'État, des départements et des communes, chargé d'examiner la proposition de loi Buisson et d'intéresser l'opinion au statut des fonctionnaires (1908). Dans ce comité, on retrouve Charles Laurent comme secrétaire et Chardon comme membre du bureau. A partir de 1914, Demartial abandonne le syndicalisme fonctionnariste, son thème de prédilection, pour le pacifisme et la réflexion sur les causes et les responsabilités du déclenchement de la guerre, ce qui lui vaudra d'être inquiété à plusieurs reprises. Mais c'est surtout pour sa contribution à la controverse sur les droits syndicaux des fonctionnaires que Demartial intègre l'enquête prosopographique sur le service public. Pour le reste, Demartial laisse l'image d'un fonctionnaire difficile à suivre professionnellement et d'un publiciste difficile à cerner politiquement⁹².

Picot était un magistrat qui n'a pas pu faire carrière parce qu'il était trop conservateur aux yeux des républicains opportunistes ; Demartial était un fonctionnaire moyen qui avait trouvé sa voie dans une activité d'écriture qui n'avait rien à voir avec sa formation initiale. Le dernier acteur à présenter, Louis Liard (1846-1917), est peut-être le plus singulier des hauts fonctionnaires intégrés à cette cohorte. Il n'a en effet aucun lien ni avec le droit ni avec l'ingénierie ; c'est un philosophe devenu haut fonctionnaire, beaucoup plus proche du champ universitaire que de la nébuleuse réformatrice. Fils d'un menuisier, grandi dans un milieu

⁸⁹ ANOM EE/11/1595, dossier de carrière de Georges Demartial au ministère des Colonies.

⁹⁰ THUILLIER Guy, « Un fonctionnaire syndicaliste et pacifiste : Georges Demartial (1861-1945) », *Revue administrative*, numéro 172, 1976, p. 356.

⁹¹ Chardon apparaît comme le mentor de Demartial. Lorsque Demartial, au début de sa carrière, demande à changer d'affectation, Chardon intervient en sa faveur. En 1912, lorsqu'il est fait officier de la Légion d'honneur, c'est encore à Chardon que Demartial de procéder à sa réception.

⁹² « *Sa personnalité nous échappe parfois : nous ne connaissons pas ses engagements politiques, ni religieux ; et ce bourgeois attaque les bien-pensants et les institutions les mieux assises, ce libéral se mêle étrangement à certains socialistes : en 1920, il était rare de voir un sous-directeur écrire dans L'Humanité ! Et dans les milieux pacifistes, il occupait une place nécessairement très à part, se méfiant de tous les politiciens* » (Guy Thuillier, « Un fonctionnaire syndicaliste et pacifiste », article cité, p. 364).

protestant, franc-maçon, Liard présente des caractéristiques sociobiographiques qui l'éloignent du reste des 10 autres hauts fonctionnaires prosopographiés. Après son passage à l'ENS et sa réussite à l'agrégation, Liard devient professeur de philosophie à la Faculté des lettres de Bordeaux (1874). Là, son activisme républicain et son engagement en faveur de l'instruction et de la rénovation des facultés le fait remarquer du pouvoir national, qui en fait un recteur d'académie (à Caen, en 1880), puis le nomme directeur de l'enseignement supérieur au sein du ministère de l'Instruction publique (1884). C'est là, pendant presque 20 ans, qu'il va donner toute sa mesure « *d'empereur de l'Université* »⁹³. Désirant que les établissements d'enseignement supérieur soient non seulement des foyers de science, mais aussi des écoles d'esprit public, Liard cherche à constituer quelques grands centres universitaires, dotés de davantage d'autonomie, autour desquels la vie intellectuelle du pays doit se fédérer. En 1902, Liard quitte le ministère pour le poste de vice-recteur de l'académie de Paris, où il continue à œuvrer jusqu'à sa mort, en 1917. La réorganisation de l'Université française, dont ce cartésien est le maître d'œuvre, est célébrée comme « *la gloire du gouvernement républicain* »⁹⁴. C'est à ce titre, pour l'importance que prend le conflit des facultés dans la compréhension des débats entourant le service public sous la Troisième République, que Louis Liard figure dans notre prosopographie.

B) Les politiques, les syndicalistes et les universitaires

a) Le pôle « Politiques »

Comme cela a été précisé dans l'introduction générale de la thèse, le service public n'est pas, sous la troisième, un fait politique majeur comme l'est le militarisme, la fiscalité ou la séparation des Églises et de l'État. Entre 1870 et 1940, en effet, le législateur se fait très discret sur cette question, laissant le champ libre aux municipalités ou à d'autres structures. Qui plus est, le service public, est, comme on l'a souligné plus haut avec Martine Kaluszynski, travaillé dans un espace qui n'emprunte pas aux mécanismes traditionnels de la formulation politique. Les acteurs identifiés dans le pôle « Politiques » entrent donc dans la prosopographie par un autre côté.

La dimension qui est la plus fondamentale pour comprendre le rôle des responsables politiques dans la démocratisation de la pensée d'État est celle qui touche au lien entre le service public et l'idéologie républicaine. Il faut tout d'abord rappeler que les hommes dont nous allons parler font le chemin inverse de bien des hauts fonctionnaires analysés dans la section précédente : « *Tandis que les hommes de l'Ordre moral procédaient à leur reconversion de la politique à la réforme, le nouveau personnel républicain investissait en réforme pour entrer en politique, consolider ses positions, accélérer ses carrières* »⁹⁵, écrit ainsi Christian Topalov. La question sociale sert ainsi de moyen pour résoudre l'insécurité politique, et, dans le contexte, elle est utilisée « *comme justificatif de mandat politique* »⁹⁶. Pour ce qui concerne spécifiquement le service public, l'historiographie dominante sur la période fait surtout voir la politique des républicains comme un *modus vivendi* entre deux maux, l'un qui guette la République sur sa droite (le libéralisme échevelé), l'autre sur sa gauche (le socialisme

⁹³ C'est ainsi que, selon Marcel Fournier, Durkheim surnommait Liard (cf. Marcel Fournier, *Émile Durkheim (1858-1917)*, Paris, Fayard, 2007, p. 907).

⁹⁴ DURKHEIM Émile, « L'histoire de l'Université », *La vie universitaire à Paris*, Paris, Armand Colin, 1918, p. 18.

⁹⁵ TOPALOV Christian, « Patronages », chapitre d'ouvrage cité, p. 381.

⁹⁶ BURLIN Katherine, « Henri Sellier et la doctrine de Suresnes : techniques du social et services urbains » in COHEN Yves et BAUDOUÏ Rémi (dir.), *Les chantiers de la paix sociale (1900-1940)*, ouvrage cité, p. 266.

ouvriériste)⁹⁷. Ce faisant, François Ewald suggère de penser les lois scolaires comme les premières sociales, « *d'abord parce que s'y trouve institué le principe de l'obligation* », principe qui implique « *la substitution de l'autorité de l'État à celles des parents, du père en particulier* », ensuite parce qu'elles instituent « *un mécanisme de répartition des charges, les riches étant invités à payer pour les pauvres* »⁹⁸. Ces rappels sur la culture politique des opportunistes peuvent être complétés par ce que les travaux de philosophie politique nous apprennent sur le républicanisme, en particulier tel qu'il s'exprime dans le courant solidariste : la législation sociale a pour ambition de protéger les individus contre des formes de dépendance et d'impuissance, et de les émanciper en les rendant capables de se mouvoir librement vers les positions que leurs talents et leurs qualités leur permettent d'occuper. Comme l'explique Jean-Fabien Spitz, « *il s'agit certes de justice, mais aussi de l'efficacité d'une société complexe, qui sera d'autant plus complexe que les individus qui la composent seront libérés – par l'instruction et la sécurité – de toutes les pesanteurs qui contribuent à les immobiliser* »⁹⁹. Il existe donc un lien entre la mise en place d'une fiscalité redistributive et ce que les solidaristes appellent le « quasi-contrat », dans la lignée des revendications qui étaient celles de Gambetta dans le discours de Belleville¹⁰⁰. Par rapport à l'ensemble de ces faits politiques, le groupe des socialistes s'inscrit de manière plus critique, mais selon une logique gradualiste qui est fonction de leur républicanisme et de leur adhésion au réformisme. Suivant ces analyses, le sous-groupe des politiques a été subdivisé en trois pôles : un pôle « socialiste », avec Brousse, Guesde, Jaurès, Thomas, Sellier et Paul-Boncour ; un pôle « réformateur et philanthrope » (Rostand, Siegfried, Strauss et Lefas) et un pôle « impôt sur le revenu », avec Bourgeois et Caillaux.

i) Le pôle socialiste

Avec 6 individus, le groupe socialiste est le plus nombreux au sein du pôle « Politiques ». Dans ce sous-ensemble se rangent des élus dont certains sont avant tout des « *techniciens de la vie collective* »¹⁰¹, pour reprendre une expression que Jules Moch avait utilisée pour qualifier Henri Sellier¹⁰². Réformateur engagé et homme politique aimant à se présenter comme pragmatique, Sellier illustre parfaitement l'objectif de solidarité des républicains sociaux lorsque, fraîchement nommé ministre de la Santé par Léon Blum, il déclare le 5 juin 1936 à Radio-Cité : « *Je compte développer le service social : du berceau à la mort, il assurera à l'individu et à sa famille, la solidarité morale et matérielle de la Nation* ». Avec le médecin Robert-Henri Hazemann (qui sera son directeur de cabinet au ministère de la Santé), Sellier part en guerre contre les fléaux sociaux, et non simplement contre les maladies. Ces deux amis considèrent « *l'hygiène comme une nouvelle égalisation des chances* » et tentent « *d'agir sur le corps de la société, en qualité de techniciens en sciences humaines* »¹⁰³. A ce socialisme réalisateur se rattache Albert Thomas, député socialiste de la Seine et maire de Champigny (1912-1921), où il met en place une politique d'inspiration municipaliste ; s'y rattache également, mais à un degré moindre, Paul Brousse et son socialisme possibiliste. Vice-président puis président du conseil municipal de Paris (1905), ce médecin converti à la politique

⁹⁷ Sur ce point, voir par exemple Serge Berstein, « La culture républicaine dans la première moitié du vingtième siècle » in Serge Berstein et Odile Rudelle (dir.), *Le modèle républicain*, ouvrage cité, p. 168-171.

⁹⁸ EWALD François, « La politique sociale des opportunistes », chapitre d'ouvrage cité, p. 179.

⁹⁹ SPITZ Jean-Fabien, *Le moment républicain en France*, Paris, Gallimard, 2005, p. 183.

¹⁰⁰ Aspect qui sera plus amplement développé dans le dernier chapitre de la thèse, sur la mise en place de l'impôt sur le revenu.

¹⁰¹ MOCH Jules, « Henri Sellier, homme d'État » dans *Il y a cinquante ans Henri Sellier installait la première municipalité à direction socialiste à Suresnes*, Saint-Ouen, Maubert, 1970, p. 25-30.

¹⁰² Sur Henri Sellier, voir, dans le chapitre 8, l'encadré 23, p. 482-483.

¹⁰³ BURLIN Katherine, « Henri Sellier et la doctrine de Suresnes : techniques du social et services urbains », chapitre d'ouvrage cité, p. 276.

est surtout l'auteur de *La propriété collective et les services publics* (1883), un ouvrage dont nous serons amenés à reparler dans les chapitres 7 et 8.

Face au socialisme municipaliste, les deux dirigeants nationaux que sont Guesde et Jaurès incarnent un autre type de rapport aux services publics : très critique pour le premier, plus expérimental en ce qui concerne le second. Implanté à Roubaix, une ville pionnière dans l'essor du municipalisme, Guesde est connu pour avoir attaqué, par publication interposée, la théorie de la propriété collective de Brousse (en 1884 dans *Services publics et socialisme*). Dans ce débat, le dirigeant du Parti ouvrier français, loin de voir en eux un instrument d'émancipation pour la classe ouvrière, assimile les services publics à une expression du pouvoir de l'État bourgeois. Plus subtile et plus nuancée est la position de Jaurès, qui, contrairement à Guesde, n'est pas venu au socialisme par le pur militantisme, mais par un mélange de lectures et d'ouverture aux expériences locales. Le leader carmausain reste sensible à la critique guesdiste, mais s'échine, que ce soit sur le fonctionnarisme, le municipalisme ou la fiscalité, à construire un socialisme de nature à démocratiser l'État et à faire de la prise en compte de la question sociale autre chose qu'un simple horizon d'attente républicain¹⁰⁴. Quant à Joseph Paul-Boncour, s'il se fait élire en 1924 député du Tarn pour marcher dans les pas de Jaurès, il est surtout vu par la gauche de la SFIO comme le type même du « social-traître » ou du « social-patriote ». Dans le champ du public, il se signale en prenant parti, politiquement et par ses publications, pour le syndicalisme des fonctionnaires, ainsi qu'en étant chargé, comme Ministre du Travail (1911), d'appliquer la loi sur les retraites ouvrières et paysannes. Il doit pour cela lutter à la fois contre la lenteur du Conseil d'État, qui tarde à prendre le règlement d'administration publique prévu par la loi de 1910, contre l'opposition du patronat ainsi que de celle d'une partie de la gauche.

ii) Le pôle philanthrope et réformateur

Le sous-groupe qui réunit les réformateurs d'inspiration philanthrope du pôle des politiques regroupe des individus qui partagent le constat selon lequel, en période d'ouverture à la démocratie du suffrage, un certain nombre d'actions sociales doivent être entreprises pour donner de meilleures conditions de vie aux classes populaires, et notamment aux ouvriers. Pour autant, ces responsables politiques se tiennent à distance respectable du socialisme, qu'il considère, pour certains, comme une puissance maléfique. C'est ainsi le cas de Jules Siegfried, le maire du Havre (1878-1886), qui a fondé sa légitimité par son action d'industriel prospère et par la création d'un réseau d'écoles de commerce. Ce philanthrope, qui s'implique dans le courant de l'économie sociale, s'illustre surtout, au plan local et national, comme un pionnier de la politique visant à inciter les investisseurs privés à construire de l'habitat social : il dépose et rapporte la loi du 30 novembre 1894 (dite « loi Siegfried ») sur les HBM. Alexandre Lefas, pour sa part, ne dispose pas à la base de la même surface financière que le maire du Havre. Ce Breton d'origine se fait élire député d'Ille-et-Vilaine en 1902 et rejoint le groupe des républicains progressistes. Constamment reconduit jusqu'en 1932, il dépose des propositions de loi pour la protection des enfants du premier âge, pour la liberté politique des fonctionnaires, et intervient aussi dans les discussions sur les HBM et les conventions collectives du travail. S'il fait campagne en 1914 contre l'impôt sur le revenu, ce membre du Conseil supérieur de l'Assistance publique se distingue également par son intervention lors du débat sur la situation des employé-e-s de l'État : il publie en effet en 1913 *L'État et les fonctionnaires*, livre dans lequel il défend une position médiane consistant à défendre la syndicalisation contre le droit de grève.

¹⁰⁴ Sur le rapport de Jaurès aux services publics, voir, dans le chapitre 9, l'encadré 25, p. 505-510.

Paul Strauss (1852-1942) incarne un autre volet du pôle philanthrope et réformateur, proche à certains moments du municipalisme mais jamais non plus complètement identifiable à lui puisqu'il n'a jamais dirigé de commune. Ce fils d'un marchand drapier de la Haute-Saône, d'abord engagé volontaire dans l'armée lors de la guerre de 1870, arrive à Paris pour y faire du journalisme. Écrivant dans des journaux d'opposition de l'époque comme *Le Radical*, *Le Voltaire* ou *L'indépendant*, vice-président de l'Association des journalistes républicains (1881), il est élu conseiller municipal du quartier Rochechouart à Paris, de 1883 à 1899. En tant que rapporteur général du budget de la ville et président de la commission d'assistance municipale, il s'occupe des questions relatives à l'assistance publique, à la salubrité et à l'hygiène. Au Conseil général de la Seine, où il est également élu, Strauss se consacre à l'étude des questions philanthropiques et sociales, et se met à cumuler les positions de représentation au sein du mouvement réformateur : directeur (et fondateur) de *La revue philanthropique* de 1887 à 1934, il est membre de la Commission permanente de la tuberculose, du Conseil supérieur de la mutualité et du Conseil supérieur du travail ; il préside le conseil de surveillance du Mont-de-Piété à Paris, le Comité supérieur de protection du premier âge, la Ligue contre la mortalité infantile, le Comité supérieur de protection du premier âge, le Conseil supérieur de l'Assistance publique et enfin le comité de patronage des habitations à bon marché de la Seine. La multiplicité de ces positions lui permet de valoriser sa carrière politique : élu sénateur de la Seine en 1897, il est constamment reconduit jusqu'en 1936, d'abord sous l'étiquette « Gauche démocratique » puis sous celle de radical indépendant. Vice-président de la chambre haute (1924), il est choisi par Poincaré pour devenir ministre de l'Hygiène, de l'Assistance et de la Prévoyance sociale (1922-1924). Le *Dictionnaire des parlementaires français* fait la liste des sujets sur lesquels s'exerce son « dévouement » : « Santé publique, enfants arriérés, éducation des pupilles vicieux ou difficiles de l'Assistance publique, assistance aux vieillards infirmes et incurables, assistance aux femmes en couches, encouragement à l'allaitement maternel, habitations à bon marché, réglementation de la durée du travail, hygiène et sécurité des travailleurs, codification des lois ouvrières, extension de la capacité civile aux associations de bienfaisance, organisation de la lutte contre le cancer, lutte contre la tuberculose, lutte contre la dépopulation, protection des familles nombreuses »¹⁰⁵. Cet investissement et ces intérêts se retrouvent dans ses publications, qui sont à l'avenant du sens commun réformateur si caractéristique de ces années-là : *Le suffrage universel* (1878), *L'enfance malheureuse* (1896), *Assistance sociale, pauvres et mendiants* (1902), *La croisade sanitaire* (1902), *La loi sur la protection de la santé publique* (1905), *Les habitations à bon marché* (1907), *Le foyer populaire* (1913).

Dans le cas d'Eugène Rostand (1843-1915), c'est encore une autre problématique de classement qui se pose à l'inscription dans la biographie collective. À vrai dire, l'enquêteur ne sait pas vraiment où ranger cet individu, situé quelque part entre l'homme politique, le fonctionnaire d'œuvres et le philanthrope, équivalent de « l'étudiant qui travaille » dont parlait Bourdieu dans le passage cité en introduction. L'ancrage local de Rostand, hérité de sa famille (il est issu d'une lignée de notables marseillais, tournés à la fois vers les affaires et vers les arts ; son grand-père a été maire de Marseille de 1830 à 1832), le dispense de chercher à intégrer l'appareil d'État. Après une licence de lettres et une licence de droit, il devient avocat (à Lyon puis à Marseille), puis délégué à l'instruction et aux beaux-arts dans sa ville natale. Il va alors devenir le pilier du développement du crédit populaire : président de la Caisse d'épargne des Bouches-du-Rhône, il occupe la même fonction au sein de la Banque populaire de Marseille, et fonde le Centre fédératif du crédit populaire en France. Ses positions, sans cesse renforcées par sa notabilité locale – président de l'Académie des sciences, lettres et arts de Marseille, il est dirigeant d'honneur du Syndicat de la presse marseillaise et également adjoint au maire (1877)

¹⁰⁵ JOLLY Jean (dir.), *Dictionnaire des parlementaires français*, Paris, PUF, 1960-1977, tome 8, p. 3036-3037.

–, lui permettent de jouir d’une centralité certaine au sein de la nébuleuse réformatrice, lui qui est plus un conservateur libéral qu’un républicain. Membre du Conseil supérieur des HBM, du Conseil supérieur de la Mutualité, du Conseil supérieur des sociétés de secours mutuels et du Comité de l’Alliance coopérative internationale, il duplique dans sa ville de Marseille toutes les innovations et les expérimentations des réformateurs : on le retrouve ainsi président fondateur de la Société des habitations salubres et à bon marché de la ville de Marseille, président fondateur de l’Assistance par le travail de Marseille, administrateur de la Société marseillaise de crédit, des Docks de Marseille, et de la Société des grands travaux de Marseille. Ses publications (*De la réforme de notre gouvernement local quant au nomadisme et au non-indigénat des fonctionnaires*, *L’action sociale par l’initiative privée*, *Les solutions socialistes et le fonctionnarisme*, *Les questions d’économie sociale dans une grande ville populaire*, etc.) sont celles d’un esprit du temps ; ils témoignent de son ubiquité sociale, et tout simplement de ses intérêts, qui sont ceux d’un grand-bourgeois qui se bat pour la reconnaissance du statut associatif à but non lucratif. Eugène Rostand est donc pour notre étude une figure-limite, qui présente beaucoup de similitudes avec ces hauts fonctionnaires qui sont aussi des entrepreneurs en réforme. Sa propriété principale, au sein du champ, est de diriger le réseau des caisses d’épargne, qui sont alors des établissements publics. Rostand est par conséquent un élu local, mais il est aussi comme un haut fonctionnaire qui irait diriger une entreprise publique sans passer par un grand corps, c’est-à-dire sans la sanction du diplôme d’État dont sa notabilité marseillaise lui permet de faire l’économie.

iii) Le pôle « impôt sur le revenu »

Le pôle des politiques qui sont liés à la question de l’impôt sur le revenu doit être abordé dans sa connexion avec la philosophie solidariste. Cette philosophie est souvent associée au nom de Léon Bourgeois (1851-1925), qui en est le théoricien, mais qui n’est pourtant pas à la base un intellectuel ou un universitaire. Ce franc-maçon issu d’une famille républicaine présente plutôt un parcours qui épouse la trajectoire classique des élites politiques des premiers temps de la troisième : docteur en droit, avocat au Conseil d’État et à la Cour de cassation, il entame une carrière dans les ministères qui est stoppée net par la crise du 16 mai 1877. L’arrivée au pouvoir des gambettistes lui permet de reprendre le fil de sa carrière, qu’il poursuit dans la préfectorale – il est préfet du Tarn (1882), puis de la Haute-Garonne (1885) – avant de devenir directeur du personnel au ministère de l’Intérieur (1886) puis, après un court passage au Conseil d’État, préfet de police de Paris (1887). C’est la crise boulangiste qui le fait passer de l’autre côté de la barrière (de haut fonctionnaire à homme politique) : il est en effet élu député radical de la Marne en 1888, contre le général Boulanger. Il entame alors une carrière ministérielle qui se rattache assez facilement à l’idéologie solidariste. En tant que sous-secrétaire d’État à l’Intérieur, il soutient la loi permettant aux entrepreneurs privés de réaliser des travaux d’utilité publique. Président du Conseil en 1895-1896, il travaille, de façon anticipée, sur la loi sur les associations (première étape vers la loi de séparation), sur l’impôt sur le revenu et sur l’organisation des retraites ouvrières, même si aucun de ces trois objectifs n’est concrétisé sous son ministère. On peut néanmoins relever que Léon Bourgeois est la caution politique de certains réformateurs déjà rencontrés dans ce chapitre. Ainsi, en tant que ministre de l’Instruction publique, il pilote le regroupement des universités voulu par Louis Liard (1898), et, comme ministre du Travail, il promeut la politique de réforme que défend Fontaine en faisant adopter plusieurs grandes lois sociales (sur le repos hebdomadaire, les assurances du travail et le salaire de la femme mariée).

Joseph Caillaux (1863-1944) représente le même pan de l’idéologie réformiste et solidariste que Léon Bourgeois, même s’il n’appartient pas tout à fait à la même génération et

que, tout au long des quatre décennies au cours desquelles s'étire sa carrière politique, ses positions évoluent de plus en plus vers le libéralisme. Sous la Troisième République, celui qui s'est rabattu sur le concours d'inspecteur des finances après avoir échoué à intégrer l'X est un personnage controversé. Au-delà des affaires comme l'affaire Calmette ou de celle liée à son attitude pendant la Première Guerre mondiale, son nom reste indissolublement attaché à la question de l'impôt sur le revenu, dont ce spécialiste des finances publiques se fait un des militants les plus actifs. Plusieurs fois ministre des Finances entre 1899 et 1935, Président du Conseil en 1911-1912, président de la Commission des finances du Sénat dans les années 30, Caillaux exerce ses compétences de réformateur dans le domaine de fiscalité. Lorsqu'il occupe le portefeuille des finances dans le gouvernement Clemenceau (1906-1909), il fait recalculer l'assiette des impôts sur les boissons, sur le sucre et sur les droits de succession afin de faire entrer davantage d'argent dans les caisses de l'État. Car le « caillautisme », comme on dit à l'époque, n'est pas une idéologie de soutien aux services publics, mais plutôt une technicité mise au service de la bonne gestion de l'État. Aussi cet « *aristocrate démocratique* »¹⁰⁶ combat-il après la guerre l'impôt sur le capital exigé par les socialistes, et ne trouve-t-il rien à redire aux politiques d'austérité mises en place dans les années 30.

b) Le pôle « Syndicalistes »

Pour l'enquête prosopographique, les syndicalistes représentent une classe à part, pour plusieurs raisons. Tout d'abord, parmi les 77 personnes prosopographié-e-s dans cette enquête, les représentants syndicaux sont quasiment les seuls qui émanent des classes populaires et/ou du monde ouvrier, et qui y demeurent, pour la majorité d'entre eux, du début à la fin de notre histoire. Cette première différence remarquable entraîne une deuxième : les syndicalistes sont les individus sur lesquels il est le plus difficile de trouver des informations, car ils/elles sont moins bien répertorié-e-s, parlent moins en public et se font moins « chroniquer » ; il est plus difficile de savoir où ils/elles résident, car, victimes de la répression et de la surveillance, ils/elles changent souvent d'affectation. De ce point de vue, la répression qui touche le mouvement syndical est paradoxalement une aide pour l'enquêteur, car, comme le précise à juste titre Vanessa Codaccioni dans sa thèse¹⁰⁷, les populations dites surveillées secrètent nécessairement des archives (qui sont la plupart du temps des archives de police). D'autre part, les individus qui sont ici prosopographiés sont des porte-parole : ils/elles appartiennent ainsi à une forme d'élite (les élites syndicales, que ce soit de la fonction publique ou du monde ouvrier), ce qui veut dire que leur vie est tout de même bien davantage documentée que la masse des collègues qu'ils/elles représentent. Enfin, dernier élément qui attire l'attention, les syndicalistes de la fonction publique sont, dans une grande mesure, porteurs d'une autre vision du service public que la plupart des individus rencontrés jusqu'ici, du fait de leur origine sociale et de leur position au sein de l'État. Même s'ils/elles ne sont pas des travailleurs manuels, ils/elles regardent vers le monde ouvrier. Il n'est d'ailleurs pas anodin de constater que parmi les 10 syndicalistes qui font partie de notre enquête, 8 d'entre eux/elles disposent d'une notice biographique dans le *Maitron*. Les 2 individus qui n'ont pas leur entrée dans ce dictionnaire sont des fonctionnaires de l'Administration centrale, qui, par leur origine sociale et par leur position dans la pyramide des emplois publics, sont plus proches des fonctionnaires moyens voire, dans le cas de Georges Mer, des hauts fonctionnaires. Parmi ces 10, on compte 5 représentants du syndicalisme fonctionnariste (Charles Laurent, Michel Piquemal, Henri Waroquier, Pierre d'Hugues et Georges Mer), et 5 militant-e-s du mouvement des instituteurs (Louis et Gabrielle Bouët, Émile Glay, Marius Nègre et Louis Roussel).

¹⁰⁶ JOLLY Jean (dir.), *Dictionnaire des parlementaires français*, ouvrage cité, tome 3, p. 840.

¹⁰⁷ *Punir les opposants : PCF et procès politiques (1947-1962)*, Paris, CNRS Éditions, 2013.

i) Le pôle « Instituteurs/rices »

Au sein de la cohorte, il convient d'insister sur le rôle tout à fait particulier des instituteurs et des institutrices, qui, conformément à ce que l'on a dit plus haut sur les lois scolaires comme premières lois sociales de la Troisième République, mettent quotidiennement en œuvre le service public de l'instruction primaire, et sont en quelque sorte l'avant-garde du syndicalisme fonctionnariste. L'origine sociale des « hussards noirs de la République », comme on les appelle, apparaît là encore comme un élément distinctif : pour Louis Roussel, par exemple, « *les instituteurs n'avaient pas besoin d'aller au peuple, ils en étaient* »¹⁰⁸. On comprend ainsi aisément que, dans l'esprit de ces syndicalistes, la masse des fonctionnaires ne représentait pas l'État, mais le peuple, et que c'était de là que venait leur légitimité. Cette particularité des instituteurs n'était pas sans créer de problème par rapport aux autres syndicats de la fonction publique, notamment la Fédération des fonctionnaires de Charles Laurent :

Les dirigeants de la Fédération des fonctionnaires se retrouvèrent automatiquement dans le camp « réformiste » : ces employés moyens, issus des classes petites-bourgeoises ou paysannes, par nature prudents, étaient peu tentés par l'aventure révolutionnaire et les écarts de langage (les pouvoirs publics et la hiérarchie administrative ne l'auraient d'ailleurs pas toléré). Mais ils n'en aspiraient pas moins à un changement de société, dans une optique socialisante, et il serait exagéré de dire qu'ils furent des collaborateurs de classe ; ils avaient une haute idée de leur indépendance et surent mener la vie dure aux gouvernements. En définitive, ils ne furent ni plus ni moins réformistes que les ouvriers. Tous les syndicalistes fonctionnaires, pacifiques ou pas, œuvrèrent efficacement à l'avènement du Front populaire. En fait, les deux expériences de Léon Blum furent les seules à trouver grâce à leurs yeux ; encore en jugeaient-ils les réalisations bien trop timorées.¹⁰⁹

Ce que les syndicats d'instituteurs/rices et les autres syndicats de fonctionnaires ont en commun, c'est « *la tradition libertaire de méfiance à l'égard de l'État et donc du droit* »¹¹⁰. Sans surprise, le droit est vu comme un instrument de protection des intérêts de la classe bourgeoise, l'étude du droit comme une discipline conservatrice et les juristes comme « *des réactionnaires professionnels* »¹¹¹. Cette conception critique du droit a des conséquences profondes par rapport à tout l'effort produit par les administrativistes pour fonder la spécificité du droit public : « *Rejeter la toute-puissance, et même la réalité de l'État, c'était donc ne pas reconnaître l'existence d'un droit public particulier aux fonctionnaires : ces derniers, étant des producteurs comme les autres, voulaient être soumis au droit commun et, tant qu'il existerait un État, ils ne lui reconnaîtraient aucun attribut différent de celui des autres patrons. Leurs relations étaient de nature contractuelle et il n'était pas question, pour les syndicalistes fonctionnaires, d'accepter un statut qui leur serait octroyé par la puissance publique* »¹¹². Cette méfiance s'exerce à l'endroit de toutes les professions considérées comme représentantes de l'État. Comme le rapporte Pierre Bance dans son étude sur la CGT et le droit, les inspecteurs du travail ne sont pas tenus en estime dans le monde ouvrier ; ils sont plutôt considérés comme des policiers plus prompts à servir la bourgeoisie qu'à venir en aide à ceux qu'ils sont chargés de protéger. Bance explique également qu'aux yeux des syndicalistes de la CGT, le Conseil d'État est perçu comme un ennemi de la République sociale : « *Il est en effet une chose*

¹⁰⁸ TÉNINE-MICHEL Nadia, « Louis Roussel » in MAITRON Jean et PENNETIER Claude (dir.), *Dictionnaire biographique du mouvement ouvrier français*, Paris, Éditions ouvrières, 1991, tome 40, p. 390.

¹⁰⁹ SIWECK-POUYDESSEAU Jeanne, *Le syndicalisme des fonctionnaires jusqu'à la guerre froide (1848-1948)*, Lille, Presses universitaires de Lille, 1989, p. 143.

¹¹⁰ *Ibidem*, p. 39.

¹¹¹ MATER André, « Le socialisme juridique », *Revue socialiste*, juillet 1904, p. 9.

¹¹² SIWECK-POUYDESSEAU Jeanne, *Le syndicalisme des fonctionnaires jusqu'à la guerre froide*, ouvrage cité, p. 60.

remarquable, c'est que chaque fois qu'une loi pouvant améliorer le sort du travailleur est votée, un règlement d'administration publique vient, sinon détruire, tout au moins annihiler les effets bienfaisants de cette loi »¹¹³. Aussi, tout le problème dans l'appréciation du syndicalisme fonctionnariste par rapport au service public provient du fait qu'une partie de ce mouvement se sent plus proche du monde ouvrier que du champ du pouvoir, fondant ainsi une contre-idéologie, un système de luttes et de rapports de pouvoir. Cet antagonisme est encore plus manifeste à partir du moment où ces syndicats rejoignent la CGT (avant la guerre pour certains syndicats d'instituteurs/rices, en 1920 pour la Fédération des fonctionnaires) :

L'appartenance à une confédération ouvrière changeait la nature des pouvoirs exercés : les syndicats de fonctionnaires participaient alors de la lutte des classes et puisaient dans cette solidarité une puissance susceptible de faire contrepoids à la légitimité hiérarchique. Car c'était bien là l'aboutissement tant redouté « de l'autre côté de la barricade » : le syndicat de fonctionnaires était la contre-légitimité de la hiérarchie politico-administrative.¹¹⁴

Nonobstant la prégnance des conceptions anarcho-syndicalistes, qui font mépriser l'action juridique et n'envisagent aucunement le droit comme un instrument du répertoire d'action collective, les représentant-e-s des fonctionnaires apprennent à utiliser contre la bourgeoisie les lois dites « bourgeoises ». Ils/elles commencent ainsi à « *organiser leurs propres moyens logistiques pour maîtriser la matière juridique* » et prennent conscience de la nécessité de constituer une documentation juridique ; de la nécessité également « *de former les militants à la pratique du droit, notamment parce que la loi de 1884 donne aux syndicats la possibilité d'agir en justice pour défendre les intérêts de la profession* »¹¹⁵.

Comme nous avons déjà eu l'occasion de le mentionner, les origines sociales et géographiques de ces militant-e-s syndicalistes sont modestes. Le père de Louis Bouët (1880-1969) est ainsi sabotier, puis cafetier à Montfaucon-sur-Moine, un village du Maine-et-Loire à 20 kilomètres de Cholet. Après l'École normale, Bouët est affecté à Saumur, où il fait la connaissance de Gabrielle Dechézelles (1885-1977), qui est factotum dans une épicerie de gros et qu'il aide à préparer le brevet élémentaire. Le père de Gabrielle était lui-même instituteur en Algérie : surnommé « Le Rouge », il était brimé pour ses idées politiques avancées, lui qui était par ailleurs franc-maçon. Onzième d'une famille de douze enfants, orpheline de père à l'âge de 6 ans, Gabrielle Dechézelles est contrainte de rentrer en métropole avec sa mère et, avec ses sœurs, de se mettre à travailler, elle qui voudrait pourtant devenir institutrice. La rencontre avec Louis Bouët ainsi que l'existence d'un petit héritage permet à Gabrielle de revenir au collège et de réussir le brevet supérieur. Une fois marié (3 enfants), le couple va militer ensemble toute sa vie durant¹¹⁶.

Les parents de Glay (1878-1936), eux, sont respectivement charpentier et couturière. Né à Moyemoutier, dans les Vosges, Glay perd lui aussi son père très tôt et connaît la misère. C'est son oncle, instituteur en Seine-et-Oise et militant républicain, qui le recueille et l'aide à préparer les concours des Écoles normales. Il est admis à 16 ans à l'École normale d'instituteurs/rices de la Seine (dite « École d'Auteuil ». Nègre (1870-1952), lui, naît à Caux, dans l'Hérault. Son père exerce la profession de menuisier, puis il devient meunier. Des 5 instituteurs/rices syndiqué-e-s ici analysé-e-s, Roussel (1876-1952) est celui qui présente le terreau le plus

¹¹³ BANCE Pierre, *Les fondateurs de la CGT à l'épreuve du droit*, Grenoble, La pensée sauvage, 1978, p. 96.

¹¹⁴ SIWECK-POUYDESSEAU Jeanne, *Le syndicalisme des fonctionnaires jusqu'à la guerre froide*, ouvrage cité, p. 333.

¹¹⁵ BANCE Pierre, *Les fondateurs de la CGT à l'épreuve du droit*, ouvrage cité, p. 188.

¹¹⁶ La biographie de ce couple de militant-e-s est plus développée dans le chapitre 7, p. 432-433 (encadré 17).

« favorisé » : son père, lui-même fils d'un cordonnier, est instituteur à Beaumont-sur-Oise, et maire de cette commune de la Seine-et-Oise.

Quel type de militantisme syndical ces instituteurs/rices pratiquent-ils/elles ? Comme cela a été dit, Louis et Gabriel Bouët se syndiquent et militent ensemble. En 1905, ils signent le *Manifeste des instituteurs syndicalistes*, puis rédigent, après le congrès de Chambéry (août 1912), le *Manifeste des instituteurs syndiqués*. Pendant les années semi-clandestines, le couple assure la survie du mouvement, et, après la guerre, Louis devient secrétaire fédéral de la Fédération des membres de l'enseignement laïque (qui adhérera ensuite à la CGTU). Les époux Bouët consacrent une bonne partie de leur temps libre à *L'École émancipée*, la revue pédagogique publiée par la Fédération des syndicats de l'enseignement de 1921 à 1936, dont Gabrielle est la cheville ouvrière. Cette dernière a de la sympathie pour la cause des femmes, et représente son syndicat à certains congrès des groupes féministes. Proche de la tradition anti-alcoolique, elle réussit à militer avec son mari et à « être femme »¹¹⁷, servant ainsi de modèle à de nombreuses autres militantes. Glay, pour sa part, est détaché par le ministère de l'Instruction publique au Syndicat national des instituteurs (1925), ce qui en fait le premier (et le seul) permanent du syndicat. Avec le Cartel des gauches, il met en place la « collaboration » (ancêtre de la « cogestion ») avec les comités consultatifs (présidés par l'inspecteur d'académie, ils regroupent les inspecteurs primaires et les élu-e-s des instituteurs et des institutrices). Nommé par Jean Zay chargé de mission au sein de son cabinet, disciple du philosophe et homme politique Ferdinand Buisson, Glay représente « la tendance d'un socialisme proche du radicalisme, d'un syndicalisme réformiste collaborant avec l'État démocratique »¹¹⁸.

De manière générale, les camarades militant-e-s sont très critiques à l'égard de leurs représentant-e-s lorsqu'ils/elles acceptent des fonctions politiques, comme on peut le voir dans le cas de Marius Nègre. Celui-ci avait commencé à militer au congrès de Marseille (1903), où il avait fondé « L'émancipation de l'instituteur ». En mars 1905, il fait adopter la transformation des sections départementales de « L'émancipation » en une fédération de syndicats solidaire du mouvement ouvrier, et en rédige les statuts. Il oriente son groupement vers l'adhésion à la Bourse du travail de Paris, et devient secrétaire général de la Fédération (décembre 1905). Parallèlement à ces activités, il est aussi secrétaire du Comité central pour la défense du prolétariat de l'État, ce qui lui vaut d'être révoqué par Clemenceau. Après sa révocation, il devient secrétaire permanent du syndicat, qui lui assure son traitement. Ce statut de permanent le fait se heurter à des hostilités, puisque seuls les groupements des Bouches-du-Rhône, du Maine-et-Loire, du Cher et de la Mayenne le soutiennent vraiment. Au congrès d'Angers, en 1910, il est attaqué pour s'être fait élire conseiller municipal socialiste de Boulogne-Billancourt. Il décide alors de démissionner et de se retirer à Caux, où il crée une coopérative viticole. Enfin, Roussel, qui est directeur d'école dans le 15^e arrondissement de Paris, fait partie en 1905 des fondateurs de la Fédération nationale des syndicats d'instituteurs. Secrétaire de la Fédération des amicales (1909), il retarde l'adhésion à la CGT, ce qui provoque la « scission » avec la Fédération de l'enseignement (les époux Bouët). Puis, lorsque la Fédération des amicales devient syndicat national (i.e. le SNI : Syndicat national des instituteurs), il en devient le secrétaire général, Émile Glay en étant le secrétaire général adjoint. Dans les conflits avec le Gouvernement, Louis Roussel apparaît comme un modérateur, car il ne veut pas se couper de la masse des instituteurs/rices resté-e-s dans les amicales. D'autre part, il laisse Glay jouer les premiers rôles, lui qui n'a jamais été permanent (ce qui signifie, concrètement, qu'il a continué

¹¹⁷ « Gabrielle Bouët » in MAITRON Jean et PENNETIER Claude (dir.), *Dictionnaire biographique du mouvement ouvrier français*, ouvrage cité, tome 20, p. 63.

¹¹⁸ DUBIEF Henri, « Émile Glay » in MAITRON Jean et PENNETIER Claude (dir.), *Dictionnaire biographique du mouvement ouvrier français*, ouvrage cité, tome 30, p. 98.

à enseigner et qu'il ne venait au siège du syndicat qu'après la classe). À la retraite en 1932, il quitte sa section parisienne de la SFIO pour militer en Seine-et-Oise et entamer une carrière politique. Candidat malheureux aux cantonales à L'Isle-Adam (1934), il est élu maire socialiste de Beaumont en 1935, puis réélu en 1945 et en 1947 face aux communistes, et ce dans une commune qui comptait de nombreux cheminots. Il reste maire jusqu'à sa mort. Sa nomination au Conseil national économique (1935), où il siège jusqu'en 1952, était venue « récompenser » une trajectoire d'ascension sociale *via* le syndicalisme.

Dans la mesure où l'existence d'une représentation professionnelle des fonctionnaires n'est pas légale (mais seulement tolérée, surtout à partir des années 1920), les militants syndicaux doivent affronter, comme on l'a déjà affirmé, la répression par les pouvoirs publics, qu'il s'agisse de réprimande, de déplacement d'office ou de perquisition. C'est le cas par exemples des époux Bouët. Louis, le mari, est révoqué en 1920 pour incitation à la grève, et doit attendre 5 ans avant d'être réintégré par le ministère de l'Instruction publique. En juin 1940, il est arrêté et interné pendant 8 mois en Dordogne. Lorsqu'elle est nommée à Saumur (1919), Gabrielle, sa femme, est surveillée en raison de son passé politique et syndical ; elle est inspectée à plusieurs reprises et mutée à Linières-Bouton, un petit village, où elle est contrainte de ralentir son activité syndicale. Comme son mari, elle est révoquée en 1920 car le maire de la commune l'accuse de propagande antimilitariste. Elle accomplit alors des tâches nationales au sein de la Fédération des membres de l'enseignement laïque. En janvier 1925, elle est réintégrée avec son mari, à Lézigné, poste éloigné de Saumur, où ils sont tous les deux maintenu-e-s d'office jusqu'à leur retraite, qui intervient en 1933. Glay, pour sa part, est inquiet pour ses idées socialistes dès son service militaire. En 1904, il fait l'objet d'une sanction administrative pour avoir pris la défense de Nègre. Plus tard, lorsque les syndicalistes résistent à la dissolution de leur Fédération ordonnée par le ministre de l'Instruction publique, Glay se retrouve inculpé (1920) puis condamné. Le syndicat interjette appel et fait durer la procédure, jusqu'à l'arrivée au pouvoir du Cartel des gauches, qui suspend l'action judiciaire et tolère les syndicats de fonctionnaires. Enfin, la répression qui touche Marius Nègre a déjà été abordée. Celle-ci débute dès les premières années d'activisme de l'instituteur, vers 1900. Elle s'accélère en juillet 1905, lorsque « L'émancipation » se transforme en Fédération nationale des syndicats d'instituteurs et d'institutrices publics de France et des colonies. Le syndicat de la Seine, qui est celui de Nègre, est alors poursuivi. La lettre ouverte à Clemenceau (1906), qui demande au ministre de l'Intérieur de reconnaître l'existence des syndicats de fonctionnaires (et dont Nègre est le principal rédacteur), et le congrès de Nantes (1907), où l'instituteur intervient pour pousser à l'adhésion de la Fédération à la CGT (votée à l'unanimité), ne fait qu'augmenter la répression. Traduit devant le Conseil départemental de la Seine pour son activité militante, Nègre est révoqué par Clemenceau en 1907.

ii) Le pôle « Administration centrale »

Le sous-groupe des syndicalistes appartenant à l'Administration centrale ne peut pas être traité, comme celui des instituteurs/rices, de manière homogène. Plus intégré à l'État que ces derniers, et parfois aussi plus corporatiste, il amalgame des individus qui sont amenés à se retrouver côte à côte dans les luttes pour les droits des fonctionnaires, tout en étant inégalement dotés en capital et tout en occupant des fonctions qui ne sont pas hiérarchiquement comparables. Charles Laurent (1879-1965), Michel Piquemal (1884-1958)¹¹⁹ et Henri Waroquier (1879-1961), tous trois d'extraction modeste, commencent leur carrière au bas de l'échelle de la fonction publique, à la Caisse des dépôts pour le premier, aux Contributions indirectes pour les deux autres. À la faveur de leur responsabilité syndicale (à la Fédération des fonctionnaires et

¹¹⁹ Pour Laurent et Piquemal, nous renvoyons aux encadrés du chapitre 7, p. 447-448 et p. 449-450.

au Syndicat national des agents des Contributions indirectes, deux organisations très proches de la CGT) et de la promotion à l'ancienneté, ils parviennent à gravir les échelons, jusqu'à devenir conseiller général de la Banque de France (Laurent, en 1939), receveur de première classe à Paris Madeleine (Piquemal) et vérificateur principal, également membre du Conseil nationale économique (Waroquier).

Par rapport à ces agents syndicalistes, Pierre d'Hugues (1873-1961) et Georges Mer (1882-1949) présentent des propriétés sociales et des trajectoires professionnelles relativement différentes. Le premier, né à Orléans, est le fils d'un colonel de chasseurs descendant d'une vieille lignée provençale ; son grand-père était polytechnicien, ingénieur des Ponts et républicain à tendance socialisante. Il est élevé par ses grands-parents à Versailles, où il réside toute sa vie. Après des études brillantes au lycée Hoche, il prépare sans succès le concours de Saint-Cyr et devient diplômé de l'ELSP et docteur de la Faculté de droit de Paris, avec une thèse portant sur « Le duel et sa répression actuelle en France ». Marié à une fille de bonne famille (1907), tenté par une carrière littéraire et par le ministère des Colonies, il se rabat finalement sur le concours de rédacteur au ministère de l'Intérieur, auquel il est reçu premier : sans fortune, d'Hugues refuse « *d'être au service d'intérêts privés* »¹²⁰. Rédacteur à l'administration centrale du ministère (1900), il utilise ses connaissances en droit administratif pour rédiger des pourvois contre des nominations illégales. Alors qu'il a été promu sous-chef de bureau en 1914, la guerre, lors de laquelle il a été mobilisé, brise sa carrière administrative. Il ne travaille alors plus qu'à mi-temps, ne se rendant au ministère que de 15h à 18h. Président de l'Amicale du personnel du ministère de l'Intérieur, il est l'un des rares fonctionnaires centraux à défendre le droit syndical des agents publics, et, à ce titre, partage certaines des idées de Maxime Leroy et de Charles Laurent.

Docteur en droit comme d'Hugues, Georges Mer entre en 1901 dans l'Enregistrement comme surnuméraire. Receveur en 1906, sous-inspecteur, puis rédacteur à la direction générale en 1913, il passe sous-chef de bureau en 1920. Sa carrière connaît une accélération soudaine lorsque Vincent Auriol, président de la commission des Finances de la Chambre, l'appelle pour qu'il devienne son collaborateur (1924). Il regagne par la suite son administration, et rédige la lettre du cartel des fonctionnaires des finances (21 janvier 1926), puis publie *Le syndicalisme des fonctionnaires* (1929), livre qui a un retentissement certain dans les milieux syndicalistes. En 1928, il fonde la revue *L'État moderne*, dans laquelle il dénonce régulièrement la décadence des partis politiques et « *l'immixtion des intérêts privés dans la gestion des services publics* »¹²¹. Opposé au syndicalisme de la Fédération des fonctionnaires, qu'il trouve trop militant, Mer est un technocrate avant l'heure qui propose dès les années 1930 la création d'une École nationale d'administration. Nommé directeur départemental de l'Enregistrement à Paris (1931), il retrouve Vincent Auriol qui, en novembre 1936, en fait son secrétaire général du ministère des Finances. Le ministre nomme son protégé conseiller-maître à la Cour des comptes, mais celui-ci refuse le poste (1937) et finit sa carrière comme trésorier payeur général de Seine-et-Oise.

c) Le pôle « Universitaires »

Le pôle « Universitaires », que l'on pourrait aussi appeler le pôle « Intellectuels », regroupe les producteurs d'idées sur le service public attachés à l'Université, ce terme étant pris comme regroupant l'ensemble des institutions d'enseignement supérieur. Ces institutions sont les facultés de droit (qui abritent l'économie politique), les facultés de lettres, l'École libre des sciences politiques (ELSP), le Collège de France ou encore des établissements plus mineurs

¹²⁰ DE NOMAZY Jean, notice nécrologique, *Revue d'histoire municipale de Versailles*, 1962-1964, p. 214.

¹²¹ THUILLIER Guy, « Le syndicalisme d'État de Georges Mer », *Revue administrative*, numéro 217, 1984, p. 23.

comme l'Université libre de Bruxelles, créée en 1894 par des intellectuels progressistes belges, et au sein de laquelle officie André Mater. Parmi ces établissements, il convient de faire ressortir le Collège de France, « où il y a un peu de tout : des scientifiques et des littéraires, des prêtres et des athées, des gens de droite et de gauche, des fils de notables et des fils de paysans »¹²². Parmi les 13 membres du Pôle « Universitaires », 7 d'entre eux ont soit enseigné au Collège soit été candidats à une chaire. Si ce sous-corpus peut, au premier coup d'œil, apparaître un peu hétéroclite, c'est pourtant bien la prédication sur le service public qui en constitue le fil d'Ariane. Ce sous-groupe met donc en relief de manière éclatante le service public comme un lieu de convergence entre plusieurs filières, à l'image de ce qu'est le collège de France. Encore une fois, la logique pour constituer ce sous-groupe d'individus a été de considérer leur rapport au champ juridique, et également leur implication dans les problèmes du temps en lien avec le service public étudiés dans la dernière partie de la thèse. Ces 13 individus ont été regroupés en trois groupes distincts : les durkheimiens (Durkheim, Mauss, Bouglé et Halbwachs), l'économie politique (Cauwès, Gide et Milhaud) et les itinéraires plus singuliers (d'Eichthal, Fouillée, Fuster, Leroy, Mater et Worms).

i) Les durkheimiens

Pour détecter, dans le réseau des durkheimiens, de possibles exposants de l'idée de service public, nous avons utilisé comme indice la spécialisation de chacun et son rôle dans la division du travail scientifique au sein du groupe de *L'Année*. Ce choix de méthode n'a, dans un premier temps, pas donné grand-chose, puisque nous avons découvert par la suite que c'était surtout par leurs activités extrascientifiques, par, comme aurait dit Mauss, leurs « incursions dans le domaine du normatif »¹²³, que Durkheim et ses collaborateurs se retrouvaient en position d'utiliser la notion de service public. Cette fausse piste illustre l'état de fait décrit par Christian Topalov relativement à la segmentation qui touche les études durkheimiennes :

La communication est minimale entre l'histoire de la sociologie qu'écrivent les sociologues et l'histoire des intellectuels dont s'occupent les historiens. Du côté des premiers, les travaux sur « l'institutionnalisation » de la discipline ont privilégié l'étude du champ universitaire et négligé les autres inscriptions sociales des membres du groupe durkheimien et, de façon générale, leurs « incursions dans le domaine du normatif ». D'un autre côté, si l'histoire du socialisme normalien est solidement documentée, elle est peu attentive aux contenus scientifiques. En outre, organisée autour de la notion d'« intellectuel » et donc des rapports des universitaires à la politique, elle tend à ignorer leur place dans un registre de pratique plus large : l'action réformatrice et ses dispositifs. Tout concourt donc à une fragmentation de l'objet : d'un côté une histoire de la discipline enfermée dans une tour d'ivoire d'autant plus inexpugnable qu'elle a désormais une fondation historique, de l'autre une histoire des aventures et ses praticiens sur la scène politique.¹²⁴

Le constat de la pratique d'une *politique des sciences sociales* est une tendance observée chez les durkheimiens, mais elle doit être affinée en fonction des personnes et des générations. Si, par exemple, c'est surtout en tant que responsable de la rubrique « Coopératives » à *L'Humanité* que Mauss se met à aborder la question des services publics, Célestin Bouglé¹²⁵ joint en quelque

¹²² FOURNIER Marcel, *Émile Durkheim*, ouvrage cité, p. 567.

¹²³ MAUSS Marcel, « L'œuvre de Mauss par lui-même » (1929), *Revue française de sociologie*, 1979, 20(1), p. 220. Le texte que nous citons est à l'origine un « mémoire » destiné à Charles Andler et Sylvain Lévi, que Mauss a vraisemblablement rédigé en 1930 pour présenter sa candidature au Collège de France.

¹²⁴ TOPALOV Christian, « Maurice Halbwachs et les villes » in LEPETIT Bernard et TOPALOV Christian (dir.), *La ville des sciences sociales*, Paris, Belin, 2001, p. 41.

¹²⁵ Bouglé a par ailleurs été candidat (malheureux) aux élections législatives à quatre reprises, à Toulouse puis dans le 14^e arrondissement de Paris.

sorte le scientifique au politique en professant, à partir de 1907 à la Sorbonne, un cours sur l'histoire de l'économie sociale, cours qui est financé en partie par la comtesse de Chambrun. Dans cette sous-section, nous nous concentrons surtout sur Durkheim et Mauss, les prises de position de Bouglé et d'Halbwachs étant analysées plus spécifiquement dans les chapitres 7 et 8.

Dans le cas des durkheimiens, c'est le rapport au droit, et plus précisément à la dimension juridique de la vie sociale, qui est fondamental. « *Tout se passe comme si la vie sociale était essentiellement une "vie juridique" avec des règles et des sanctions et que, par conséquent, la réalisation de la science sociale, comme on le voit par la place que L'Année sociologique accorde à la sociologie morale et juridique (tantôt ex aequo avec la sociologie religieuse, tantôt en seconde position), supposait la connaissance et l'étude du droit* »¹²⁶, note ainsi Marcel Fournier dans sa biographie de Durkheim. Si ce dernier n'a lui-même jamais étudié ni enseigné le droit (même si certains de ses cours touchaient de près à la matière juridique)¹²⁷, Mauss, qui était membre de la Société d'histoire du droit, s'est très tôt intéressé à la discipline juridique¹²⁸. La dimension organisatrice du juridique fait voir à Durkheim la règle de droit comme une cristallisation de la conscience sociale ; elle lui fait dire que « *quand le juge rend un arrêt, ce n'est pas au nom de sa morale mais de la morale commune* »¹²⁹. On retrouve là ce que Pierre Bourdieu appelle « *le vieux précepte durkheimien* », et qu'il synthétise de la façon suivante : « *Quand vous voulez étudier la morale, prenez le droit* »¹³⁰. Cette conception du social comme étant encasté dans le juridique a des conséquences à la fois sur la pratique du droit et sur son enseignement : « *C'est dans les entrailles mêmes de la société que le droit s'élabore, et le législateur ne fait que consacrer un travail qui s'est fait sans lui. Il faut donc apprendre à l'étudiant comment le droit se forme sous la pression des besoins sociaux, comment il se fixe peu à peu, par quels degrés de cristallisation il passe successivement, comment il se transforme* », écrit Durkheim dans la préface du tome II de *L'Année sociologique* (1899). Sur ce point précis, Durkheim ne peut que s'opposer aux juristes universitaires et à la façon dont ils organisent leur enseignement du droit. Lorsque, au cours d'un débat organisé par l'Union pour la vérité, est posée la question « Faut-il réformer le droit ? », Durkheim n'hésite pas à répondre que l'enseignement de cette matière est trop formel, et qu'il faudrait faire sentir aux étudiant-e-s que le droit est « *un système de réalités vivantes, c'est-à-dire de réalités sociales* »¹³¹. On peut alors déduire de ces premiers éléments sur le rapport des durkheimiens au droit que c'est vers le juge et donc vers la jurisprudence (plus que vers les codes ou les manuels) qu'il est selon eux primordial de regarder. En cela, les durkheimiens rejoignent la critique d'un Maxime Leroy, qui ne fait pas partie du groupe de *L'Année sociologique* mais qui est néanmoins connu de ses membres :

Le droit que l'on trouve dans les Codes, dégagé des faits, est honorifique ; il est une sorte de métaphysique qui n'a aucune réalité : c'est lui, cependant, qui est surtout expliqué

¹²⁶ FOURNIER Marcel, *Émile Durkheim*, ouvrage cité, p. 919.

¹²⁷ Dans une étude sur « Durkheim et la culture juridique de son temps » (à paraître, sous la direction de Werner Gephart, dans les actes du colloque de Bonn « *The Sacred and the Law: the Durkheimian Legacy* »), Jean-Louis Halpérin montre, à l'aide de plusieurs relevés bibliométriques, que la formation juridique de Durkheim est une formation d'autodidacte par la lecture (notamment des ouvrages qu'il trouvait dans les différentes bibliothèques qu'il fréquentait). Il souligne également le fait que cette formation juridique doit presque plus aux auteurs allemands (en particulier Jhering) qu'aux collègues français de Durkheim.

¹²⁸ Mauss avait aussi fait un an de droit à Bordeaux, en 1891-1892.

¹²⁹ DURKHEIM Émile, « Idéal moral, conscience collective et forces religieuses » (1909) in DURKHEIM Émile, *Textes*, Paris, Éditions de Minuit, 1975, tome 2, p. 13.

¹³⁰ BOURDIEU, *Sur l'État*, ouvrage cité, p. 572.

¹³¹ DURKHEIM Émile, « Sur la réforme des institutions judiciaires : l'enseignement du droit » (1907) in DURKHEIM Émile, *Textes*, ouvrage cité, tome 1, p. 243.

dévoitement par la Doctrine, religion sans fidèles, mais non sans pontifes, surtout sans vicaires. La jurisprudence, c'est-à-dire l'interprétation des tribunaux, au contraire, est le vrai droit, puisqu'elle est le droit appliqué. Son interprétation est la maîtresse des procès, celle qui dirige la vie sociale.¹³²

Pour bien comprendre quel rôle le juridique joue, pour les durkheimiens, dans l'analyse des structures sociales, il faut aussi préciser que l'importance du droit est corrélative à l'importance du sentiment d'obligation, et notamment au sentiment d'une dette à l'égard de la société, et même, dans le cas de Mauss, à l'égard de la pauvreté. De ce point de vue, on peut relever une homologie entre les durkheimiens et les républicains des premières années de la troisième, à l'instar de ce que fait Sandra Dab avec la Société des visiteurs : « *La Société des visiteurs incarne, de ce point de vue, une des contradictions des républicains qui accèdent au pouvoir dans les années 1870-1880 – et des “couches nouvelles” qu'ils représentent : l'absence de liens directs avec les “pauvres” (et le sentiment de méconnaissance qui en découle), alors que les catholiques peuvent se prévaloir d'une implantation ancienne parmi eux, à la suite des anciennes élites aristocratiques* »¹³³. Un peu plus loin, Sandra Dab élargit sa réflexion aux durkheimiens en demandant : « *Est-ce cette distance entre les républicains et les “pauvres” qui permet, en partie, de comprendre l'option abstraite (durkheimienne) prise à l'époque par la sociologie institutionnelle en France ?* »¹³⁴. Plus que le caractère abstrait de la sociologie produite par Durkheim et ses congénères, on peut retenir de cet argument qu'il met en lumière le sentiment d'obligation sur lequel ces sociologues construisent leur rapport au social, sentiment qui les conduit à parler de la société de leur temps avec une certaine emphase. Mauss n'hésite ainsi pas à comparer « *les mouvements de démocratie profonde* » de la Troisième République aux débuts grandioses et modestes des grandes religions : esprit de sacrifice, recherche des idées et des formules, violence des passions. La différence, selon Mauss, est que l'on se sacrifie non plus à une puissance divine mais à l'intérêt d'autrui : il s'agit donc d'une sorte de « *religion de l'homme pour l'homme, comme en ont rêvé Saint-Simon, Comte et Enfantin* »¹³⁵.

Pour bien saisir à quel point Durkheim et Mauss sont imprégnés par la culture du service public, il faut appuyer sur le fait que chez eux, le rapport au social est surinvesti, presque surdéterminé, à la limite de quelque chose de hiératique : « *Vivre pour la société est un acte moral, religieux, par lequel l'individu s'élève au-dessus de sa nature animale* », écrit Durkheim dans un texte de 1913¹³⁶. Ce sentiment particulier de l'obligation, cette volonté de vivre pour les autres se retrouve dans l'engagement professionnel qui est celui de Durkheim : en 1899, le doyen de la Faculté des lettres de Bordeaux note à son sujet : « *Un des professeurs qui font le plus honneur à la Faculté des lettres de Bordeaux par son activité au service du bien public, au service de la justice et de la vérité, comme au service des étudiants* »¹³⁷. D'autre part, on sait, grâce aux travaux biographiques qui ont été réalisés sur les deux hommes, que la famille Durkheim-Mauss était très cohésive (Durkheim parle à l'occasion de « communisme familial »). Marcel Fournier nous apprend que Mauss avait « *la fibre militaire* », et qu'il

¹³² LEROY Maxime, « Les transformations de la jurisprudence pénale : à propos des jugements de Château-Thierry », *Revue socialiste*, novembre 1901, p. 586.

¹³³ DAB Sandra, « Bienfaisance et socialisme au tournant du siècle : la Société des visiteurs (1898-1902) » in TOPALOV Christian, *Laboratoires du nouveau siècle : la nébuleuse réformatrice et ses réseaux en France (1880-1914)*, ouvrage cité, p. 228.

¹³⁴ *Ibidem*, p. 228.

¹³⁵ MAUSS Marcel, « Les faits : le mouvement économique d'en bas », texte dactylographié, Archives du Collège de France, Fonds Hubert-Mauss, p. 94, cité par Marcel Fournier, *Marcel Mauss*, Paris, Fayard, 1994, p. 673.

¹³⁶ DURKHEIM Émile, « Remarques à propos des cultes primitifs et de la fonction du sacré » (1913) in DURKHEIM Émile, *Textes*, ouvrage cité, tome 2, p. 62.

¹³⁷ AN F/17/25768, dossier de carrière d'Émile Durkheim, dossier personnel pour l'année 1898-1899.

« aurait d'ailleurs aimé embrasser la carrière militaire, n'eût été la difficulté de mener à bien un tel projet professionnel pour un juif »¹³⁸. Initialement réformé, Mauss est engagé volontaire en 1914, et se retrouve officier interprète auprès de l'armée britannique. Jusqu'à la fin de sa vie, il cotise à l'Amicale des anciens poilus du 14^e arrondissement. On retrouve le même désir oblatif de se donner à la société chez Robert Hertz, durkheimien mort au combat en 1915. Dans une lettre à son épouse, celui-ci écrit : « *Comme socialiste, j'ai toujours prétendu que le désir de servir la communauté peut être un mobile d'action aussi puissant que le désir de profit ou l'intérêt individuel [...] Il faut au moins que quelques-uns aillent au-devant de ce qu'on leur demande. Comme sociologue et rationaliste, j'ai toujours affirmé que la seule pensée du salut commun suffisait à inspirer et à soutenir le don de chaque individu, jusqu'au complet sacrifice de soi, s'il le faut. C'est le moment ou jamais de prouver ma foi* »¹³⁹. Hertz parle également de la guerre comme « *d'une formidable expérience de collectivisme* », d'un « *gai service, plus léger, plus aisé, plus doux encore que le gai savoir* »¹⁴⁰. On voit très bien au travers de ces propos, qui prennent nécessairement une autre résonance quand on connaît la fin tragique de la vie d'Hertz, qu'il se trouve une vraie relation mystique, voire, comme on le verra *infra*, magique, dans le rapport des durkheimiens à la société.

Durkheim n'est pas du tout un prédicateur de l'idée de service public à la façon dont le sont Duguit et Jèze. C'est surtout sa lutte contre l'anomie et pour la solidarité organique qui le pousse à défendre une conception extensive du secteur public. Ainsi, dans un autre débat organisé dans le cadre des *Libres entretiens* de l'Union pour la vérité, lors duquel il se retrouve à échanger avec Berthélemy, Chardon, Demartial et Millerand au sujet du syndicalisme des fonctionnaires, Durkheim a cette formule restée célèbre : « *Nous sommes tous fonctionnaires de la société, fonctionnaires les uns des autres* »¹⁴¹. Invité par Paul Desjardins, qui préside les débats, à préciser ce qu'il veut dire par cette formule, Durkheim répond que c'est une façon de dire que nous servons tous les intérêts publics, « *les uns directement, parce qu'ils sont immédiatement en rapport avec l'organe qui a précisément pour fonction de représenter la société, à savoir l'État* »¹⁴², les autres (que Durkheim appelle « *les fonctionnaires de l'ordre économique* ») indirectement. On pourrait presque aller jusqu'à dire que c'est une forme de « fonctionnalisme », liée à la hantise de l'anomie, qui fait adhérer Durkheim au service public, ce qui cadrerait bien avec les interrogations du sociologue sur la contribution des institutions (au premier rang desquelles la famille, Durkheim décrivant les parents comme « *les fonctionnaires de l'association familiale* »¹⁴³) au maintien de la cohésion sociale. Chez Mauss, c'est plutôt au travers de la question de la magie du social que le réflexe fonctionnaliste se traduit, ce qui témoigne déjà d'une évolution en termes d'intérêts de recherche. Le syntagme de « fonctionnaire de la société » se retrouve alors appliqué au magicien : si celui-ci est pris au sérieux, c'est qu'on a besoin de lui, Mauss (avec son ami Henri Hubert) ajoutant qu'il s'agit d'un « *fonctionnaire de la société, souvent institué par elle, et qui ne trouve jamais en lui-même la source de son propre pouvoir* »¹⁴⁴. Que ce soit dans l'appréciation de la valeur sociale des fonctions liées au travail, dans la compréhension de l'institution « famille » ou pour

¹³⁸ FOURNIER Marcel, *Marcel Mauss*, ouvrage cité, p. 32.

¹³⁹ Lettre de Robert Hertz à Alice Hertz (3 novembre 1914) in Robert Hertz, *Un ethnologue dans les tranchées*, Paris, CNRS Éditions, 2002, p. 98.

¹⁴⁰ Cité par Marcel Fournier, *Émile Durkheim*, ouvrage cité, p. 876.

¹⁴¹ DURKHEIM Émile, « Débat sur le rapport entre les fonctionnaires et l'État » (1908) in DURKHEIM Émile, *Textes*, ouvrage cité, tome 3, p. 200.

¹⁴² *Ibidem*, p. 200. Je reviendrai de manière plus analytique sur cet important débat dans le chapitre 7 (« Le service public vu d'"en bas" : le droit de grève et la syndicalisation des fonctionnaires »).

¹⁴³ DURKHEIM Émile, *Le suicide*, Paris, PUF, 2007 [1897], p. 208.

¹⁴⁴ HUBERT Henri et MAUSS Marcel, « Esquisse d'une théorie générale de la magie », *L'Année sociologique*, numéro 7, 1904 in MAUSS Marcel, *Anthropologie et sociologie*, Paris, PUF, 1966, p. 89.

la théorie générale de la magie, on peut constater avec Robert Castel qu'avec les durkheimiens s'impose « *ce que l'on pourrait nommer une conception sociologique de la société, ce qui n'est pas une tautologie, l'exemple du libéralisme développant une théorie individualiste de la société le montrant a contrario* »¹⁴⁵. L'insistance de Durkheim sur les liens que crée la solidarité, en opposition avec le paradigme sociologique de Tarde à la même époque, accrédite également cette idée d'une conception sociologique de la société.

Le programme scientifique des durkheimiens permet de beaucoup mieux comprendre, sur le plan théorique, les essais politiques du régime tertio-républicain. Comme le note Marcel Fournier, Durkheim est un intellectuel dans l'esprit de la Troisième République, de « *cette République des professeurs dont le credo tourne autour de trois mots : la démocratie, le sécularisme et la science* »¹⁴⁶. De plus, à partir du moment où il est titularisé dans la capitale (1906) et devient membre du Conseil de l'Université de Paris puis de son Conseil consultatif, Durkheim apparaît comme un homme de pouvoir, « le Régent de la Sorbonne », comme l'appellent les auteurs de *La nouvelle Sorbonne*. Ces éléments font affleurer le fait que, saisi dans sa contemporanéité avec les expériences politiques du premier tiers de la nouvelle République, la conception sociologique de la société correspond elle aussi à une forme d'*aggiornamento* :

Le pays se trouvait en face de la même question qu'au commencement du siècle. L'organisation, d'ailleurs toute en façade, qui constituait le système impérial, venait de s'écrouler ; il s'agissait d'en refaire un autre, ou plutôt d'en faire un qui fût vraiment fondé sur la nature des choses. Pour cela, il était nécessaire de savoir ce qu'était la nature des choses ; par suite, l'urgence d'une science des sociétés ne tarda pas à se faire sentir.¹⁴⁷

Ce rapprochement entre les innovations scientifiques durkheimiennes et la conjoncture politique républicaine est corroboré par la position statutaire qui est celle de Durkheim. D'abord titularisé sur une chaire de science de l'éducation, l'auteur du *Suicide* devient professeur de science de l'éducation et de sociologie en 1913. Il est à noter que dans ce nouvel intitulé, la science de l'éducation reste première, ce qui compte beaucoup pour notre perspective, puisqu'à Paris comme à Bordeaux, il y a de nombreux instituteurs et institutrices parmi les auditeurs/trices de Durkheim. De même, à l'Institut d'ethnologie de l'Université de Paris, où Mauss enseigne à partir de 1925, le public est non seulement composé d'étudiant-e-s de la Faculté des lettres et de la Faculté des sciences, mais aussi de voyageurs, de missionnaires et d'administrateurs des colonies françaises. Aussi, les contextes d'enseignement de Durkheim et de son neveu mettent en évidence que ces deux intellectuels sont en position de donner forme à l'esprit public, conformément à la mission qu'assigne Louis Liard aux universités. Ce souhait de politiser l'éducation dans un sens républicain n'avait aucun mal à trouver un écho chez Mauss qui, même s'il insistait sur la nécessaire séparation de la sociologie et de la politique, se montrait aussi très préoccupé par l'application de la science : « *Le peuple lui-même attend de nous une attitude moins puriste, moins désintéressée* »¹⁴⁸. Pour Mauss, le premier service que les sociologues peuvent rendre consiste à traiter la politique comme un objet d'étude et à montrer à quel degré « *les problèmes politiques sont des problèmes sociaux* », en prenant appui

¹⁴⁵ CASTEL Robert, *Les métamorphoses de la question sociale : une chronique du salariat*, Paris, Gallimard, 1999 [1995], ouvrage cité, p. 445.

¹⁴⁶ FOURNIER Marcel, *Émile Durkheim*, ouvrage cité, p. 918.

¹⁴⁷ DURKHEIM Émile, « La sociologie en France au dix-neuvième siècle » (1900) in DURKHEIM Émile, *La science sociale et l'action*, Paris, PUF, 1987 [1970], p. 123.

¹⁴⁸ MAUSS Marcel, « Division et proportions des divisions de la sociologie », *L'Année sociologique*, nouvelle série, tome 2, 1927 in MAUSS Marcel, *Œuvres*, Paris, Éditions de Minuit, 1968, tome 3, p. 168.

sur le modèle des États-Unis, où les sociologues aident les « *stakeholders* » en leur fournissant « *des enquêtes impartiales* » qui sont « *le simple enregistrement des faits* ».

Lorsqu'on analyse dans une même séquence Durkheim et Mauss et que l'on réfléchit à leur rattachement à l'idéologie républicaine, il faut relever que le neveu est bien plus militant que son oncle. Membre du Parti ouvrier français puis du Parti ouvrier socialiste révolutionnaire et enfin de la SFIO, par ailleurs engagé dans le mouvement coopératif, Mauss est en effet un militant, pour qui les idées politiques ne valent que pour autant qu'elles sont « *des idées réalisées, des idées de la masse* »¹⁴⁹. L'auteur de *l'Essai sur le don* est émerveillé par l'action des groupes d'individus et des associations et par tous « *les trésors de dévouement* » que recèle l'effort collectif. On peut ainsi dire que Mauss incarne la jonction entre le mouvement ouvrier et le mouvement intellectuel, et qu'il fait partie de ceux qui croient à l'alliance entre les travailleurs intellectuels et les travailleurs manuels. Marcel Fournier affirme même que Mauss « *aurait pu chercher à se faire élire député* », et qu'il a préféré « *demeurer un simple militant fidèle à ses convictions et à ses amis, mais soucieux de s'adapter aux réalités nouvelles* »¹⁵⁰. Par ailleurs, si l'étude du *potlatch* et la question du don irriguent à la fois la pensée du savant et du citoyen Mauss, on peut également relever que l'activité d'enseignement de celui-ci à l'École pratique des hautes études, débutée dès 1900, est vécue sur le mode de la vocation et du désintéressement, puisque les traitements pour les professeurs y sont dérisoires¹⁵¹, les diplômes pour les élèves purement honorifiques et que l'École n'offre aucun débouché spécifique à ces derniers. Mauss commencera à bien mieux gagner sa vie lorsqu'il sera élu au Collège de France, en 1930. Sa notoriété de chercheur de sciences sociales lui permet d'orienter les dons – il est ainsi, pendant plusieurs années, l'homme de la Fondation Rockefeller en France – et de les pratiquer : en tant que militant SFIO, il arrive à Mauss de contribuer financièrement à la campagne de certains socialistes (comme Déat, en 1932) ; à la fin des années 30, il fait régulièrement des dons en argent pour venir en aide aux enfants réfugiés espagnols, et, pendant la Seconde Guerre mondiale, il accepte de donner 200 francs par mois à la mairie du 14^e arrondissement en vue de « *soulager ceux des administrés dont la situation est plus particulièrement déshéritée du fait de la guerre* »¹⁵².

Dans le rapport de Mauss à la politique, il reste un élément à faire ressortir, élément qui est décisif pour une prosopographie des porteurs de l'idée de service public sous la troisième. Mauss s'intéresse en effet de près à la nébuleuse d'activités qui gravitent autour du service public. En 1920, analysant l'idée de nationalisation qui apparaît en Grande-Bretagne, il écrit :

L'idée de nationalisation en Grande-Bretagne n'est pas déduite d'un idéal ou d'une critique dialectique de la société bourgeoise, mais d'une observation des faits et de l'idée que la meilleure administration des choses est celle des intéressés. Or, cette nationalisation suppose l'abandon de la notion d'État souverain, qui, irresponsable, serait évidemment mauvais administrateur de biens économiques. Elle suppose, bien au contraire, la notion que la nation est un groupe naturel d'usagers, d'intéressés, une vaste coopérative de consommateurs, confiant

¹⁴⁹ MAUSS Marcel, « Les faits : le mouvement économique d'en bas », chapitre d'ouvrage cité, p. 93.

¹⁵⁰ FOURNIER Marcel, *Marcel Mauss*, ouvrage cité, p. 16. À un jeune ami qui lui demande « *Pourquoi ne vous présentez-vous pas aux prochaines élections ?* », Mauss répond : « *Nous autres socialistes n'avons pas besoin de carrières. Vous ne savez pas ce que c'est que la joie de l'action du militant. Syndiqués, coopérateurs et membres de notre parti, nous pouvons agir sur nos organisations, créer et faire créer des choses, sans être en vedette* » (Marcel Mauss, « Réflexions pour la prochaine législature », *La Vie socialiste*, 28 avril 1928, p. 8).

¹⁵¹ En tant que directeur d'études au sein de la quatrième section de l'EPHE, Mauss gagne, en 1914, 9000 francs par an, contre 12 000 en fin de carrière. Il doit ainsi, pour vivre, compter sur le soutien financier de sa mère, ce que son oncle ne manque pas de lui reprocher.

¹⁵² Lettre du maire du 14^e arrondissement à Marcel Mauss (11 juin 1940), citée par Marcel Fournier, *Marcel Mauss*, ouvrage cité, p. 727.

ses intérêts à des administrateurs responsables, et non à des corps politiques recrutés, en général, sur des questions d'opinion, et en somme incompétents.¹⁵³

Ce qui retient principalement l'attention de Mauss dans le travaillisme britannique, c'est ce qu'il appelle dans un autre texte « *le mouvement économique d'en bas* », dont les principales manifestations sont le syndicalisme, la coopération et l'assurance-mutuelle. L'anthropologue voit dans ces activités des formes spontanées de démocratie, ce qui le conduit à affirmer que de même qu'il existe une démocratie politique, « *il peut exister une démocratie ouvrière, une démocratie des consommateurs et, pourquoi pas, une démocratie mutuelle (assurance de tous par tous, de chacun par tous)* »¹⁵⁴. Dans ce domaine aussi, Mauss ne se contente pas de réfléchir en intellectuel : en plus de tenir la rubrique « Coopératives » au sein de *L'Humanité* et de faire partie du comité de rédaction de la *Revue des études coopératives*, il fonde lui-même en 1900 une petite société coopérative (« La Boulangerie »), située rue Barrault, dans le 13^e arrondissement de Paris.

ii) Cauwès, Gide et Milhaud : l'économie politique

Dans le cadre d'une enquête historique sur les porteurs de l'idée de service public entre 1870 et 1940, l'économie politique doit impérativement être abordée dans la mesure où cette discipline, qui gagne ses galons académiques au cours de la période, devient du même coup « *un élément logique dans la formation des fonctionnaires et des cadres dévoués au service public* »¹⁵⁵. Cet enseignement, qui, comme on a déjà eu l'occasion de le dire, est développé dans les facultés de droit, a eu pour berceau l'ENPC, où la première chaire officielle d'économie politique avait été instituée en 1846, et où le sens du service public a été pendant longtemps synonyme de colbertisme. Plus tard, on retrouvera d'ailleurs nombre d'ingénieurs des Ponts et Chaussées dans la Société d'économie politique fraîchement créée. Toujours est-il qu'au dix-huitième siècle, le terme d'« économiste » est synonyme de partisan du libéralisme, un libéralisme contre lequel ferraillent précisément les développeurs de l'économie politique. Comme l'exprime Lucette Le Van-Lemesle, « *le sort de la diffusion de l'économie politique est, par conséquent, lié à la victoire d'une politique économique* »¹⁵⁶. Cela étant, si cette politique économique est favorable aux services publics contre le libéralisme, elle est beaucoup plus proche des ambiguïtés de la nébuleuse réformatrice que du paradigme durkheimien de la solidarité, ainsi que le fait remarquer Alain Gélédan à propos de Cauwès :

Par un raisonnement juridique, Cauwès laisse entendre que l'assistance aux pauvres est en quelque sorte la contrepartie de la tâche de respect de la propriété privée pour les plus riches. Une sorte de raisonnement stratégique au sens de la théorie des jeux semble guider ses propos : mieux vaut aider les pauvres à supporter leur pauvreté que de les voir revendiquer la propriété des riches. Mieux vaut un pauvre assisté qu'un révolutionnaire qui n'a rien à perdre que sa vie, semble dire Cauwès.¹⁵⁷

La même analyse peut être faite des différents combats menés par Gide : la métaphore de la cathédrale que celui-ci propose en 1903 pour décrire les formes de l'économie sociale

¹⁵³ MAUSS Marcel, « The Problem of Nationality » (1920) in MAUSS Marcel, *Œuvres*, ouvrage cité, tome 3, p. 628.

¹⁵⁴ MAUSS Marcel, « Les idées socialistes : le principe de la nationalisation », texte dactylographié, Archives du Collège de France, Fonds Hubert-Mauss, p. 18, cité par Marcel Fournier, *Marcel Mauss*, ouvrage cité, p. 672.

¹⁵⁵ GÉLÉDAN Alain, « Paul Cauwès (1843-1917) : un nationaliste pour l'État régulateur » in BRETON Yves et LUFTALLA (dir.), *L'économie politique en France au dix-neuvième siècle*, ouvrage cité, p. 337.

¹⁵⁶ LE VAN-LEMESLE Lucette, « L'institutionnalisation de l'économie politique en France », chapitre d'ouvrage cité, p. 356.

¹⁵⁷ GÉLÉDAN Alain, « Paul Cauwès », chapitre d'ouvrage cité, p. 348.

« témoigne d'une croyance partagée par beaucoup que des institutions volontaires de toute sorte continueraient à se développer aux côtés de celles qui naîtraient des initiatives des municipalités ou de l'État »¹⁵⁸. On va voir à présent qu'au sein des facultés de droit, la discipline et ses enseignants n'ont pas une place bien définie, puisqu'ils font l'objet d'un double procès en légitimité : celui des libéraux à l'extérieur, celui de leurs collègues à l'intérieur.

Sur la période étudiée, les deux grands noms de l'économie politique que nous avons retenus dans notre prosopographie sont Paul Cauwès (1843-1917) et Charles Gide (1847-1932), auxquels s'ajoute Edgard Milhaud (1873-1964), également professeur d'économie politique à l'Université de Genève de 1902 à 1948. Si ce dernier est à la base agrégé de philosophie et docteur en droit, les deux premiers deviennent professeurs par l'agrégation unique, Cauwès en 1867, Gide en 1874. De ce fait, ces deux universitaires sont vus par leurs collègues comme des professeurs de droit, qui investissent néanmoins petit à petit une nouvelle matière. À Nancy, sa première affectation, le chartiste Cauwès est chargé du cours d'histoire du droit romain et du droit français. Gendre de Philippe Jalabert, professeur de droit constitutionnel à Paris et protestant comme lui, Cauwès rejoint cette même faculté en 1874, où il se retrouve chargé du cours d'économie politique aux fins de suppléer Batbie, élu sénateur et de plus en plus chahuté dans son cours à cause de ses opinions politiques conservatrices. La chaire sur laquelle Cauwès est titularisé en 1881 est une chaire d'histoire du droit romain et du droit français, mais c'est bien l'économie politique qu'il enseigne en doctorat¹⁵⁹. Fils d'un président de tribunal civil à Nîmes, Gide ne se sent pourtant de son côté guère attiré par le droit. C'est sa famille qui le pousse à entamer un cursus juridique. Après la réussite à l'agrégation, que Gide a beaucoup hésité à passer, c'est son frère Paul, professeur de droit romain à la Faculté de droit de Paris, qui l'oriente vers l'économie politique. Gide est ainsi le premier titulaire de la chaire d'économie politique de la Faculté de droit de Bordeaux (1876), avant de quitter cette ville pour Montpellier (faculté nouvellement créée), toujours pour une chaire d'économie politique (1880).

Tant pour Cauwès que pour Gide, l'introduction d'une nouvelle matière dans les écoles de droit est tout sauf une partie de plaisir : « *Les nouveaux économistes universitaires sont dédaignés au sein de leurs propres facultés, où les professeurs de droit romain et de droit civil sont au sommet de la hiérarchie et où l'économie politique reste une matière auxiliaire* »¹⁶⁰. Les deux hommes vont alors tenter de développer l'économie politique en se conformant à l'idéal professoral d'une production scientifique, mais aussi s'occuper de la légitimation de leur discipline en dehors de l'Université. Le protectionniste Cauwès et le coopératiste Gide vont ainsi créer en 1887 la *Revue d'économie politique*, conçue comme une machine de guerre contre le libéralisme, et aussi la revue *Questions pratiques de législation ouvrière et d'économie sociale* (1900). Sur le plan professoral, le *Précis d'économie politique* de Cauwès est plusieurs fois édité entre 1879 et 1910, devenant le manuel incontournable qui accompagne tous les étudiant-e-s en droit. Gide a aussi son manuel (les *Principes d'économie politique*, qui connaissent 26 éditions entre 1884 et 1932 et 18 traductions en langue étrangère), mais c'est surtout son ouvrage *La coopération : les applications sociales de la solidarité* (publié 5 fois, la première en 1900) qui le fait accéder à une autre sphère. À l'instar d'Edgard Milhaud, Gide va en effet essayer de trouver des engagements au-delà de l'économie politique, de manière plus intense que Cauwès, davantage lié à l'Université (il est le doyen de la Faculté de droit de 1910 à 1913, et aussi l'inamovible président des concours d'agrégation d'économie politique avant

¹⁵⁸ TOPALOV Christian, « Entrepreneurs en réforme », chapitre d'ouvrage cité, p. 408.

¹⁵⁹ Chaque année, un arrêté du ministre de l'Instruction publique l'autorise à professer ce cours, qui n'a pas grand-chose à voir avec l'intitulé de sa chaire.

¹⁶⁰ TOPALOV Christian, « Nouvelles spécialités », chapitre d'ouvrage cité, p. 426.

la guerre). Dès 1898, il avait fondé et animé une Université populaire à Montpellier, avant d'accepter le cours complémentaire d'économie sociale comparée à la Faculté de droit parisienne, créé à l'initiative du comte de Chambrun et transformé en chaire en 1905. Cauwès n'est toutefois pas en reste : il est le premier président de l'Association française pour la protection légale des travailleurs, une association de type interventionniste fondée au moment de l'Exposition universelle de 1900 ; également président de la Société d'économie nationale, créée pour contrer la très puissante et libérale Société d'économie politique, il est membre de la Société d'études législatives et appartient aux réseaux du Musée social. Ami de Méline, Cauwès défend une économie politique conforme à l'action protectionniste, et, à ce titre, il est « *un économiste quasiment officiel lorsque les pouvoirs publics défendent leur action hostile au libre-échange* »¹⁶¹. À côté du protectionnisme, Cauwès demeure un conservateur, qui ne cesse de voir dans les classes laborieuses des classes dangereuses.

Dans les années 1900, Gide délaisse quelque peu l'économie politique pour se consacrer à la coopération. Principal théoricien de ce mouvement, il est président de l'Union coopérative (1902), puis élu au comité central de la Fédération nationale des coopératives de consommation (1912). Retraité de la faculté en 1919, il occupe, de 1921 à 1930, la chaire « Coopération » au Collège de France, chaire qui avait été obtenue par le mouvement coopératif, plus précisément par la Fédération nationale des coopératives de consommation. En outre, il se rapproche sensiblement de la CGT en siégeant au Conseil économique du travail, créé par la centrale syndicale au lendemain de la guerre. animateur de campagnes pour un grand nombre d'œuvres de moralisation (contre la pornographie, la prostitution, les courses de taureaux, les jeux d'argent), Gide lutte aussi contre le néo-malthusianisme (il est membre de la commission extraparlamentaire sur la dépopulation). Militant pacifiste, partisan de la coopération dans sa version non socialiste révolutionnaire, Gide n'a néanmoins jamais été candidat, ne s'est jamais inscrit à un parti politique et a rarement voté¹⁶². Nonobstant sa position de professeur, le cévenol est, par bien des aspects, à rapprocher des ingénieurs sociaux : il est chargé du cours d'économie politique à l'ENPC (1900), et enseigne également cette matière à l'École supérieure de guerre (1907), à la Faculté de théologie protestante et à l'École pratique du service social, faisant ainsi preuve d'une multipositionnalité qui fait étroitement penser aux stratégies élitaires de Cheysson et de ses continuateurs.

iii) Les itinéraires singuliers

À l'égal des hauts fonctionnaires comme Picot ou Liard ou des hommes politiques comme Dufaure, les personnages présentés dans ce dernier sous-corpus sont difficilement rattachables à un groupe, que ce soit sur le plan statistique ou sur le plan doctrinal. On peut tout de même dégager des tropismes. Ainsi, Édouard Fuster (1869-1935), qui est né en Suisse et dont on a peu de renseignements sur la vie, s'inscrit dans le sillage à la fois de la nébuleuse réformatrice et du mouvement coopératif. Marié à Maria Baertschi, professeure d'École normale également fondatrice, avec Paul Grunebaum-Ballin, de l'Université populaire « L'émancipatrice du XV^e [arrondissement] », Fuster commence à « se faire la main » en collaborant aux travaux du conseil permanent des congrès internationaux des accidents du travail (1895). Il est ensuite rédacteur en chef du Bulletin des assurances sociales, et trouve l'énergie de fonder l'Alliance d'hygiène sociale, que préside Léon Bourgeois. Également secrétaire général du Comité permanent international pour l'assurance sociale, il commence à se rapprocher du champ du pouvoir en devenant collaborateur du Musée social et du ministère

¹⁶¹ GÉLÉDAN Alain, « Paul Cauwès », chapitre d'ouvrage cité, p. 350.

¹⁶² Information fournie par Christophe Charle et Eva Telkes-Klein dans *Les professeurs du Collège de France : dictionnaire biographique (1901-1939)*, ouvrage cité, p. 83.

du Travail. Bénéficiant du soutien de Léon Bourgeois, il est chargé d'un cours complémentaire au Collège de France (1910), financé par la donation d'Alfred Mayen, le directeur de la compagnie d'assurances La Prévoyance, lui-même plusieurs fois rapporteur au congrès des assurances sociales et membre du Comité permanent. Lorsque son cours complémentaire est transformé en chaire, il devient professeur de prévoyance et d'assistance sociales (1917). Bien qu'elle soit issue du cours complémentaire échu à Fuster, cette chaire du Collège de France est une chaire nouvelle, financée par la Ville de Paris et par le département de la Seine. Dans sa correspondance avec Léon Bourgeois pour le convaincre d'intercéder en faveur de la transformation de son cours en chaire, Fuster n'hésite pas à parler de son enseignement comme d'« *une œuvre sociale* »¹⁶³.

Tous deux acteurs centraux du syndicalisme et du socialisme municipal (cf. leur encadré respectif dans les chapitres 7 et 8), André Mater (1877-1964) et Maxime Leroy (1873-1957), présentent des itinéraires comparables au sens où l'un comme l'autre cherchent à intégrer le champ juridique universitaire sans détenir le titre de certification que représente l'agrégation. Pour cela, les deux hommes s'efforcent de donner une forme juridique adéquate aux revendications des acteurs (syndicats, maires municipalistes) extérieurs au champ du droit. Par la suite, une fois qu'ils se sont assurés un avenir dans le domaine de la recherche et de l'enseignement, Mater et Leroy se détournent sensiblement de leurs premiers intérêts, le premier en assurant des consultations juridiques en droit bancaire (et en se spécialisant dans ce domaine), le second en reprenant le cours d'Elie Halévy à l'ELSP, qu'il transforme en séminaire ouvert et mondain. Membre de l'Académie des sciences morales et politiques et décoré de la Légion d'honneur, Maxime Leroy apparaît comme un écrivain prolixe, très proche de la CGT dans les années 1905-1910, méprisé plus tard par des historiens comme Lucien Febvre, qui voient surtout en lui un vibrion intellectuel.

Agrégé de philosophie non-normalien et non-durkheimien, théoricien du social sans connexion de diplôme avec le droit, Alfred Fouillée (1838-1912) n'en est pas moins un penseur très tertio-républicain dans l'âme. Né à La Poëze (Maine-et-Loire), où son père dirigeait une « *carrière d'ardoises dont l'exploitation l'avait conduit à la faillite* »¹⁶⁴, Fouillée dut abandonner son projet de préparer l'ENS pour entretenir sa famille. C'est en travaillant comme répétiteur au collège de Louhans qu'il prépare seul et réussit l'agrégation. Marié à Augustine Tuillerie, l'auteure du célèbre *Tour de la France par deux enfants*, Fouillée adopte le fils de cette dernière, le philosophe Jean-Marie Guyau. Dans les années 1870, ses ouvrages théoriques – notamment sa thèse sur la liberté et le déterminisme, à la soutenance de laquelle Gambetta assiste enthousiaste – suscite l'intérêt des républicains et la sévérité des gouvernements de droite. Gambetta lui propose alors d'entrer en politique, mais le philosophe s'y refuse. En 1884, dans *La propriété sociale et la démocratie*, il livre un essai de justification théorique de la solidarité qui aura encore plus de résonance lorsque Léon Bourgeois s'en réclamera quelques années plus tard. Fouillée affirme en effet qu'au contraire de ce que dit l'école libérale, « *l'institution de l'État entraîne non la diminution de la liberté mais son augmentation* », car, dit-il, « *l'État ne confisque aucun droit, il les garantit tous* »¹⁶⁵. En outre, sa philosophie des « idées-forces », élaborée en trois étapes (1890 : *L'Évolutionnisme des idées-forces* ; 1893 : *La Psychologie des idées-forces* ; 1907 : *La Morale des idées-forces*), s'inscrit en harmonie avec le volontarisme éducatif des républicains de gouvernement, auxquels cet universitaire fournit les bases d'un idéalisme moral et non-utilitaire.

¹⁶³ AN F/17/23595/B, dossier de carrière d'Édouard Fuster au ministère de l'Instruction publique.

¹⁶⁴ FABIANI Jean-Louis, « Alfred Fouillée » in JULLIARD Jacques et WINOCK Michel (dir.), *Dictionnaire des intellectuels français*, Paris, Éditions du Seuil, 2002, p. 595.

¹⁶⁵ FOUILLÉE Alfred, *La science sociale contemporaine*, Paris, Hachette, 1897 [1880], p. 30.

Parmi les universitaires analysés dans cette sous-section, Eugène d'Eichthal (1844-1936) est le seul à ne pas avoir véritablement enseigné, même s'il dirige pendant plusieurs années une institution tout à fait centrale dans la perspective de notre enquête, à savoir l'ELSP. Fils du baron d'Eichthal, journaliste, ethnologue et écrivain, et neveu d'Adolphe, régent de la Banque de France et président de la Compagnie des chemins de fer du Midi, d'Eichthal appartient à une famille de la haute bourgeoisie parisienne. Il débute sa carrière en 1868 comme directeur de l'usine Pleyel à Saint-Denis, tout en assistant son oncle en tant que vice-président de la Compagnie des chemins de fer du Midi. Du fait d'un capital social important, il n'a aucun mal à entrer au conseil d'administration de l'ELSP (1898), au sein duquel il est en charge de la gestion financière de l'École. À la mort de Léon Aucoc, l'ancien conseiller d'État, d'Eichthal accède à la présidence du conseil d'administration (1910). C'est un autre décès, celui, brutal, de l'historien Anatole Leroy-Beaulieu, qui le propulse deux ans plus tard à la direction de l'ELSP. Au départ simplement administrateur provisoire, d'Eichthal va rester à la tête de l'École jusqu'à sa mort, à 91 ans. Il est donc à la fois un dirigeant et un administrateur, mais un administrateur qui, par ses écrits, est considéré par ses contemporains comme un économiste et un sociologue, même s'il n'enseigne pas. Eugène d'Eichthal a en effet beaucoup publié : *Socialisme, communisme, collectivisme : aperçu de l'histoire des doctrines* (1892), *Socialisme et problèmes sociaux* (1899), *Des bases du droit socialiste* (1900), *La solidarité sociale : ses nouvelles formules* (1902), *Présent et avenir du syndicalisme* (1913), *Quelques âmes d'élite (1804-1912)* (1919), *Grèves et syndicalisme* (1920), *État démocratique et organisations privées collectives* (1928). En parvenant à animer des réseaux sociaux dans des domaines aussi variés que la musique (lui-même musicien, il est lié, par son mariage, à une famille de mécènes musicaux d'origine biélorusse), l'enseignement et le monde des affaires, Eugène d'Eichthal a profondément influencé la formation des élites françaises pendant près d'un quart de siècle.

Enfin, au sein de la cohorte des universitaires à l'itinéraire singulier, René Worms (1869-1926) est véritablement un cas à part. De ces 13 intellectuels, il est celui qui est le plus proche du Conseil d'État, puisqu'il y entre comme auditeur en 1893 pour y finir conseiller, en 1924. Mais il excipe, parallèlement à cet attribut, d'un nombre proprement vertigineux de titres et de qualifications. Ancien élève de l'ENS (1887-1890), agrégé de philosophie (1890), Worms est également docteur en droit (1890), docteur ès lettres (1896), docteur ès sciences politiques et économiques (1896), agrégé des facultés de droit dans la section « Économie politique » (1897), et pour finir docteur ès sciences naturelles (1912) ! En termes professionnels, il est inscrit au barreau de Paris et débute sa carrière comme avocat à la Cour d'appel (1891), avant, comme on l'a dit, d'entrer au Conseil d'État en 1893. Du fait de sa réussite à l'agrégation de droit, il est également professeur à la Faculté de Caen, de 1897 à 1902, où il est chargé du cours d'économie coloniale. Ce parcours, rendu possible par la porosité des statuts et l'absence de véritables régimes d'incompatibilité dans la fonction publique, ne s'arrête pas là. Les intérêts intellectuels de René Worms englobent en effet « la science sociale », comme on dit à l'époque. En 1893, il fonde ainsi la *Revue internationale de sociologie*, puis l'Institut international de sociologie et la Société de sociologie de Paris (1894). Concurrent, avec Tarde, de Durkheim et des durkheimiens, il tente d'aller là où Durkheim n'est pas et essaie d'implanter la sociologie dans les lieux dont se désintéressent les durkheimiens. En 1906, il succède ainsi à l'auteur du *Suicide* à l'École des hautes études sociales (cours d'histoire de la sociologie) ; il enseigne l'organisation sociale de l'Égypte antique à l'École d'anthropologie de Paris, et professe un cours libre de sociologie à la Faculté de droit de Paris (1909). Très peu présent au Conseil d'État, il parvient, de 1913 à 1925, à implanter un cours de philosophie du commerce à HEC, tout en suppléant Bergson, en 1909 puis de 1923 à 1925, à la chaire de philosophie moderne du Collège de France. Extraordinaire par la multiplicité de ses titres et de ses casquettes, l'itinéraire

de René Worms est rendu possible par une espèce de don d'ubiquité sociale, et fait de cet acteur un personnage éminemment « nébuleux » (au sens de Topalov) de la Troisième République¹⁶⁶.

Au terme du dernier chapitre de cette troisième partie, la biographie collective des exposants de l'idée de service public entre 1870 et 1940 prend forme. L'analyse des 77 acteurs impliqués dans notre prosopographie rend à présent possible la réalisation d'une analyse des correspondances multiples, dont les résultats vont être présentés dans la conclusion générale de cette partie, et qui va permettre de mieux visualiser la position de ces 77 acteurs les uns par rapport aux autres. Pour l'heure, on peut retenir que la question du *classement* a été la problématique majeure de ce chapitre, question qui a rendu nécessaire une mise au point relative aux outils théoriques les plus pertinents pour décrire l'espace du service public sous la Troisième République. Si les tentatives de classification laissent toujours à désirer (au sens où elles laissent toujours échapper, ou plutôt écrasent, une part de l'information), nous avons vraiment essayé ici d'éviter l'écueil, pointé par Claire Lemerrier et Claire Zalc, de la galerie de portraits isolés, sans tomber pour autant dans des regroupements qui soient des classifications d'entomologiste. On peut ainsi faire émerger deux problèmes soulevés par ce chapitre : celui du langage et celui de l'anachronisme.

La notion de « tournant linguistique », selon lequel l'histoire « *se limiterait à analyser les représentations discursives de la réalité* »¹⁶⁷, a été sévèrement critiquée, notamment par les micro-historiens italiens. Tout en intégrant cette critique et tout en se rendant sensible à l'idée que le simple usage d'un mot, par exemple *via* une citation, n'est pas en soi une preuve de diffusion sociale, on peut aussi faire valoir avec Topalov que le langage, produit autonome du champ, « *a pour matière un monde social qui le déborde de toutes parts et auquel il donne forme* »¹⁶⁸. Apparaît alors le deuxième problème soulevé selon nous par ce chapitre : le risque de l'anachronisme. Le refus de celui-ci est un défi, défi qui n'est pas toujours aisé à relever dans le cadre de l'analyse sociologique. À l'instar de la problématique de l'anthropologue telle que l'a décrite Clifford Geertz dans *Ici et là-bas : l'anthropologue comme auteur*¹⁶⁹, il peut se créer, pour l'historien (ou le socio-historien), un fossé « culturel » entre le monde qu'il décrit et le monde pour lequel il restitue son enquête. Christian Topalov résume ainsi le problème :

Comme à l'ordinaire, l'anachronisme est ici un risque majeur : à interpréter les observations dans une terminologie qui ne prendra sens que plus tard, on se condamne à ramener l'inconnu au connu et à ne voir dans le passé qu'une annonce du présent. On gagne peu, par exemple, et l'on perd beaucoup à parler pour notre période de « technocratie », de « sociologie d'intervention », d'« expérimentation sociale » ou de « tiers secteur ».¹⁷⁰

Plus loin dans le même chapitre, Topalov revient sur le problème en tentant d'explicitier de manière réflexive la méthode qu'ont suivie les auteur-e-s de *Laboratoires du nouveau siècle*. Nous le citons à nouveau, car le propos de Topalov correspond totalement à l'effort que nous avons essayé de produire dans ce chapitre :

¹⁶⁶ La biographie de René Worms, en ce qu'elle éclaire les enjeux des rapports entre droit et sciences sociales sous la Troisième République, est davantage développée au chapitre 6 (p. 376-378).

¹⁶⁷ LEMERCIER Claire et ZALC Claire, *Méthodes quantitatives pour l'historien*, ouvrage cité, p. 15.

¹⁶⁸ TOPALOV Christian, « Le champ réformateur », chapitre d'ouvrage cité, p. 472.

¹⁶⁹ GEERTZ Clifford, *Ici et là-bas : l'anthropologue comme auteur*, traduction de Daniel Lemoine, Paris, Métailié, 1996.

¹⁷⁰ TOPALOV Christian, « Le champ réformateur », chapitre d'ouvrage cité, p. 464.

La question méthodologique ici posée est ancienne et ne peut être esquivée. Elle peut trouver une issue dans les démarches que l'on peut qualifier de constructivistes ou de réflexives, car attentives à l'historicité des catégories qui organisent le social en même temps que la description de celui-ci. Il n'y a peut-être d'autre voie que d'explicitier les catégories d'analyse que l'on retient, si possible aussi les intentions qui sont à leur principe, et de les confronter méthodiquement aux catégories et intentions qui étaient celles des acteurs et organisent nos documents.¹⁷¹

On peut ainsi attendre de ce que Topalov appelle « *le jeu des écarts* » qu'il ne constitue pas seulement un obstacle épistémologique, mais qu'il soit aussi tourné vers quelque chose d'heuristique, servant à mettre en lumière le sens pratique des contemporains et éventuellement à mieux révéler, par comparaison, une forme de distance diachronique.

La question du langage et celle de l'anachronisme de nos catégories d'analyse permet, par ricochet, de poser le problème de la chronologie. Là encore, il s'agit d'un problème soulevé par Topalov lui-même : « *Il y a, bien entendu, des hommes et des institutions qui se proposent de réformer la société avant 1880 ou après 1914, mais il ne me semble pas qu'ils constituent alors un champ autonome* »¹⁷². Pour notre part, nous avons décidé de ne pas nous arrêter en 1914, car il nous paraît que la question du service public, avec les trois problèmes qu'elle charrie (le droit de grève et la syndicalisation des fonctionnaires, le socialisme municipal et l'impôt sur le revenu), déborde cette limite. Surtout, il nous a paru plus justifié, à partir du moment où nous considérons le service public comme une *expérience politique* que les contemporains essayaient de rattacher tant bien que mal à la République, de nous caler sur le bornage « constitutionnel » de ce régime. Nous rejoignons cependant Topalov lorsqu'il écrit que « *le champ réformateur est défini par le nouvel enjeu qu'il a fait naître : la capacité à prescrire un intérêt général acceptable en raison par tous les esprits non prévenus* »¹⁷³, et lorsqu'il ajoute que « *le champ réformateur, il faut le souligner, n'a pas produit de réformes. Il n'a fait naître ni les mutuelles ou les syndicats, ni la législation sociale. Les acteurs de ces changements débordaient évidemment le milieu confiné des réformateurs sociaux et ceux-ci ont souvent eu à se plaindre que leurs propositions furent déformées, retardées ou, plus souvent encore, ignorées. L'effet propre du champ réformateur est donc autre : c'est l'énoncé de "problèmes", de diagnostic et de prescriptions, bref un langage et une méthode. Il produit du sens qui, en cas de succès, devient un sens commun et s'impose à tous les acteurs qui comptent dans les autres champs concernés* »¹⁷⁴. S'il y a un effet propre produit par les prédicateurs de l'idée de service public sous la Troisième, c'est bien de faire circuler cette notion parmi les élites dirigeantes, et d'essayer d'imposer aux autres couches de la société une version juridicisée des débats qui en dérivent. Le compromis entre public et privé dans le cadre de la nébuleuse réformatrice peut alors donner lieu à un malentendu : pour les réformateurs, le social, ce n'est pas forcément l'État, le public, alors qu'au même moment, certains publicistes tentent de faire du service public le synonyme d'action de l'État et des personnes publiques. Il y a là une tension, comme il y en a une également, du point de vue du rapport au droit, entre les acteurs des deux premiers chapitres de cette partie et les juristes présentés dans le troisième (Leroy, Mater, et aussi, dans une certaine mesure, les syndicalistes de la fonction publique), ce que vont corroborer les deux parties suivantes de la thèse.

¹⁷¹ TOPALOV Christian, « Le champ réformateur », chapitre d'ouvrage cité, p. 473.

¹⁷² *Ibidem*, p. 462.

¹⁷³ *Ibidem*, p. 466.

¹⁷⁴ *Ibidem*, p. 471.

Conclusion de la première partie

Les différents sous-groupes de notre corpus ayant été exposés et disséqués, il est à présent loisible de s'attaquer à leur comparaison et à leur traitement statistique. Avant d'y procéder, repartons d'un outil visuel et imagé utilisé par l'un de nos enquêté-e-s : la théorie du feu de camp de Maurice Halbwachs¹. Cette théorie a pour but de rendre compte du degré différentiel d'intégration des classes populaires à la société du point de vue des modes de vie. Le recours à une telle métaphore n'est pas un acte isolé chez Halbwachs. Christian Topalov fait ainsi remarquer que dans *Les expropriations et le prix des terrains à Paris* (texte d'« intervention » publié par Halbwachs en 1909), les métaphores sont « toutes empruntées à la physique : tantôt à la mécanique (système de forces et résultante), tantôt à l'hydraulique (pression et courants), tantôt à l'électricité (pôles et attraction), jamais à la physiologie »². La conception émanatiste du feu de camp laisse penser qu'il n'existe pas d'autonomie pour les valeurs et la culture des classes populaires ; elle incline, dans sa visée intégratrice, au légitimisme. On peut néanmoins juger qu'elle nous sert à quelque chose dans le cadre de notre enquête. Si on la rapproche de la question du public, la théorie du feu de camp (ou du foyer) fait en effet penser à l'*obsequium* spinoziste, à cette idée que l'État nous imprime ses pratiques et nous fait agir selon des schèmes de perception qui lui sont imputables. Dans les *Leçons de sociologie*, Durkheim ne parle-t-il pas de l'État comme d'un « foyer de vie spéciale et originale »³ ? On peut ainsi, en adaptant le croquis réalisé par Baudelot et Establet, se représenter l'espace social que nous décrivons à l'aide de plusieurs cercles concentriques ordonnés autour du foyer de l'État, qui n'est autre que le Conseil d'État (schéma 2). Les autres groupes sociaux qui composent notre corpus s'efforceraient ainsi, avec une réussite inégale, de s'approcher de ce centre. Le problème, avec cette théorie du feu du camp, est cependant qu'elle fait comme si tous les hauts fonctionnaires, par exemple, pensaient la même chose, alors que, comme on l'a vu, Fontaine et Cheysson ne mènent pas du tout le même combat. En outre, la théorie du foyer repose tout entière sur une logique de mimétisme (toutes les classes sociales périphériques essaieraient de tendre vers le mode de vie des élites dominantes), alors que nous nous contentons de supposer que c'est par rapport au foyer du Conseil d'État que s'organise le champ que nous décrivons. Dans notre esprit, si foyer il y a, ce n'est pas un foyer de valeurs centrales (si on met à part le désintéressement) dont les autres acteurs essaieraient de s'approcher, mais un foyer qui concentre du capital juridique et bureaucratique.

¹ Cette théorie est développée par Halbwachs dans, *La classe ouvrière et les niveaux de vie*, Paris, Alcan, 1912, p. 118-119. Le croquis ci-dessous qui la représente (schéma 1) est lui emprunté à Christian Baudelot et Roger Establet (dans *Maurice Halbwachs : consommation et société*, Paris, PUF, 1994, p. 44).

² TOPALOV Christian, « Maurice Halbwachs et les villes » in LEPETIT Bernard et TOPALOV Christian (dir.), *La ville des sciences sociales*, Paris, Belin, 2001, p. 43.

³ DURKHEIM Émile, *Leçons de sociologie*, ouvrage cité, p. 131.

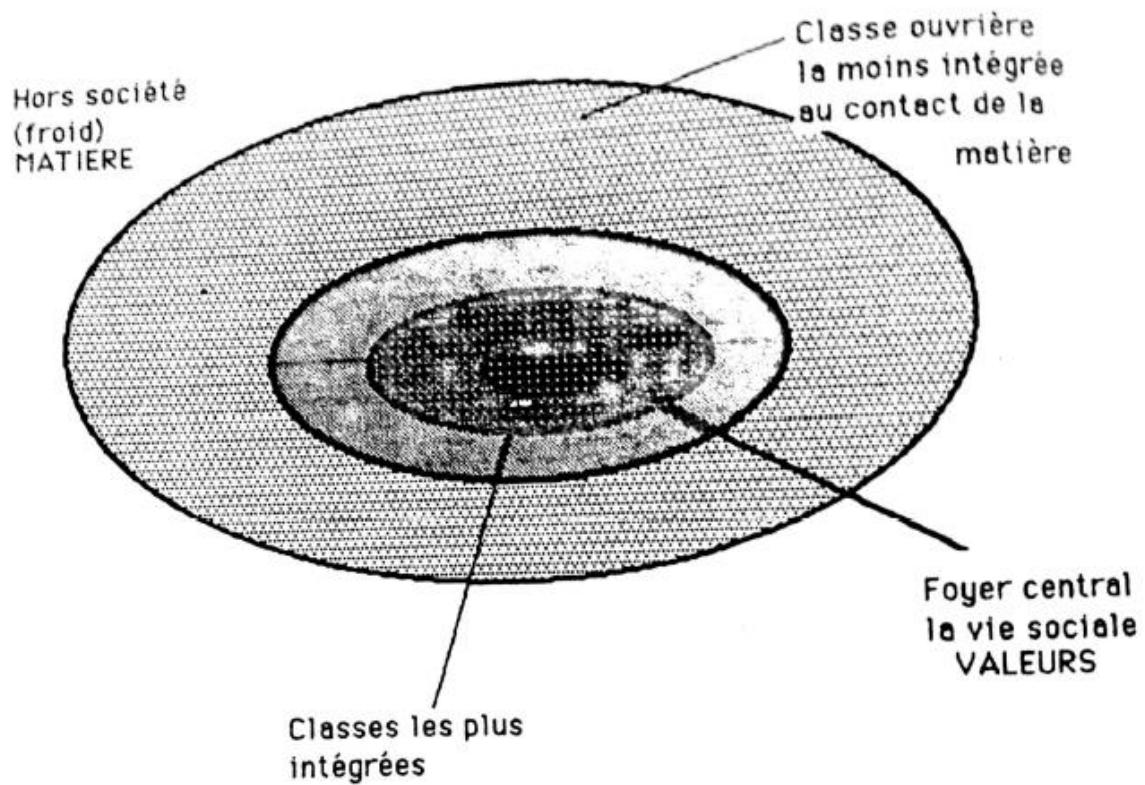


Schéma 1 : M. Halbwachs ou la théorie du feu de camp

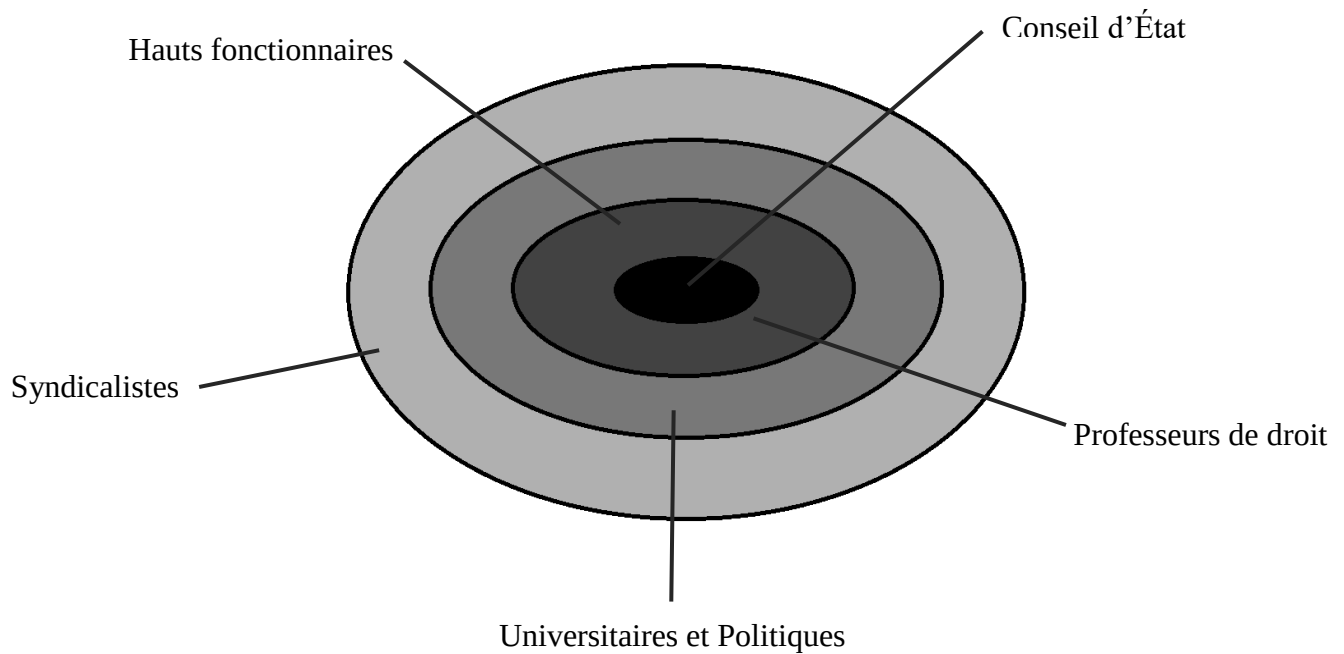
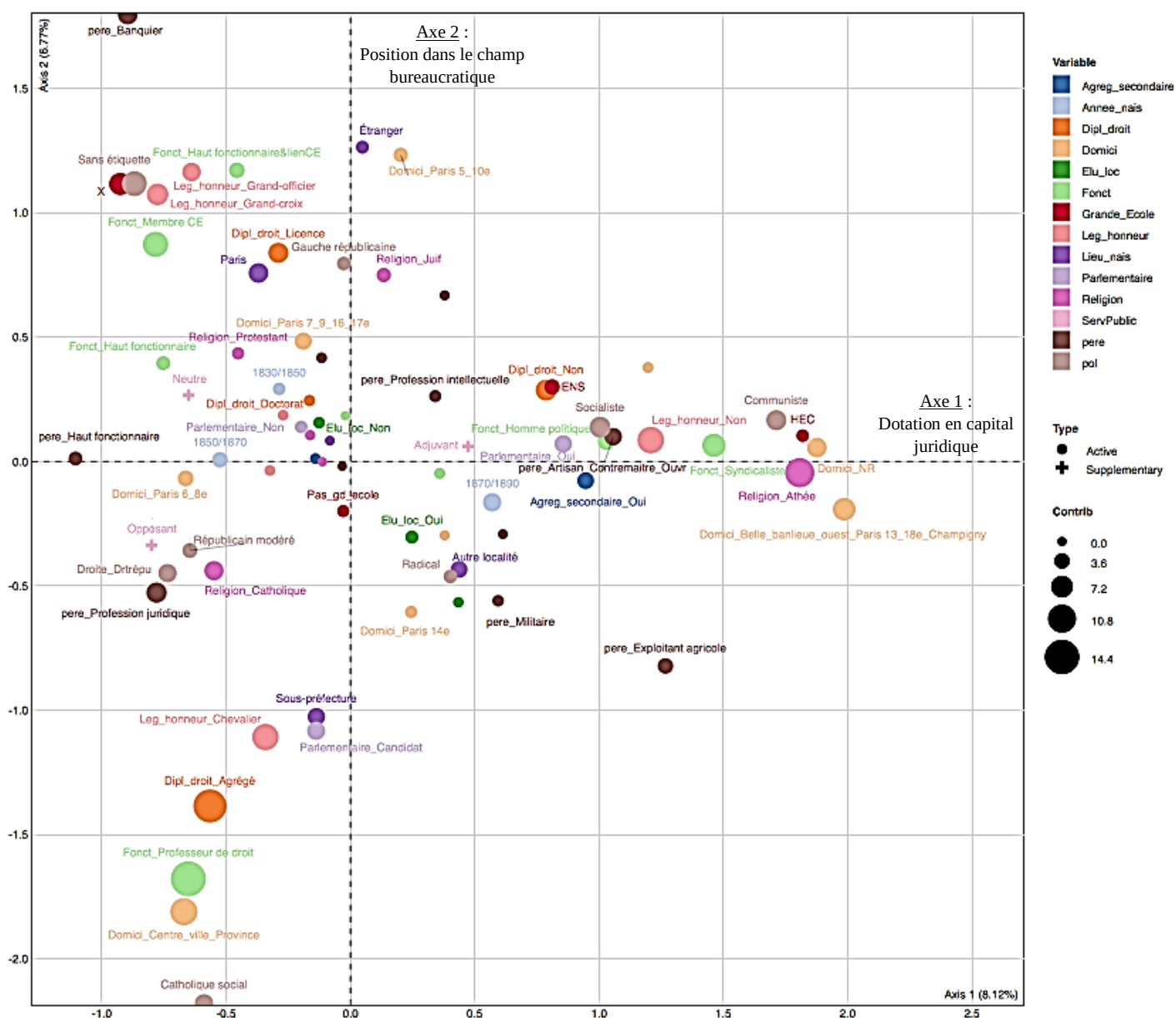


Schéma 2 : le Conseil d'État, foyer central du service public

L'image du foyer présente bien évidemment des limites par rapport à notre objet : elle est trop rudimentaire pour représenter avec une juste proportion les positions de chaque sous-groupe à l'intérieur du champ du public. Dans l'*Essai sur le don*, Mauss écrivait que « *le principe et la fin de la sociologie* » était « *d'apercevoir le groupe entier et son comportement tout entier* »⁴. C'est ce à quoi nous souhaitons arriver dans la conclusion de cette première partie. Pour exploiter une cohorte segmentée qui ne se prête pas à un traitement statistique classique, l'analyse des correspondances multiples apporte une solution adéquate : en plus de fournir un condensé d'information sur les dépendances entre différentes variables, elle permet de décrire cet espace social du service public. De plus, ce qui justifie le recours à l'ACM, c'est, dans un cadre prosopographique, la considération de l'individu à partir de variables qui, nous allons l'expliquer à présent, ne sont, pour la plupart, pas quantitatives. C'est la raison pour laquelle nous avons privilégié un tel instrument, au détriment par exemple d'une analyse factorielle des correspondances ou d'une analyse en composantes principales.

⁴ MAUSS Marcel, *Essai sur le don : forme et raison de l'échange dans les sociétés archaïques*, Paris, PUF, 2007 [1924], p. 245.

Graphique 2 : l'espace des correspondances des exposant-e-s de l'idée de service public

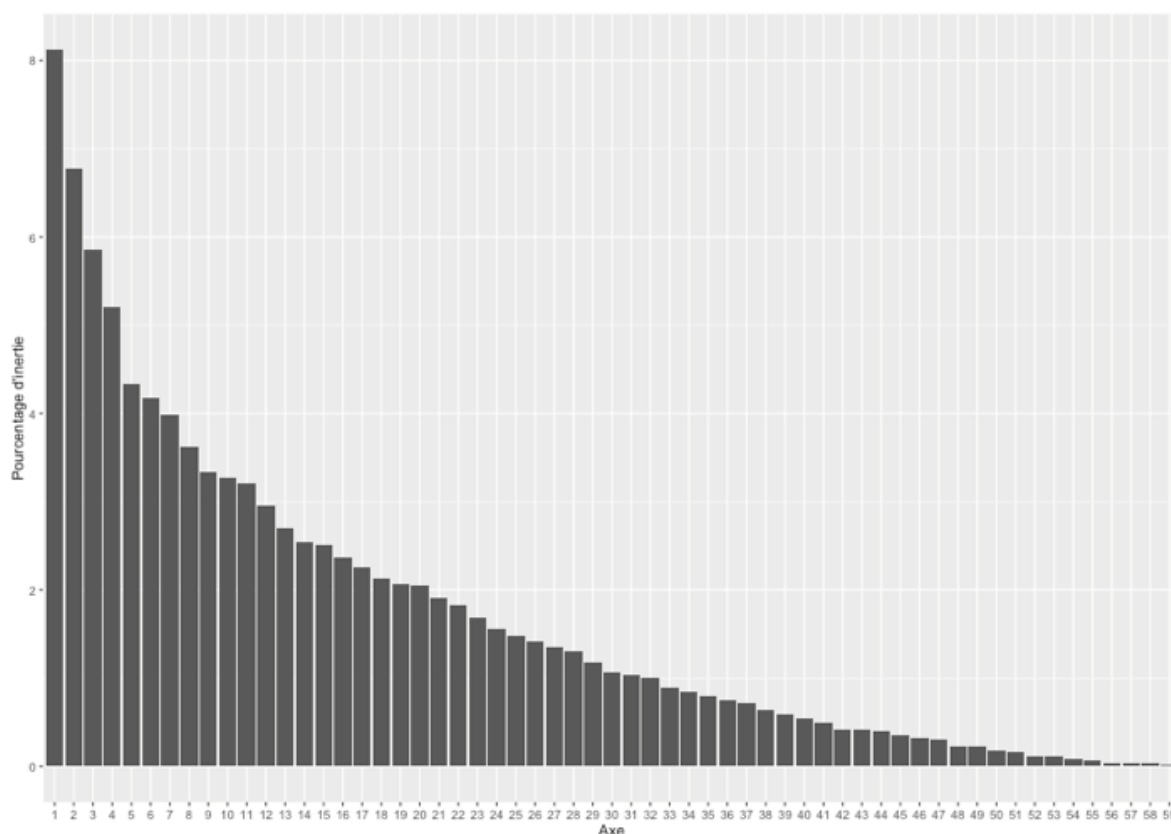


Le graphique ci-dessus a été réalisé à partir d'un « questionnaire » regroupant 17 variables. La base de données utilisée regroupait en tout 39 variables différentes ; certaines (comme « Commissaire du gouvernement », « Pantouflage » ou « Décanat ») étaient propres à chaque sous-groupe, et ne pouvaient logiquement être exportées au moment de comparer l'ensemble. Les variables retenues peuvent se répartir en trois groupes principaux : propriétés sociales (date et lieu de naissance, profession du père, formation, religion, domicile), position dans le champ décrit (fonction dans l'enquête, juriste d'État ou non, lien avec le Conseil d'État, Légion d'honneur) et position et intégration dans le champ politique (parlementaire ou non, élu local ou non, position politique et position par rapport au service public). La variable « Religion » renseigne ici plus une appartenance qu'un degré de pratique ou d'observance. D'autre part, pour qualifier le rapport de chaque enquêté-e au service public, nous reprenons à la théorie du schéma actantiel de Greimas les termes d'adjuvant et d'opposant. Cette modalité binaire, à laquelle vient se greffer la réponse « Neutre », est représentée sur le graphique en variable illustrative. La catégorie « Adjuvant » ne préjuge en rien du for intérieur des individus, puisque, comme on l'a souligné au sujet des membres du Conseil d'État, on peut devoir jouer le rôle de l'officiel sans

vraiment croire au service public et en méprisant le commun. Cette variable présente le défaut de simplifier et de schématiser un phénomène extrêmement complexe, puisqu'on peut être, comme Duguitt, un adjuvant du service public sur le plan théorique 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.

Les catégories de classement politique sont les suivantes : droite, droite républicaine, républicain modéré, catholique social, gauche, radical, socialiste, communiste, auxquelles s'ajoutent les « sans étiquettes ». Sur le graphique, les modalités « droite », « droite républicaine » et « républicain modéré », extrêmement proches par leur coordonnée, ont été regroupées. On est bien en peine de qualifier les positions politiques des conseillers d'État, qui se retrouvent souvent « sans étiquette ». On rappellera par ailleurs que, sous la Troisième République, les classifications politiques sont, sur la longueur, malaisées. En premier lieu, le sinistrisme a pour effet de déporter les républicains de gouvernement des années 1880 vers la droite modérée. En second lieu, la période 1914-1940 est riche en trajectoires qui défient la traditionnelle distinction entre la droite et la gauche. Ainsi, Jacques Doriot, leader des Jeunesses communistes au début de sa « carrière », se retrouve en 1941 sous l'uniforme de la Légion des volontaires français contre le bolchévisme. À l'inverse, le colonel de La Rocque, fondateur des Croix de feu, rejette le statut des Juifs et connaît la déportation. Georges Valois épouse une trajectoire semblable : fondateur du Faisceau (1925), il est arrêté par la Gestapo et meurt du typhus à Bergen-Belsen. Spectaculaires, ces reclassements n'étaient pas rares (on pourrait aussi citer le cas d'Hubert Bourgin) sous la Troisième République, qui compte aussi son lot de « révolutionnaires devenus préfets ». À partir de 1914, en particulier, ces transferts politiques d'une extrémité à l'autre sont d'une nature différente que les simples évolutions politiques généralement constatées avec l'âge.

Graphique 3 : histogramme des valeurs propres de l'ACM



L'analyse des correspondances que nous exploitons ne retient que les deux premiers axes de l'histogramme ci-dessus. Les axes 3 et 4, qui expliquent environ 6 et 5 % de la variance, pourraient nous donner de l'information, mais ils ne sont pas, en tout cas à ce stade, d'une lecture très claire. Ainsi, nous n'interprétons pas l'axe 3, qui oppose un capital d'universitaire à un capital d'élus (et les syndicalistes aux hommes politiques dans le cas de l'axe 4), car les modalités de la variable service public (adjuvant/opposant/neutre) n'y sont pas polarisées. Par ailleurs, pour ne pas surcharger le graphique, nous n'avons conservé (tableaux 3 et 4) que les modalités dont la contribution était supérieure à la contribution moyenne, qui s'élève ici à 1,38 %

L'axe 1, qui mesure 8 % de l'inertie globale, oppose d'un côté la « religion » athée, l'absence de Légion d'honneur et de diplôme de droit, un domicile dans les quartiers secondaires de Paris ou en banlieue, le fait d'être homme politique ou syndicaliste et d'être né après 1870 d'un père artisan, contremaître, ouvrier ou exploitant agricole, à « Membre du Conseil d'État », « Père profession juridique » « Domicilié à Paris 6^e ou 8^e », « Né avant 1870 », « Catholique », « Professeur de droit » et « grand-croix de la Légion d'honneur ». Cet axe est davantage étiré par les modalités situées les plus à droite du graphique. Ce sont en effet les hommes politiques (qui n'ont aucun lien avec le Conseil d'État⁵) et les syndicalistes qui le polarisent. Le défaut de religion et de reconnaissance par le pouvoir *via* la Légion d'honneur contribuant puissamment à l'éclatement du nuage de points, on peut former une première hypothèse selon laquelle cet axe oppose à des élites en devenir un capital juridique anciennement acquis.

Tableau 3 : tableau des contributions supérieures à la moyenne (axe 1)

Variable	Level	Coord	Contrib	Cos2
Religion	Religion_Athée	1.807	9.738	0.544
Leg_honneur	Leg_honneur_Non	1.208	7.914	0.512
Fonct	Fonct_Syndicaliste	1.462	5.793	0.319
Domici	Domici_Belle_banlieue_ouest_Paris 13_18e_Champigny	1.986	5.346	0.274
pol	Socialiste	1.004	4.368	0.264
pol	Communiste	1.713	3.976	0.204
Dipl_droit	Dipl_droit_Non	0.787	3.863	0.264
Domici	Domici_NR	1.876	3.817	0.193
Annee_nais	1870/1890	0.57	2.91	0.244
Fonct	Fonct_Homme politique	1.03	2.877	0.158
Fonct	Fonct_Membre CE	-0.784	2.828	0.174
Parlementaire	Parlementaire_Oui	0.856	2.777	0.163
pere	pere_Artisan_Contremaître_Ouvr	1.057	2.727	0.148
pere	pere_Profession juridique	-0.78	2.641	0.16
Agreg_secondaire	Agreg_secondaire_Oui	0.946	2.423	0.133
pol	Sans étiquette	-0.869	2.251	0.126
pol	Droite_Drtrépu	-0.736	2.203	0.131
Religion	Religion_Catholique	-0.549	2.04	0.145
Domici	Domici_Paris 6_8e	-0.663	2.023	0.124
Annee_nais	1850/1870	-0.525	1.945	0.141
Grande_Ecole	X	-0.926	1.859	0.099
Fonct	Fonct_Professeur de droit	-0.652	1.614	0.095
Grande_Ecole	ENS	0.811	1.605	0.087
Dipl_droit	Dipl_droit_Agrégé	-0.565	1.557	0.097
Leg_honneur	Leg_honneur_Grand-croix	-0.776	1.468	0.08

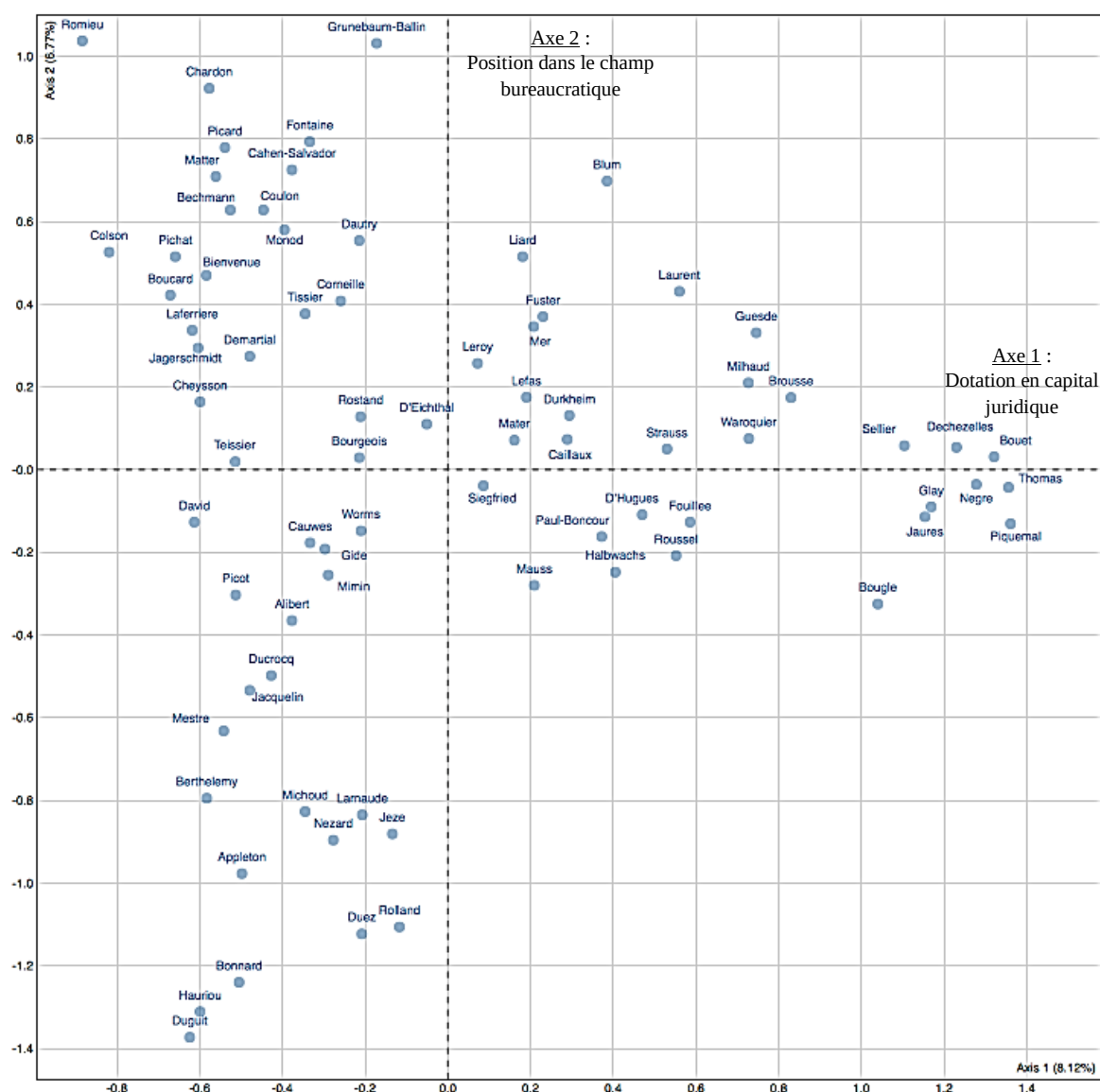
⁵ Par « lien avec le Conseil d'État », j'entends soit un passage au tour extérieur, soit un lien matrimonial ou de descendance.

Tableau 4 : tableau des contributions supérieures à la moyenne (axe 2)

Variable	Level	Coord	Contrib	Cos2
Fonct	Fonct_Professeur de droit	-1.678	12.817	0.626
Dipl_droit	Dipl_droit_Agrégé	-1.385	11.226	0.585
Domici	Domici_Centre_ville_Province	-1.81	7.453	0.328
Leg_honneur	Leg_honneur_Chevalier	-1.108	7.182	0.375
pol	Sans étiquette	1.117	4.462	0.208
Fonct	Fonct_Membre CE	0.873	4.208	0.216
Dipl_droit	Dipl_droit_Licence	0.839	3.658	0.185
Leg_honneur	Leg_honneur_Grand-croix	1.074	3.374	0.153
Grande_Ecole	X	1.116	3.239	0.144
Lieu_nais	Paris	0.758	3.177	0.163
pere	pere_Banquier	1.797	3.15	0.131
pol	Catholique social	-2.179	3.087	0.127
Parlementaire	Parlementaire_Candidat	-1.083	3.048	0.136
Lieu_nais	Sous-préfecture	-1.026	2.738	0.122
Leg_honneur	Leg_honneur_Grand-officier	1.164	2.643	0.115
Domici	Domici_Paris 7_9_16_17e	0.484	2.362	0.158
Fonct	Fonct_Haut fonctionnaire&lienCE	1.171	1.783	0.075
Religion	Religion_Catholique	-0.439	1.568	0.093
Domici	Domici_Paris 5_10e	1.233	1.483	0.062
Religion	Religion_Juif	0.75	1.462	0.065
pere	pere_Profession juridique	-0.527	1.442	0.073

L'axe 2 exprime 7 % de la variance contenue dans notre base de données. Ce sont cette fois-ci les individus logés en bas du graphique (professeurs agrégés de droit, vivant dans des centres-villes de province, chevaliers de la Légion d'honneur, candidats à une élection parlementaire, nés dans une sous-préfecture d'un père exerçant une profession juridique) qui s'opposent à « Licence de droit », « Né à Paris », « Membre du CE », « Ancien élève de l'X », « grand-croix de la Légion d'honneur », domicile dans un très beau quartier et père banquier (cette dernière modalité étant une queue de comète). Ce deuxième axe semble donc illustrer une proximité avec le centre administratif de l'État, où l'on constate que les « sans étiquette » sont situés loin des catholiques sociaux. Cet axe 2 paraît cependant peu politisé, par opposition au premier axe, qui l'est davantage.

Graphique 4 : projection des individus dans l'espace des correspondances

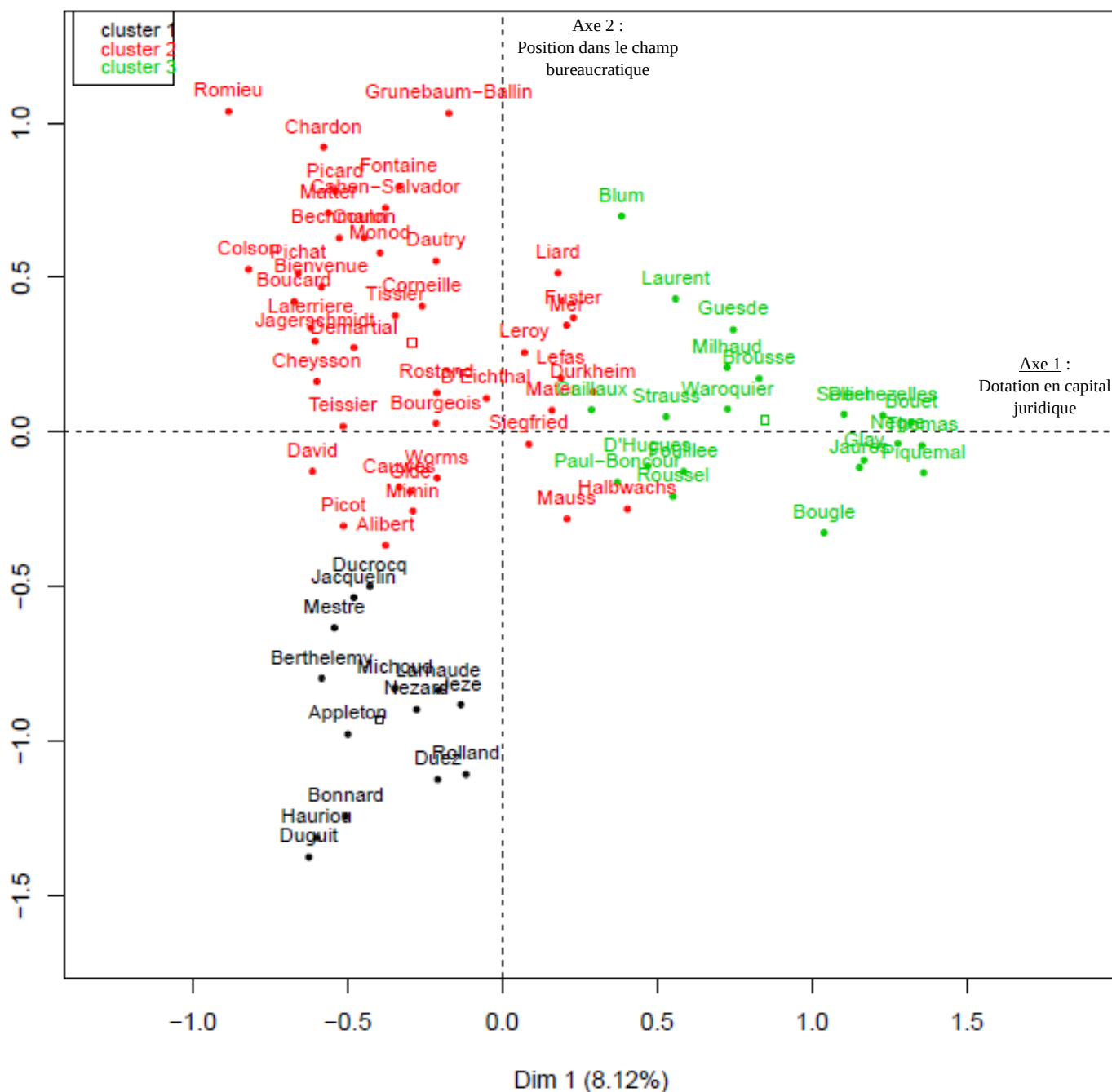


Les résultats non triviaux qu'on peut tirer de la réalisation de cette ACM concernant en premier lieu la différenciation du capital juridique et la « *distribution asymétrique du pouvoir d'État* »⁶. Pour rappel, une des thèses que l'enquête cherche à mettre au jour est que la grande lutte qui se joue dans la genèse du « champ du public » met en jeu la monopolisation progressive de cette ressource qu'est l'universel, par l'intermédiaire du travail symbolique des « juristes d'État » (membre du Conseil d'État et professeurs de droit administratif). D'où l'importance de la dotation de chaque individu en capital juridique, puisque le droit constitue la barrière à l'entrée dans le champ. L'inégale dotation en capital juridique est ainsi portée par le premier axe du graphique. L'axe 2, que nous avons baptisé faute de mieux « Position dans le champ bureaucratique », confirme pour sa part la thèse de Guillaume Sacriste sur l'opposition entre Paris et la province et la géospatialisation du champ juridique dans son expression universitaire. La scène que nous décrivons dans notre enquête est elle-même très parisienne, puisque le service public y est traité comme un savoir de gouvernement entre les mains du Conseil d'État. Par conséquent, ce qui ressort de la construction de notre corpus, c'est que ce qui est le plus

⁶ SACRISTE Guillaume, *La république des constitutionnalistes*, ouvrage cité, p. 15.

discriminant dans l'espace que nous analysons réside dans la distance par rapport au champ du pouvoir (dont le foyer est le Conseil d'État) et la dotation en capital juridique.

Graphique 5 : classification ascendante hiérarchique des individus dans l'espace des correspondances



Un autre enseignement peut être tiré de l'analyse des correspondances. Le graphique 2 nous apprend qu'être neutre face au service public place un enquêté beaucoup plus près des opposants que des adjuvants (et non pas à mi-distance). C'est ce que permet de mieux visualiser la projection des individus en variable supplémentaire (graphique 4), mais aussi et surtout le recours à une classification ascendante hiérarchique (graphique 5). Cet outil statistique apporte une plus-value élégante en opérant des regroupements entre catégories d'individus proches. Dans notre cas, il isole 3 classes assez bien distinguées, qui correspondent aux 3 sous-groupes

de notre première partie, à cette différence près que les hauts fonctionnaires sont beaucoup plus proches du Conseil d'État que les professeurs de droit, contrairement à ce que l'on pouvait penser *a priori* (cf. notre adaptation de la théorie du feu de camp d'Halbwachs). Bien que jouant un rôle capital dans la rationalisation du droit administratif, ces derniers n'ont aucun lien (si ce n'est l'intérêt « intellectuel » et professionnel) avec le Conseil d'État, et représentent une population bien distincte. Si les adjuvants du service public se recrutent prioritairement dans les groupes 2 (22 individus) et 3 (20), ce chiffre doit être nuancé par le fait que le « *cluster* » des hauts fonctionnaires et membres du Conseil d'État (en rouge sur le graphique) compte 8 neutres et 12 opposants, ce qui, en vertu de ce que nous venons d'expliquer sur le fait que, en raison de leur position dans le plan orthogonal, les neutres étaient en réalité des opposants qui ne disaient pas leur nom, donne au total 20 adversaires du service public, contre 6 chez les professeurs de droit et 0 dans le groupe formé par les politiques, syndicalistes et universitaires. Grâce à la classification ascendante hiérarchique, l'ACM se voit donc dotée d'un pouvoir de révélation qui se révèle très utile dans le cas de la délimitation de sous-corpus. Elle permet en outre d'atteindre un degré de finesse appréciable dans la mise en évidence des proximités entre individus. On constate par exemple l'isolement relatif de Romieu, engendré par le fait d'avoir un père banquier mais aussi par son refus de jamais exercer une fonction extérieure à la section du Contentieux du Conseil d'État. *A contrario*, René Worms, à équidistance des 3 univers, semble pris entre plusieurs mondes.

Deuxième partie

Reconfigurer le champ juridique : le service public et la constitution du droit administratif en tant que discipline

« On comprend que, selon une logique qui s'observe dans tous les champs, les dominés ne puissent trouver qu'à l'extérieur, dans les champs scientifique et politique, les principes d'une argumentation critique visant à faire du droit une "science" dotée de sa méthodologie propre et fondée dans la réalité historique, par l'intermédiaire entre autre choses de l'analyse de la jurisprudence. Ainsi, selon une division qui se retrouve dans tous les débats théologiques, philosophiques ou littéraires à propos de l'interprétation des textes sacrés, les partisans du changement se situent du côté de la science, de l'historicisation de la lecture et de l'attention à la jurisprudence, c'est-à-dire aux nouveaux problèmes et aux nouvelles formes de droit que ceux-ci appellent. Quant à la sociologie, indissolublement liée, dans la perception des gardiens de l'ordre juridique, au socialisme, elle incarne la réconciliation maléfique de la science et de la réalité sociale contre laquelle l'exégèse de la théorie pure représentait la meilleure protection » (Pierre Bourdieu)¹

Après avoir présenté les différents acteurs de notre histoire et analysé leur trajectoire sociale sous-corpus par sous-corpus, il s'agit à présent de prendre tous ces acteurs *ensemble*, et de décrire la séquence historique au cours de laquelle ils/elles ont travaillé cette idée de service public. Cette deuxième partie, qui est, à n'en pas douter, le cœur de la thèse, s'ouvre davantage au contenu de cette idée, sans perdre aucunement de vue les propriétés sociales de ceux/celles qui l'élaborent. Ce contenu est directement donné par la constitution de cette « nouvelle » discipline qu'est le droit administratif, laquelle coïncide avec une profonde réorganisation du champ juridique. Pour appréhender ce bouleversement, qui concerne aussi bien le droit positif que le champ juridique universitaire, on pourrait, à partir d'un vocabulaire de type « élassien », parler de *reconfiguration*, en désignant ainsi la redistribution de rôles induite par l'arrivée de « nouveaux » venus dans le champ. Bien que le droit administratif existât avant 1873, sous une forme certes moins tournée vers le contentieux, membres du Conseil d'État et professeurs de droit instituent alors une coopération teintée de concurrence pour se faire une place originale face aux civilistes. Comme l'écrit Sorel en 1896, *« la transaction est le caractère nécessaire d'une lutte entre deux minorités actives se battant pour le partage ; elle assure la continuité en agrégeant les nouveaux venus à la civilisation des anciens possesseurs du droit »*².

Cette deuxième partie étudie cette reconfiguration sous trois angles successifs : tout d'abord par une approche qui conjugue sociologie historique et sociologie narrative, pour disséquer la phase d'accélération que connaît le droit administratif entre 1873 et 1940 (« D'Agnès Blanco aux lois de Rolland ») ; ensuite, en dépassant la question du service public

¹ BOURDIEU Pierre, « La force du droit », article cité, p. 18.

² SOREL Georges, « Étude sur Vico », *Le devenir social*, II, 1896, p. 935.

comme critère de compétence de la juridiction administrative, en recourant à une méthode de comptage de ce que les juristes appelleraient le service public au sens « matériel » (« Le service public, ses domaines et les techniques de langage du droit administratif ») ; enfin en revenant, par le choix d'une focale située à mi-chemin de la socio-histoire des disciplines juridiques et de l'histoire sociale des sciences sociales, sur ce qu'implique le choix du paradigme de service public par rapport aux autres disciplines avec lesquelles le droit *savant* (et non plus seulement le droit comme juridiction) est amené à être en concurrence (« L'économie disciplinaire du service public »).

Chapitre 4

D'Agnès Blanco aux lois de Rolland

« Dans l'ordre juridique, comme dans l'ordre théologique, il est une "légende dorée" où certaines figures apparaissent entourées d'une lumineuse auréole et certains noms d'une vénération particulière. Tel est, notamment, dans les fastes de la jurisprudence, l'arrêt Blanco. Il n'est pas de tribunal qui ne s'interdise d'officier, en matière de responsabilité de la puissance publique, sans le secours de ce canon » (Just Luchet¹)

Entre l'accident qui laisse paralysée la petite Agnès Blanco et la formulation doctrinale, par Louis Rolland, des « lois » sur le service public se développe une histoire qui correspond clairement à la structuration d'un champ, ou plutôt d'un sous-champ : le droit administratif. Dans ce chapitre, il s'agit ainsi de fixer une chronologie en l'inscrivant dans un certain nombre d'éléments structurels, en ayant toujours à l'esprit la particularité du contexte socio-politique de la Troisième République, qui explique que les juristes et les conseillers d'Etat jouent un rôle important sur la période.

À ce contexte socio-politique s'ajoute une donnée majeure – déjà aperçue dans la première partie –, qui est la nature jurisprudentielle du droit administratif tertio-républicain. Cette donnée est prépondérante car c'est par la jurisprudence que le sous-champ du droit administratif se structure, avec des acteurs qui sont des juges, des commentateurs, mais aussi des requérant-e-s. Ces acteurs, surtout les deux premiers, tiennent à l'absence de codification du droit administratif, et défendent son essence, qui serait d'être « *un droit à transformation continue* »². Cela donne, pour le regard extérieur, un résultat assez étrange, dans lequel le service public apparaît comme une grande fondation, mais comme une grande fondation qu'on « bricolerait » tous les jours, au prix de débats dont certains paraissent tout à fait sioux. Dans cette construction, c'est le Conseil d'État qui a la main : il a non seulement une grande autorité morale et politique, mais il ne peut également pas être contredit en appel, puisqu'il n'y a à l'époque ni Conseil constitutionnel ni Cour européenne des droits de l'homme. Il n'y a pas non plus de cours administratives d'appel, seulement des conseils de préfecture, dont la compétence est très réduite. À partir de 1953 et de la création des tribunaux administratifs, le Conseil d'État fera plus de cassation que de recours direct, ce qui constitue une énorme différence en termes de formalisme et de rapport aux faits. Le Conseil d'État de la Troisième République apparaît *a contrario* comme ayant les coudées franches, comme le note Hauriou : « *Le Conseil d'État s'est trouvé dans une situation exceptionnelle : juge définitif de tout le contentieux administratif,*

¹ LUCHET Just, *L'arrêt Blanco : la thèse de la compétence administrative en matière de responsabilité civile de l'État*, Paris, Sirey, 1935, p. 5.

² LETOURNEUR Maxime, « Quelques réflexions sur la codification du droit administratif », *Mélanges Julliot de la Morandière*, Paris, Dalloz, 1964, p. 276.

grâce à l'appel et à la cassation, qui lui subordonnaient toutes les autres juridictions administratives, il était en même temps juge prétorien, grâce à l'absence de codification »³.

Comme on a pu le mettre en valeur dans le chapitre 1 de la première partie, 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, rappelons-le, 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 Troisième 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.⁴

Si cette jurisprudence est volontiers valorisée par les commissaires du gouvernement, comme ici 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 Troisième 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 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 »*⁵. 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 citoyens pour avoir l'idée de s'en plaindre. Dit autrement, dans une société « idéale », il n'y aurait ni juge administratif ni contentieux des services publics, puisque *« le contentieux n'est jamais, dans la vie juridique, qu'un accident »* qui *« tend à rétablir l'ordre perturbé »*, et que *« la règle n'est pas faite pour le juge, mais, en quelque sorte, pour rendre le juge inutile »*⁶. En retraçant l'évolution de la jurisprudence sur la période étudiée, nous devons toujours garder à l'esprit cette idée que les écrits des membres de la section du Contentieux renvoient, par définition, à *« la dimension "pathologique" de la gestion des services »*, et qu'ils *« reflètent une image fragmentée et partielle de la réalité administrative »*⁷.

D'autre part, il ne faut pas oublier que, dans les premières années du nouveau régime, le droit administratif correspond à ce que Christian Topalov appelle un champ faible, et, plus généralement, que le droit public est loin d'être hégémonique sous la Troisième République. Il a déjà été expliqué, dans le chapitre 2⁸, qu'au moins jusqu'en 1914, le droit administratif n'était toujours pas une option pour la composition écrite du concours d'agrégation. Au sein des revues

³ HAURIOU Maurice, « De la formation du droit administratif depuis l'an VIII », *Revue générale d'administration*, 1892, tome II, p. 389.

⁴ ROUCHON-MAZERAT Edmond, conclusions sur l'affaire *Mélinette*, *Recueil Sirey*, 1933, III, p. 102.

⁵ BIGOT Grégoire, « Les mythes fondateurs du droit administratif », *Revue française de droit administratif*, 2000, numéro 3, p. 532.

⁶ RIVERO Jean, « Jurisprudence et doctrine dans l'élaboration du droit administratif », article cité, p. 35.

⁷ DUBOIS DE CARRATIER Laurent, « Le Conseil d'État, l'économie et le service public », article cité, p. 51.

⁸ Voir p. 107-108.

généralistes (Dalloz, Sirey, *Revue critique*), ce n'est que progressivement que grandit la part réservée au droit public. La *Revue générale d'administration* est créée en 1878, mais, bien qu'elle ouvre ses colonnes aux publicistes, elle émane directement de l'administration active. Il faut attendre 1894 pour voir la création par Larnaude de la *Revue du droit public et de la science politique*. Pour ce qui est des manuels, ils sont peu nombreux, et de facture très classique. Le *Traité* de Laferrière, publié pour la première fois en 1887, fait date, mais il est surtout une machine à légitimer le Conseil d'État et sa conception du droit administratif, et ne convainc pas forcément les civilistes de l'Université. Dans la préface de la deuxième édition des *Principes généraux du droit administratif*, Jèze signale qu'en 1913, la Faculté de droit de Paris avait exclu que le droit administratif pût faire l'objet d'une dissertation en licence car il lui paraissait impossible de faire une dissertation sans un recueil de textes. Le décalage avec le point de vue d'un administrativiste comme Jèze est total, celui-ci proclamant : « *Il n'y a point, fort heureusement pour le développement du droit public français, de code administratif* »⁹.

Il est capital d'insister sur le fait que, si les juges et la doctrine sont tant attachés au caractère non codifié du droit administratif, c'est parce que ce dernier leur permet de le déterminer à leur façon, en faisant notamment de la notion de service public la *matrice* de ce droit, c'est-à-dire l'instrument de son développement. Face à un droit civil qui continue à être hégémonique, et face à des juridictions judiciaires qui se considèrent encore largement compétentes pour juger de la responsabilité des fonctionnaires, les juristes de droit public sont désireux de trouver « *une clef argumentative pour maintenir les zones stratégiques de compétence du juge administratif* »¹⁰. Le Conseil d'État souhaitait ne pas se départir de champs de compétence cruciaux, et, de ce point de vue, il est probable que le concept de service public ait fourni aux administrativistes l'occasion de fonder « *un faisceau argumentatif* »¹¹. En ce sens, le service public du droit administratif peut s'apparenter à ce qu'Eisenmann a appelé les « *concepts de doctrine* » ou de « *classification théorique* »¹², c'est-à-dire des concepts qui sont créés et employés par les théoriciens du droit dans le but d'ordonner et d'analyser les phénomènes juridiques. Ce type de concept véhicule « *les présupposés, les mythes et les idéologies qui se dégagent du système juridique et tendent à imprégner la doctrine* »¹³. C'est la raison pour laquelle ces concepts ne sont jamais uniquement des concepts : ils ont une efficacité dans la pratique, et relèvent de ce que Pierre Legendre appelle le pouvoir des docteurs, « *un fait d'autant plus important que, sans l'appui constant d'une théorie, sans l'effort régulier pour introduire, dans la réglementation ou les jurisprudences, les concepts classificatoires, sans cette capitalisation des doctrines, le droit administratif serait resté une pratique de l'Administration, plus ou moins incontrôlable et incontrôlée* »¹⁴. C'est donc comme un concept hybride, à la fois théorique et pratique, qu'il faut comprendre la notion de service public,

⁹ Cité par Serge Salon et Jean-Charles Savignac dans la préface de la réédition des *Principes généraux du droit administratif* de Gaston Jèze (Paris, Dalloz, 2004 [1904], tome 2).

¹⁰ GUGLIELMI Gilles-Jean, « Les juristes, le service public et les entreprises publiques aux dix-neuvième et vingtième siècle », *Revue d'histoire moderne et contemporaine*, numéro 52-3, 2005, p. 101.

¹¹ *Ibidem*, p. 102.

¹² EISENMANN Charles, « Quelques problèmes de méthodologie des définitions et des classifications en science juridique », *Archives de philosophie du droit*, numéro 11, 1966, p. 29.

¹³ LOISELLE Marc, « L'analyse du discours de la doctrine juridique : l'articulation des perspectives interne et externe » in BACHIR Myriam (dir.), *Les méthodes au concret : démarches, formes de l'expérience et terrains d'investigation en science politique*, Paris, PUF, 2000, p. 193.

¹⁴ LEGENDRE Pierre, « La facture historique des systèmes : notations pour une histoire comparative du droit administratif français », *Revue internationale de droit comparé*, volume 23 (1), 1971, p. 26.

devenue sous la Troisième République « *la notion fondamentale du droit public moderne* »¹⁵, à telle enseigne qu'un auteur comme Louis Rolland, peut, à la fin de notre période, écrire que « *c'est par le service public que se produit l'intervention de l'État* », et qu'« *étudier les interventions de l'État, c'est donc étudier les services publics* »¹⁶.

Pour saisir le processus qui conduit, à la fin de notre période, à solidifier l'identité entre État et services publics, il faut donc s'attacher à suivre de près la jurisprudence des années 1873-1940. Pour cela, il est nécessaire de travailler sur les arrêts comme mode d'entrée dans notre objet, et de poser la question : comment a-t-on canonisé les grandes décisions du droit administratif ? Comment passe-t-on d'Agnès Blanco au contentieux administratif et aux fameuses « lois de Rolland » ? Il s'agit alors d'étudier le rapport entre la jurisprudence et la doctrine, entre le Conseil d'État et les autres acteurs, et de constater qu'il peut quelquefois y avoir, dans les arrêts de justice, « *une vertu thaumaturgique* »¹⁷. Pour que le « miracle » se produise, il faut un ajustement des circonstances aux visées des légistes, comme l'exprime l'ancien commissaire du gouvernement Roger Latournerie, entré au Conseil en 1919 : « *La naissance de notre notion [celle de service public], ou du moins son épanouissement, s'était produite à la faveur d'un ensemble de circonstances heureuses, où la puissance constructive de juristes d'élite avait trouvé, pour s'exercer, cette opportunité remarquable qui leur avait ouvert les voies de l'action* »¹⁸. Le service public est donc pour les administrativistes ce que le concept d'État de droit sera un peu plus tard pour les constitutionnalistes : une manière de soumettre l'État en promouvant une bonne cause. À la fin de la « La force du droit », Pierre Bourdieu montrait que les intérêts sociaux des groupes dominants avaient partie liée avec la défense de l'orthodoxie juridique, avec « *le refus de reconnaître à la jurisprudence la moindre valeur créatrice et donc une dénégation pratique de la réalité économique et sociale* »¹⁹. Il expliquait également que ce sont alors les dominés du champ, les nouveaux venus, qui, comme le souligne Yves Dezalay, « *s'efforcent d'investir dans un renouvellement de la science jurisprudentielle, voire dans les emprunts aux nouveaux acquis des sciences sociales, afin de se faire reconnaître, tout en favorisant la reconnaissance dans le droit des nouveaux intérêts sociaux dont ils se veulent les porte-parole dans le champ juridique* »²⁰. Les juristes qui font du droit administratif sous la Troisième République s'apparentent à ces dominants dominés, « *qui ne peuvent faire progresser leurs intérêts qu'en les associant à des causes qui leur paraissent universelles* »²¹, et le service public au sens où ils l'entendent joue précisément le rôle de cette notion pivot qu'ils tournent contre les gardiens de l'orthodoxie juridique que sont les civilistes. Une fois ceci admis, la tâche de l'analyse est de montrer en quoi l'arrêt Blanco, « *véritable révolution jurisprudentielle* »²² pour les uns, consécration de « *l'impérialisme administratif* »²³ pour les autres, représente une « bonne affaire ».

¹⁵ DUGUIT Léon, *Les transformations du droit public*, Paris, Éditions La mémoire du droit, 1999 [1913], p. XIX.

¹⁶ ROLLAND Louis, *Répétitions écrites de droit administratif*, Paris, Les cours du droit, 1935, p. 10.

¹⁷ LATOURNERIE Roger, « Sur un Lazare juridique, bulletin de santé de la notion de service public », *Études et documents du Conseil d'État*, 1960, p. 66.

¹⁸ *Ibidem*, p. 74.

¹⁹ BOURDIEU Pierre, « La force du droit », article cité, p. 18.

²⁰ DEZALAY Yves, « Les usages internationaux du concept de champ juridique », *Actes de la recherche en sciences sociales*, numéro 200, 2013, p. 61.

²¹ BOURDIEU Pierre, *La noblesse d'État*, ouvrage cité, p. 548.

²² WALINE Marcel, *Traité de droit administratif*, Paris, Sirey, 1952, p. 60.

²³ LUCHET Just, *L'arrêt Blanco*, ouvrage cité, p. 164.

Le fait qu'une décision de justice puisse occasionner une telle dissension connote l'idée que nous ne sommes pas en présence d'un phénomène totalement rationnel. À partir de là, si l'on dit que le service public a commencé avec Blanco, le problème devient de savoir comment on est arrivé à cette vérité-là : comment la puissance d'un discours particulier parvient-elle à produire une vérité sur elle-même ? Comment se construit un récit solide, fort, pouvant bénéficier de toutes les ressources de la rhétorique juridique ? L'emploi du terme de « légende » est certainement un peu problématique, puisqu'après tout, l'arrêt Blanco et les faits qu'il relate ont bien eu lieu ; celui du terme de « vérité » l'est peut-être tout autant, car, comme souvent en sciences sociales, il n'y a pas une vérité et une légende, mais plutôt des récits concurrents. Ces récits concurrents, il faut les prendre au sérieux, afin de ne pas tomber dans ce qu'Abbott appelle « la fable téléologique »²⁴ de l'histoire linéaire déterminée par le point de vue des « vainqueurs ». D'autre part, s'il y a quelque chose comme une légende, cela veut bien dire qu'on s'est autorisé à construire des personnages héroïques. Dès lors, comme l'écrit Jean Rivero, « le mystère reste entier : comment s'est faite cette promotion singulière [celle de la notion de service public] ? Peut-on en découvrir le secret ? On sait aujourd'hui qu'elle ne doit rien à ceux qui furent, plus tard, les coryphées du service public : Duguit, Jèze, ont pu orchestrer le thème : ils n'ont fait que le recueillir, ils ne l'ont point créé »²⁵. Il y a donc une enquête à mener sur les lieux d'histoire de la pensée juridique, histoire qui, pour filer la métaphore, peut se lire « comme on lit des romans policiers », dans la mesure où s'y « nouent des intrigues complexes », s'y « jouent des vies et des destins » et s'y « organisent des traquenards et des libérations »²⁶. Cette tendance à l'intrigue est, dans le droit, renforcée encore davantage par le secret du délibéré (on ne sait pas qui a fait quoi, surtout, comme on va le voir, pour les affaires du Tribunal des conflits où la décision peut se faire à une voix de majorité), et, dans le droit administratif en particulier, par le laconisme et la brièveté des arrêts.

Encore plus qu'à une légende, nous avons affaire, dans le cas du droit administratif, à une histoire linéaire. Cette histoire linéaire est remarquablement mise en scène dans ce qui constitue aujourd'hui la bible de tout étudiant-e en droit administratif, à savoir le recueil intitulé *Les grands arrêts de la jurisprudence administrative* (GAJA) : « Pour le lecteur attentif, ce livre reconstitue une véritable histoire de notre droit administratif, vu sous l'angle contentieux, au cours des trois derniers quarts de siècle »²⁷, écrivent ainsi les premiers auteurs de ce recueil. Dans cet ouvrage, le choix d'arrêts anciens et présentés par ordre chronologique avait pour but de « mettre en relief la construction progressive du droit administratif »²⁸. Mais ce n'est pas tout. La présentation des faits correspondant à chaque « grande » décision est singulièrement écourtée au profit de citations des conclusions de rapporteurs publics, qui apparaissent comme autant de pièces d'un discours « maison ». Comme le fait remarquer Nicolas Rainaud dans son étude sur le commissaire du gouvernement, on peut en effet affirmer que « le grand arrêt n'est

²⁴ ABBOTT Andrew, *Department and Disciplines: Chicago Sociology at one hundred*, Chicago, University of Chicago Press, 1999, p. 1.

²⁵ RIVERO Jean, « Hauriou et l'avènement de la notion de service public », *Mélanges Mestre*, Paris, Sirey, 1956, p. 465.

²⁶ JOUANJAN Olivier, *Une histoire de la pensée juridique en Allemagne (1800-1918)*, Paris, PUF, 2005, p. 1.

²⁷ BRAIBANT Guy, LONG Marceau et WEIL Prosper (dir.), *Les grands arrêts de la jurisprudence administrative*, Paris, Dalloz, 1956, p. VII.

²⁸ CASSIN René, Lettre aux auteurs du GAJA (5 décembre 1955), p. 2, cité par Philippe Cossalter, « Les Grands arrêts de la jurisprudence administrative » in CAILLOSSE Jacques et RENAUDIE Olivier (dir.), *Le Conseil d'État et l'Université*, Paris, Dalloz, 2015, p. 173.

rien et n'existe même pas sans que de grandes conclusions soient prononcées à son propos »²⁹. Nicolas Rainaud souligne ainsi le fait que personne ne se souvient de l'arrêt *Joly* du 6 août 1855 ou de l'arrêt *Puymury* de 1874 (qui allouent déjà une indemnité au cocontractant en raison de difficultés exceptionnelles et imprévisibles comme les pluies torrentielles ou le déblai de roches), pas plus que de l'arrêt *Michon* du 3 février 1905, qui utilise pour la première fois et expressément le terme d'« imprévision ». Il faut attendre les conclusions du commissaire du gouvernement Chardenet sur l'arrêt *Gaz de Bordeaux* pour aboutir à « la systématisation d'une jurisprudence nouvelle qui a pourtant déjà été appliquée »³⁰. Il est par conséquent clair qu'un ouvrage comme le *GAJA*, qui livre le point de vue « indigène » sur le droit administratif, adopte un jugement rétrospectif et parle le langage des « vainqueurs », avec toutefois cette nuance que, dans un droit comme le droit administratif, les vainqueurs sont des vainqueurs relatifs, car la jurisprudence, c'est-à-dire la réalité, peut, à tout moment, tout remettre en cause. Il serait ainsi plus juste de dire, aussi étrange que cela puisse paraître, que les vainqueurs sont en fait surtout les arrêts en tant qu'ils permettent de faire tenir l'édifice du droit administratif. Il n'en reste pas moins que ces « arrêts vainqueurs » sont choisis par des gardiens du temple (*gate-keepers*), des « sélectionneurs », au profit desquels s'exerce, *a fortiori* au fil du temps, un phénomène d'asymétrie de l'information :

Certains grands arrêts, et le commentaire qui en est fait, relèvent presque du mythe. Ainsi en va-t-il du jugement du Tribunal des conflits du 2 décembre 1902 *Société immobilière Saint-Just*. Il est classique de rappeler que cet arrêt est « devenu célèbre par les conclusions que le commissaire du gouvernement Romieu a données dans cette affaire, qui contiennent la doctrine consacrée depuis lors par la jurisprudence en matière d'exécution forcée des décisions administratives » [*GAJA*, dix-neuvième édition, p. 62]. Or qui peut avoir accès à ces célèbres conclusions, publiées en 1903 dans les deux revues que seules quelques bibliothèques de facultés possèdent encore ? La notoriété de ces conclusions, qui semble s'accroître au fur et à mesure que se réduit le nombre de ceux qui les ont lues, relève d'un caractère quasi incantatoire.³¹

Du reste, on a déjà eu l'occasion de constater que la plus grande part des conclusions prononcées par les commissaires n'ont laissé aucune trace, et que les seules qui subsistent sont celles, qui parce qu'elles ont été jugées les plus importantes, ont été publiées dans les revues juridiques ou les recueils de jurisprudence de l'époque. Il y a donc là un biais vers le plus visible. Aussi est-il primordial non seulement de lire ces conclusions, mais aussi d'aller voir ce que dit le texte même des arrêts en question.

Dans ce chapitre sont analysés les moyens utilisés par les administrativistes pour fonder leur « juridiction », au sens propre comme au sens que revêt ce terme dans l'écologie des professions d'Andrew Abbott. Comme il a déjà été dit *supra*, cette juridiction s'inscrit dans une réorganisation du champ juridique, « espace unifié à l'intérieur duquel les affaires ne peuvent se traiter que juridiquement (les champs sont toujours tautologiquement définis) », où se constitue « un corps de gens qui ont intérêt à l'existence de ce champ, parce qu'ils doivent leur existence légitime à l'existence de ce champ »³². Ce que font les acteurs étudiés dans cette nouvelle séquence, c'est en effet d'assurer l'existence du droit administratif, plus exactement

²⁹ RAINAUD Nicolas, *Les commissaires du gouvernement près le Conseil d'État*, Paris, LGDJ, 1996, p. 166.

³⁰ *Ibidem*.

³¹ COSSALTER Philippe, « Les Grands arrêts de la jurisprudence administrative », chapitre d'ouvrage cité, p. 173.

³² BOURDIEU Pierre, *Sur l'État*, ouvrage cité, p. 334.

d'un droit administratif juridicisé à l'extrême sous la forme du contentieux. On assiste ainsi à la maturation d'un droit qui éprouve sa capacité de généralisation et son applicabilité universelle, en s'appuyant sur le développement d'un corps de spécialistes et d'une recherche juridique propre à faire du droit administratif « *un discours abstrait et logiquement cohérent* »³³. Ce chapitre analyse ainsi les accords et les désaccords de la doctrine, suivant une logique de flux et de reflux commandée par un va-et-vient constant de la théorie à la jurisprudence.

Avec ce chapitre l'enquête entre de plain-pied dans une séquence qui emprunte beaucoup à la sociologie narrative. De même que les membres du Conseil d'État écrivent des livres sur le Conseil d'État, de même les acteurs de la juridiction administrative produisent un discours historique sur eux-mêmes et sur cette dernière. C'est ce qui a bien été aperçu par un auteur comme Jacques Caillosse, qui déclare : « *On ne saurait, sans commettre de graves erreurs de méthode, réduire cette jurisprudence que construit le juge administratif à sa seule juridicité. Elle est encore porteuse d'un discours, ou si l'on veut : d'un récit* »³⁴. Ce récit du droit administratif représente potentiellement un point aveugle, car il demeure souvent inaperçu par les praticiens de la discipline. Or le but d'une analyse sociologique est précisément de travailler sur l'impensé du droit administratif, comme Gérard Noiriel avait dit qu'il fallait « *rendre compte des impensés de l'histoire républicaine* »³⁵. La plus-value de cette analyse sociologique serait ainsi, en tentant de dépasser les débats entre internalisme et externalisme (qui sont très prégnants au sujet du Conseil d'État) par le recours à des outils comme la théorie des champs et la sociologie des professions, de parvenir à porter un autre éclairage que celui qui est généralement proposé par les juristes, notamment sur les rapports entre doctrine et jurisprudence dans la fondation du droit administratif. Comme l'écrit Evelyne Serverin au sujet de sa propre étude sur la jurisprudence en droit privé, « *l'apport sociologique n'est pas à rechercher dans les contenus – serait sociologique ce qui a trait au social – mais dans la méthode d'approche qui s'est voulue un regard sociologique sur le droit* »³⁶.

Il faut toutefois relever, lorsqu'on entend porter un regard qui soit un regard de sociologie juridique, qu'il existe un récit doctrinal sur la doctrine qui est un récit qui se veut *critique*. On peut ainsi penser aux productions récentes de Grégoire Bigot ou Fabrice Melleray. Par leurs travaux, ces auteurs ont contribué à faire de la neutralisation du mythe Blanco la nouvelle *doxa* de la recherche sur l'histoire du droit public, comme si l'on était passé de la « *doxa Blanco* » à la *doxa* de la neutralisation de l'arrêt Blanco. Grégoire Bigot écrit ainsi :

Le service public, né du droit, a échoué dans le droit ; il s'est perdu dans la technique juridique. C'est certes ce qui a permis au service public de se développer, de façon souple, non dogmatique, en jurisprudence. Mais le droit gagnait en efficacité ce qu'il avait perdu en substance. Reste alors la dimension mythique, émotionnelle et fatalement politique du service

³³ BOURDIEU Pierre, « La force du droit », article cité, p. 14.

³⁴ CAILLOSSE Jacques, « Dits et non-dits d'un colloque » in CAILLOSSE Jacques et RENAUDIE Olivier (dir.), *Le Conseil d'État et l'Université*, Paris, Dalloz, 2015, p. 18.

³⁵ NOIRIEL Gérard, *Le creuset français : histoire de l'immigration*, Paris, Éditions du Seuil, 1992, p. 11.

³⁶ SERVERIN Evelyne, *De la jurisprudence en droit privé : théorie d'une pratique*, Lyon, Presses universitaires de Lyon, 1985, p. 395.

public ; on peut malheureusement douter qu'elle ait un quelconque rapport avec la théorie du droit qui l'a fondée.³⁷

En montrant, à la suite d'Eisenmann et d'autres, que le mythe de l'arrêt Blanco ne tient ni juridiquement ni historiquement, le propos de Grégoire Bigot s'en tient à ce qu'Yves Dezalay appelle « *une lecture doctrinale de la doctrine* »³⁸, qui, finalement, n'explique pas le rapport des prescriptions juridiques avec le champ du pouvoir, alors que, toujours selon Dezalay, « *c'est ailleurs, dans le champ des pratiques et dans le champ social, qu'il faut chercher l'origine des bouleversements qui affectent la doctrine* »³⁹. Par conséquent, c'est dans l'angle mort de ce que n'explique pas Grégoire Bigot, ou plutôt de ce qu'il renvoie à « *la dimension émotionnelle et fatalement politique* » que la sociologie peut se frayer un chemin. En cela, elle peut recouper les analyses admises par un juriste « hétérodoxe » comme Jacques Caillosse, qui n'hésite pas à écrire : « *Derrière les controverses apparemment techniques, portant sur les problèmes de délimitation du champ d'application des règles ou des compétences juridictionnelles, se profilent des visions différentes des rapports État/société ; alors même qu'on parle critères, régimes, procédures, on ne cesse jamais en droit administratif de "parler politique"* »⁴⁰.

Partant du principe que c'est dans les *controverses* que les questions cruciales du champ juridique se posent avec le plus de netteté, ce chapitre revient sur les différentes affaires qui ont fait basculer le service public dans le camp administrativiste. Il mixte une restitution de séquence historique, avec le récit chronologique de la période qui fait passer de l'accident d'Agnès Blanco à la formulation des lois de Rolland⁴¹ (A), avec l'analyse d'éléments plus structurels au champ juridique du droit administratif, à savoir, successivement, l'élargissement de la juridiction par la question du recours pour excès de pouvoir et de l'intérêt à agir (B), la question, envisagée à nouveaux frais, de l'école du service public (C), le « chœur à deux voix » de la doctrine et de la jurisprudence (D) et enfin l'absence du public conjuguée à l'extrême complexité du droit administratif (E).

A) L'histoire de la structuration d'un champ

Comme cela a déjà été dit, ce qui se passe dans les années 1880-1914 pour le droit administratif correspond à la fondation d'une juridiction, au sens propre comme au sens d'Abbott. Les sujets donnés à l'agrégation pour l'épreuve d'oral de droit administratif sont à cet égard un bon indicateur. Dans le relevé réalisé par Guillaume Richard⁴², on peut voir que les sujets fondés sur les matières administratives s'estompent petit à petit au profit de sujets sur le contentieux administratif. Aussi, fonder la juridiction du droit administratif signifie-t-il tracer une ligne de départ avec le droit civil et les juridictions judiciaires. Cette métaphore de la frontière se

³⁷ BIGOT Grégoire, « Les faillites conceptuelles de la notion de service public en droit administratif », *Revue française de droit administratif*, 2008, numéro 1, p. 6.

³⁸ DEZALAY Yves, « La production doctrinale comme objet et terrain de luttes politiques et professionnelles », chapitre d'ouvrage cité, p. 233.

³⁹ *Ibidem*.

⁴⁰ CAILLOSSE Jacques, « Sur les enjeux idéologiques et politiques du droit administratif : aperçus du problème à la lumière du changement », *Revue administrative*, numéro 208, 1982, p. 361.

⁴¹ Ce n'est pas un hasard si cette séquence se clôt avec l'énoncé des lois de Rolland, et si nous l'avons pris comme point de repère. Louis Rolland est en effet, avec Bonnard et Duez, le plus jeune des juristes que nous avons sélectionnés dans notre cohorte (il est né en 1877), et il est aussi le dernier représentant, sur notre période, de l'« école » du service public.

⁴² RICHARD Guillaume, *Enseigner le droit public à Paris sous la Troisième République*, ouvrage cité, p. 570.

retrouve dans le vocabulaire de certains membres du Conseil d'État, comme ici Rouchon-Mazerat : « *Fixer une compétence, c'est tracer une limite ; parmi les cas innombrables de responsabilité que comporte la vie sociale, il en est qui se posent tout près de cette limite ; pour les situer en deçà ou au-delà, ce n'est pas aux apparences matérielles que l'on doit s'attacher ; il faut, même pour les cas les plus humbles, remonter au principe qui règle la compétence, sous peine de fausser la règle elle-même* »⁴³. Ce qui se joue dans ces années-là, notamment au travers des décisions du Tribunal des conflits, est donc justiciable d'une approche de sociologie des professions. Ainsi, dans *The System of Professions*, Abbott écrit:

En même temps que le droit d'exercer le métier comme elle l'entend, une profession revendique aussi normalement le droit d'exclure, pour autant qu'elle le juge nécessaire, d'autres professionnels, d'exercer un contrôle sur les définitions publiques des tâches en question, et d'imposer effectivement aux professions concurrentes des définitions professionnelles de ces tâches. Bref, une juridiction publique revendique une autorité à la fois sociale et culturelle.⁴⁴

Si les publicistes cherchent bien à tracer une frontière professionnelle qui soit à leur avantage, il faut toutefois nuancer ce propos en rappelant qu'au début des années 1870, les juristes de droit public sont les dominés du champ juridique. Ce sont donc surtout les civilistes qui se sentent « attaqués » dans leur juridiction, au moins dans un premier temps. Il n'empêche que, pour l'un comme pour l'autre camp, l'enjeu est « *la légitimation publique des revendications de juridictions professionnelles* », c'est-à-dire « *le droit de définir culturellement certains problèmes et de dominer la structure sociale dédiée à leur résolution* »⁴⁵. Dans cette perspective, la notion de service public apparaît pour les administrativistes comme le problème qu'il faut définir et imposer culturellement : dans le vocabulaire d'Abbott, il s'agit du « *cœur de métier [heartland of work]* » que vise chaque profession et sur lequel elle doit avoir un contrôle total et 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 [...] Il doit en effet donner forme à l'idée même que le public se fait des tâches qui sont celles de la profession. Chaque profession vise non seulement à posséder un tel cœur de métier, mais aussi à le défendre et à l'étendre* »⁴⁶. Même si le Conseil d'État paraît, au début, perdre du terrain avec l'institution du Tribunal des conflits, ce dernier va s'avérer à terme comme un organe permettant à la juridiction administrative de s'affirmer, et c'est pour cela que ce sont ses décisions qui sont privilégiées dans cette section.

La périodisation de l'histoire doctrinale est en tout état de cause un exercice redoutable, *a fortiori* lorsqu'on entend s'y intéresser avec un point de vue de sociologue. Les arrêts sur lesquels nous nous arrêtons dans cette section sont tous des arrêts *critiques*, au sens où ils font faire un saut (ou au contraire un recul en arrière) au droit administratif. Outre la décision *Blanco* (TC, 8 février 1873), sont ainsi analysés : l'arrêt *Terrier* (CE, 6 février 1903), la décision *Feutry* (TC, 29 février 1908), la décision *Société commerciale de l'Ouest africain* dite « *Bac d'Eloka* » (TC, 22 janvier 1921), la décision *Mélinette* (TC, 11 juillet 1933) et la décision *Verbanck* (TC, 27 novembre 1933). De tous ces arrêts la décision *Blanco* est la plus importante, par son caractère rétrospectivement inaugural : elle est ainsi aujourd'hui la première décision qui est

⁴³ ROUCHON-MAZERAT Edmond, conclusions sur l'affaire *Mélinette*, *Recueil Sirey*, 1933, III, p. 101.

⁴⁴ ABBOTT Andrew, *The system of professions*, ouvrage cité, p. 60.

⁴⁵ *Ibidem*, p. 62.

⁴⁶ *Ibidem*, p. 71.

commentée dans *Les grands arrêts de la jurisprudence administrative*. Au-delà de sa sacralisation dans l'histoire de la jurisprudence, elle a aussi un côté « pratique », puisqu'elle intervient en 1873, quelques mois seulement après le vote de la loi du 24 mai 1872 réorganisant la justice administrative. Elle marque ainsi les débuts du droit administratif *républicain*. Cependant, nous allons voir que la période 1873-1903 est encore très imprégnée par la distinction de Laferrière entre les actes de puissance publique et les actes de gestion (a). L'arrêt *Terrier* correspond à une impulsion nouvelle et à l'entrée dans l'apogée de l'équation service public = droit administratif (b). Cet âge d'or est perturbé par la décision *Bac d'Eloka*, en 1921, et par la mise au point de la notion de service public industriel et commercial (c), qui fait entrer le droit administratif dans une sorte de « crise »⁴⁷.

a) *L'affaire Blanco : un non-événement pour les contemporains, un mythe pour la postérité (1873-1903)*

i) « *L'Affaire* » en elle-même et son contexte

Le 3 novembre 1871, vers 16h30⁴⁸, Agnès Blanco, âgée de 5 ans, fille de Jean Blanco, ouvrier distillateur chez Monsieur Laurent au 92 rue de Lormond à Bordeaux, joue dans la rue, en attendant que son père termine de travailler. Au même moment, Henri Bertrand, Adolphe Jean, Pierre Monet et Jean Vignerie, employés à la manufacture des tabacs de Bacalan, sont occupés à rouler des boucauts de tabacs du Kentucky. Le wagonnet qu'ils utilisent pour transporter le tabac leur échappe, et vient renverser Agnès Blanco sur la voie publique, juste devant l'entrepôt de la manufacture. Le wagonnet passe sur la cuisse de l'enfant, à qui on ampute ensuite la jambe gauche. Le père de l'enfant décide d'attaquer les ouvriers et la manufacture devant le tribunal civil de Bordeaux. L'« affaire » Blanco est lancée.

Le premier jugement établi par le tribunal de Bordeaux intervient le 15 mai 1872. Il est prononcé à l'encontre de Ferdinand Duval, préfet de la Gironde, représentant de l'État, et des quatre ouvriers de l'entrepôt des tabacs responsables de l'accident. Ce jour-là, l'affaire est renvoyée en l'absence de la comparution des dits ouvriers. Le deuxième jugement, le 17 juillet 1872, intervient avec les mêmes comparants, les ouvriers en plus. Ceux-ci sont représentés par un avoué, de même que le préfet. Pour être tout à fait complet sur les *dramatis personae* de cette affaire, Jean Blanco est lui aussi présent, représenté par Maître Dusolier, avoué à Bordeaux. En ce jour de juillet 1872, l'audience en question correspond à la onzième affaire sur le rôle du tribunal. Elle apparaît comme une affaire comme une autre, entre un problème d'impayé entre un laitier et son avoué et une affaire de métrage et de partage de terrain entre un propriétaire et un menuisier. L'action est intentée contre les 4 ouvriers et contre l'État comme civilement responsable de ses employés, mais ces derniers ne prennent à aucun moment la parole, pas plus, d'ailleurs, que Jean Blanco. Dans le déclinatoire de compétence qu'il a adressé

⁴⁷ Ce mot de crise est nécessairement à mettre en guillemets. Voir les remarques de la conclusion générale de la thèse.

⁴⁸ Tous les renseignements sur les faits de l'espèce sont tirés de deux sources principales : le jugement rendu par le tribunal de première instance de Bordeaux le 17 juillet 1872, conservé aux Archives départementales de la Gironde (cote 3 U 1044), et le dossier de l'affaire devant le Tribunal des conflits (AN 2002013/7). À Bordeaux, les documents judiciaires disponibles se réduisent au procès-verbal des jugements d'audience du tribunal. Il n'y a pas de dossier de procédure, et aucune trace de l'affaire dans les archives de la préfecture de Gironde. D'après ce que m'ont dit les conservateurs/rices des Archives départementales de la Gironde, la préfecture n'avait pas à l'époque de politique de conservation systématique de documents, et détruisait ainsi beaucoup de dossiers.

au tribunal, le préfet, faisant valoir qu'il était nécessaire dans cette affaire « *d'apprécier la part de responsabilité incombant aux agents de l'État selon des règles variables dans chaque branche des services publics* », a rappelé qu'« *il était interdit aux tribunaux ordinaires de connaître des demandes tendant à constituer l'État débiteur* », et a demandé en conséquence « *le renvoi de l'affaire et des parties devant l'autorité administrative* »⁴⁹. Les 5 juges qui composent le tribunal se déclarent au contraire compétents pour connaître de l'action intentée contre les ouvriers et contre l'État ; ils ordonnent que « *l'exploit introductif d'instance soit plus amplement instruit au fond* », et condamnent « *le préfet de la Gironde ès-qualités aux dépens de l'incident* »⁵⁰.

Il est important, pour bien comprendre le contexte dans lequel s'inscrit cette affaire, de voir ce que représente à l'époque une manufacture de tabacs, également appelée « magasin de l'administration des tabacs de l'État ». Dans son article dans le numéro spécial de la *Revue d'histoire moderne et contemporaine* intitulé « Le service public, l'économie, la République », Michel Margairaz écrit que les manufactures s'apparentaient à « *des activités placées sous contrôle public, mais pour des mobiles étrangers au service public* »⁵¹. Il distingue entre les manufactures de Sèvres ou des Gobelins, « *constituées à des fins artistiques ou de prestige* », entre les manufactures d'armes ou d'arsenaux, « *bâties à des fins régaliennes liées à la défense du territoire* » et entre les manufactures des tabacs ou des allumettes, « *tributaires de mobiles fiscaux* »⁵². Même si les manufactures relèvent plus de l'intérêt de l'État que de l'intérêt général, force est de constater que, dans le dossier de l'affaire, l'usine de Bordeaux est présentée comme appartenant aux « branches des services publics ». Ainsi, Jean-Noël Retière, dans son travail de socio-histoire sur la manufacture de Nantes, montre bien que l'administration des tabacs est un lieu où se développe un esprit d'État, lequel se manifeste « *par la référence récurrente aux notions de service et d'intérêt général* » et se traduit « *par une véritable obsession d'une fixation réglementaire des droits et des devoirs* »⁵³. Ce rattachement au service public, porté notamment par les « Employés supérieurs », s'exprime également spatialement : « *Haut lieu d'une localité, une manufacture des tabacs occupe autrement que tout autre espace productif l'espace public : les hampes de drapeaux et l'enseigne qui ornent son frontispice la sortent de l'anonymat et signalent ostensiblement la marque officielle du bâtiment (les Manufactures seront dites royales puis impériales, et, après le 4 septembre 1870, d'État)* »⁵⁴. Pour ce qui est des liens entre le personnel des manufactures et l'État du point de vue de contrat de travail, Jean-Noël Retière relève un éventail de statuts assez large, et, surtout, précise que la sécurité de l'emploi est loin d'être la règle : « *Bien que l'emploi fût vécu sur le mode de la permanence et de l'assurance, les Instructions successives (1862, 1888, 1913) allaient maintenir dans la légalité le congédiement de l'ouvrier des manufactures de l'État. Ce dernier n'était d'ailleurs pas fonctionnaire ; entre lui et l'État, le seul lien juridique existant était le contrat de louage*

⁴⁹ Archives départementales de la Gironde, 3 U 1044, jugements d'audience du tribunal civil de Bordeaux pour le mois de juillet 1872.

⁵⁰ *Ibidem*.

⁵¹ MARGAIRAZ Michel, « Les services publics économiques entre experts, praticiens et gouvernants dans le premier vingtième siècle : d'une configuration historique à l'autre », *Revue d'histoire moderne et contemporaine*, numéro 52-3, 2005, p. 132.

⁵² *Ibidem*.

⁵³ RETIÈRE Jean-Noël, « Au service de l'État : l'administration des tabacs avant 1914 » in KALUSZYNSKI Martine et WAHNICH Sophie (dir.), *L'État contre la politique : les expressions historiques de l'étatisation*, Paris, L'Harmattan, 1998, p. 72.

⁵⁴ *Ibidem*, p. 74.

d'ouvrage, autrement dit le contrat de travail. Les préposés, en revanche, acquerront, après l'avoir revendiqué pendant plus de dix ans, le statut de fonctionnaire en mars 1903 »⁵⁵.

Après le jugement du tribunal civil de Bordeaux s'estimant compétent pour trancher le litige entre l'État et Jean Blanco, le préfet de la Gironde décide sans surprise de prendre un arrêté de conflit. L'affaire est donc portée au niveau national, devant le Tribunal des conflits, qui, depuis la loi de mai 1872, a été recréé⁵⁶ pour venir à bout des incertitudes de compétence entre les deux ordres de juridiction. Le Tribunal des conflits de l'époque est composé de 3 conseillers d'État et de 3 magistrats de la Cour de cassation, élus par chacun de leur corps, auxquels s'ajoutent un membre de la Cour de cassation et un conseiller d'État élus par les six membres du Tribunal. Sur les 17 membres du Conseil d'État présents dans notre prosopographie, 5 d'entre eux ont été membres du Tribunal : à côté de David et Coulon, on retrouve les « poids lourds » de la section du Contentieux, Romieu, Pichat et Corneille. Tous trois ont, en plus de siéger au Tribunal, également été commissaires du gouvernement devant cette même juridiction, comme David d'ailleurs. Il semble bien que la section du Contentieux garde un œil très vigilant sur les membres que l'Assemblée du Conseil élit au Tribunal, aucune nomination ne se faisant, plus tard, sans l'aval de Romieu puis de Pichat. D'autre part, on note, parmi les membres suppléants qui composent le Tribunal des conflits, la présence de personnalités extérieures aux deux juridictions suprêmes, comme Esmein, en 1896 ; parmi ces mêmes membres suppléants, on retrouve également souvent un ancien président de l'Ordre des avocats au Conseil d'État et à la Cour de cassation⁵⁷. Si, comme dans n'importe quelle autre juridiction, les votes de chaque membre sont couverts par le secret du délibéré, c'est le ministre de la Justice qui, en tant que président du Tribunal, a voix départitrice en cas d'égalité. En pratique, le Garde des sceaux ne siège au Tribunal que lors de son renouvellement triennal, ou lorsque sa présence est rendue nécessaire par les cas de partage des voix (4 sur notre période, 13 entre 1873 et aujourd'hui). Pour les fonctions de rapporteur et de commissaire du gouvernement, les articles 5, 6 et 7 de la loi du 4 février 1850 (remise en vigueur par la loi du 24 mai 1872) prévoient un système d'alternance et d'incompatibilité. Ainsi, « *les fonctions de rapporteur seront alternativement confiées à un conseiller d'État et à un membre de la Cour de cassation, sans que cet ordre puisse être interverti* » (article 5) ; celles du ministère public « *seront remplies par deux commissaires du gouvernement, choisis tous les ans par le Président de la République, l'un parmi les maîtres des requêtes au Conseil d'État, l'autre dans le parquet de la Cour de cassation* » (article 6) ; enfin, l'article 7 dispose que, « *dans aucune des affaires, les fonctions de rapporteur et celles du ministère public ne pourront être remplies par deux membres pris dans le même corps* ». Ces précisions ont leur importance, car cela veut dire que les rapporteurs ne sont pas choisis en fonction de l'affaire examinée, mais en quelque sorte au hasard (une fois chacun), ce qui se répercute au niveau des commissaires du gouvernement, puisque si le rapporteur désigné appartient au Conseil d'État, le commissaire qui conclura sur l'affaire sera nécessairement un magistrat judiciaire (et vice versa).

Au Tribunal des conflits (comme son nom l'indique), il peut y avoir des tensions. Cette juridiction s'inscrit en effet en plein dans la revendication de frontières et dans la recherche d'identités professionnelles qui est au cœur de la sociologie des professions : elle n'est pas juge

⁵⁵ RETIÈRE Jean-Noël, « Au service de l'État », chapitre d'ouvrage cité, p. 82.

⁵⁶ Un « premier » Tribunal des conflits avait été créé sous la deuxième République. Il avait été supprimé sous le Second Empire, qui avait « rendu » au Conseil d'État la compétence pour régler les conflits d'attribution.

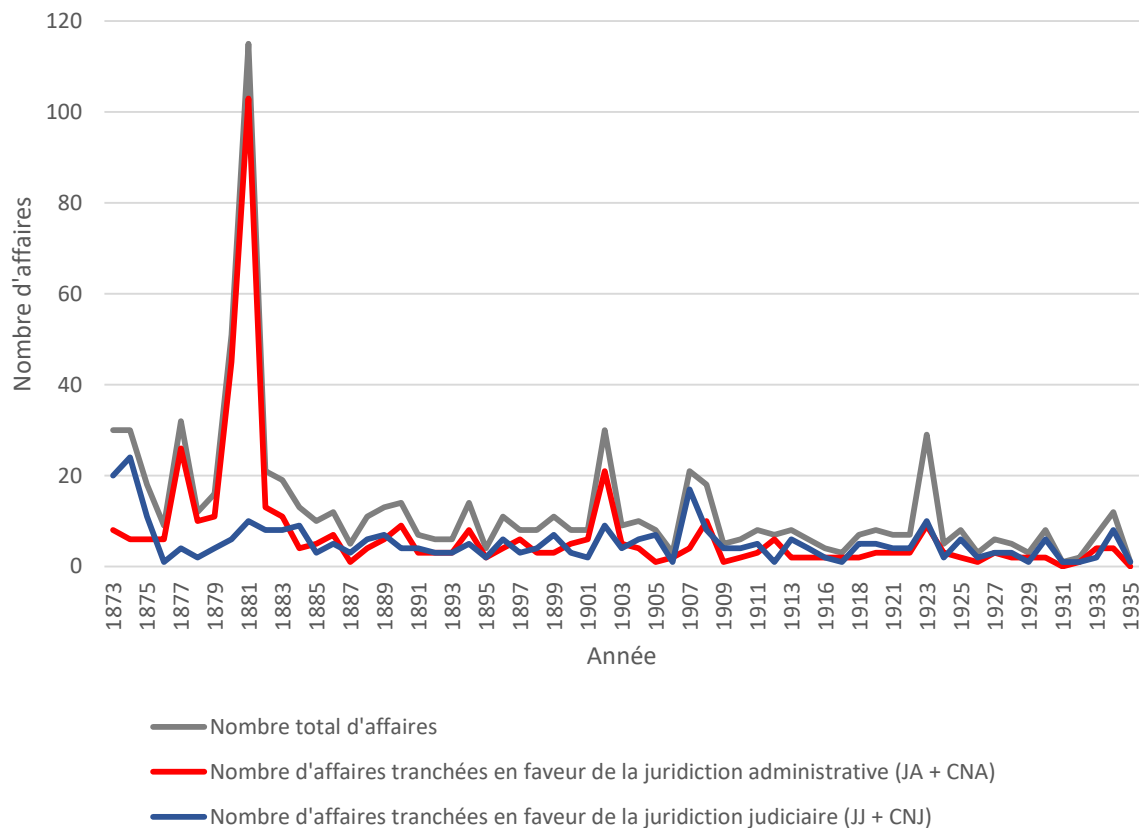
⁵⁷ AN 2002013/1.

du fond (en tout cas pas à l'époque), mais seulement de la compétence, c'est-à-dire seulement du « bon juge » devant lequel l'affaire doit être renvoyée. Les conflits élevés devant le Tribunal sont le plus souvent ce qu'on appelle des « conflits positifs », c'est-à-dire des conflits élevés par l'autorité administrative (*via* un arrêté du préfet), qui se considère compétente au détriment du judiciaire. Katia Weidenfeld indique que le taux de confirmation de ces conflits reste stable de l'Empire à la Troisième République (59 % entre 1872 et 1878 contre 63 % sous l'Empire)⁵⁸. Pour notre part, nous avons recensé dans les archives 777 affaires (entre 1873 et 1935), qui se répartissent comme suit : 418 affaires tranchées en faveur de la juridiction administrative, 264 en faveur de la juridiction judiciaire, 20 conflits négatifs⁵⁹ arbitrés en faveur de l'administratif, 56 conflits négatifs arbitrés en faveur du judiciaire, 16 non-lieux et 3 vices de forme. Sur l'ensemble de la période, le taux de confirmation de ces conflits est donc de 58 %, ce qui laisse apparaître une juridiction qui penche du côté de l'ordre administratif. Le graphique ci-dessous (graphique 2) figure l'évolution du nombre total d'affaires, ainsi que sa répartition entre l'administratif et le judiciaire. La courbe de couleur rouge correspond à l'évolution de la somme des affaires qui sont tranchées en faveur de la juridiction administrative, c'est-à-dire aux conflits positifs remportés par celle-ci (notés « JA ») ainsi qu'aux conflits négatifs que le Tribunal lui renvoie (notés « CNA »). La courbe de couleur bleue identifie le même processus, mais pour la juridiction judiciaire. Le graphique ne laisse pas apparaître une tendance très accusée dans le sens de l'une ou l'autre juridiction. Il faut surtout relever le pic des années 1879-1883, dû aux affaires liées aux congrégations, et favorable de manière écrasante au bloc administratif. À elle seule, l'année 1881 concentre 115 conflits, dont 103 sont tranchés en faveur de l'ordre dominé par le Conseil d'État. Le graphique 7, lui, se concentre sur les conflits négatifs, c'est-à-dire sur les affaires où les deux camps se renvoient la balle. La chose la plus importante à noter, que l'on ne peut pas représenter graphiquement, c'est que les conflits positifs sont toujours élevés par la juridiction administrative, puisque le préfet n'a pas la faculté légale de le faire au profit du juge judiciaire.

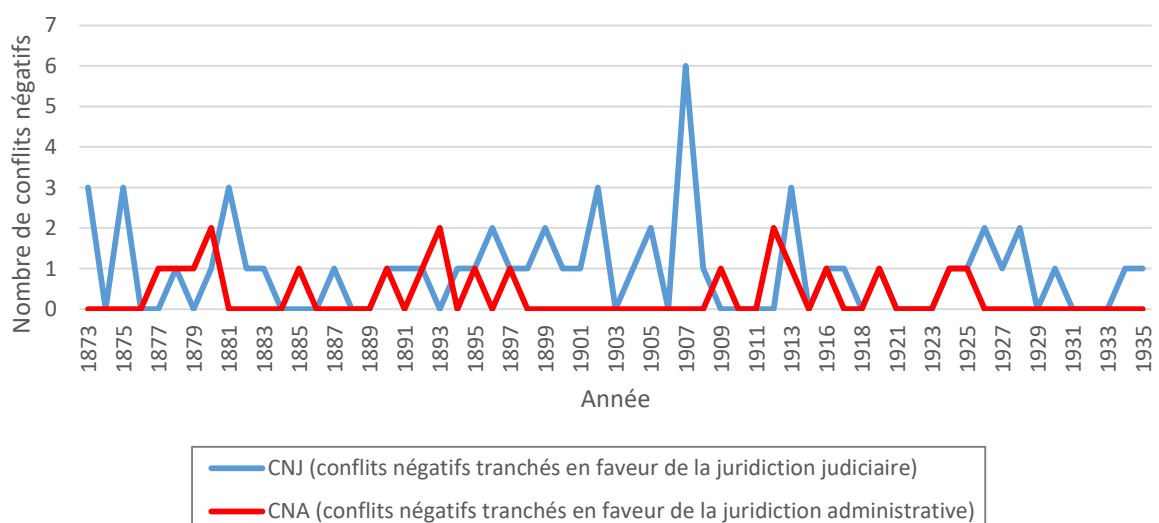
⁵⁸ WEIDENFELD Katia, *Histoire du droit administratif du quatorzième siècle à nos jours*, Paris, Economica, 2010, p. 84.

⁵⁹ On parle de conflit négatif, par opposition au conflit positif, lorsqu'aucune juridiction ne s'estime compétente pour connaître de l'affaire.

Graphique 6
Évolution comparée du nombre d'affaires jugées par le
Tribunal des conflits entre 1873 et 1935



Graphique 7
Évolution comparée des conflits négatifs tranchés par le
Tribunal des conflits entre 1873 et 1935



Au-delà des chiffres d'ensemble, la tendance favorable à l'administratif est encore plus nette lors des cas d'égalité au sein du Tribunal : rarement sollicitée, « *la voix du ministre est alors utilisée, de manière stratégique, pour renforcer la compétence administrative* »⁶⁰. Entre 1873 et 1940, on dénombre ainsi 4 partages (*Blanco* en 1873, *Feutry* et *Abbé Brunet* en 1908 et *Mélinette* en 1933), que le ministre vide toujours en faveur du juge administratif, y compris lorsque, du fait du changement d'avis d'un des membres du Tribunal, c'est le judiciaire qui l'emporte finalement (affaire *Mélinette*). Par ailleurs, certains éléments dans le mode du fonctionnement du Tribunal laissent penser à un tropisme vers le droit administratif, comme le fait que la juridiction se réunisse dans une salle du Palais Royal (donc au Conseil d'État), ou encore le fait que les décisions soient motivées par des considérants, et non par des attendus (comme dans le judiciaire).

Le cas de la petite Agnès Blanco est examiné par le Tribunal le samedi 8 février 1873. C'est la douzième affaire jugée par le Tribunal depuis sa refondation. Ce jour-là, siègent, pour le Conseil d'État, le vicomte de Martroy (vice-président du Tribunal), Aucoc, Groualle et L'Hôpital ; Nachet, Mercier, Lascoux et Guénault pour la Cour de cassation⁶¹. Pour cette affaire, c'est Mercier qui est rapporteur, et René David (encadré 10), maître des requêtes au Conseil d'État, qui est commissaire du gouvernement. Après que l'affaire a été appelée par le secrétaire du Tribunal, Mercier est le premier à prendre la parole : il lit son rapport écrit. La parole est ensuite à maître Dusolier, qui se contente de déclarer qu'il « *s'en réfère aux observations écrites* »⁶². C'est alors que le commissaire du gouvernement entre en scène. Il commence par faire état du manque de continuité jurisprudentielle de l'ordre administratif à l'ordre judiciaire : « *La question de savoir quelle est la juridiction compétente pour connaître des actions en dommages et intérêts intentées contre l'État a été l'objet d'une dissidence constante entre la Cour de cassation et le Conseil d'État, qui, dans les deux sens opposés, ont montré une égale fermeté à maintenir leur doctrine respective* »⁶³. Après avoir ainsi annoncé ce qui constitue le point névralgique de l'affaire, David enchaîne en portant son regard vers les faits : « *Dans l'espèce actuelle, il s'agit d'une manufacture de tabacs qui a une grande ressemblance avec une industrie privée* »⁶⁴. Une telle affirmation pourrait laisser croire à une possible compétence de la juridiction judiciaire. Le commissaire du gouvernement se reprend aussitôt : « *Le service des tabacs, quelque ressemblance que son exploitation puisse offrir avec l'industrie privée, n'en est pas moins un service public, comme tous les autres services dont l'ensemble constitue notre système financier. Or tous ces services sont des branches de l'administration ; l'État, dans leur gestion, agit toujours comme puissance publique, et, à ce titre, il n'est justiciable à leur égard que de la juridiction administrative, à moins d'une dérogation expresse et spéciale que nous ne rencontrons pas dans l'espèce* »⁶⁵.

⁶⁰ WEIDENFELD Katia, *Histoire du droit administratif du quatorzième siècle à nos jours*, ouvrage cité, p. 84.

⁶¹ AN 20020183/2.

⁶² AN 20020183/7. Le dossier de l'affaire mentionne « les conclusions du Sieur Blanco », mais, comme lors de l'audience à Bordeaux, le père n'intervient en réalité à aucun moment de l'instance.

⁶³ DAVID René, conclusions sur l'affaire *Blanco*, *Recueil Dalloz*, 1873, III, p. 20. Comme l'a montré l'arrêt *Rothschild* de 1855 (cf. *infra*, p. 19), le domaine des postes est un terrain sur lequel cet affrontement entre le Conseil d'État et la Cour de cassation est particulièrement vif.

⁶⁴ *Ibidem*, p. 21.

⁶⁵ *Ibidem*.

Encadré 10 : René David (1834-1913)

René David, commissaire du gouvernement célèbre pour ses conclusions sur l'affaire *Blanco*, naît à Niort d'un père directeur général des contributions indirectes dans cette ville. Docteur en droit, ce catholique fervent, père de Monseigneur David, camérier du pape, réussit le concours de l'auditorat en 1855. Passé maître des requêtes et nommé commissaire du gouvernement en 1865, il conserve cette fonction dans le « nouveau » Conseil d'État républicain, exerçant également le rôle du ministère public devant le Tribunal des conflits. C'est lui qui est chargé de conclure dans deux affaires importantes : l'affaire *Pelletier* (TC, 30 juillet 1873), origine de la distinction entre la faute personnelle et la faute de service, et l'affaire *Prince Napoléon* (CE, 19 février 1875), qui consacre la fin de la théorie dite du « mobile politique », par laquelle le juge du Conseil d'État s'interdisait de contrôler des actes pris sur des motifs qu'il estimait politiques. Mais c'est donc surtout comme commissaire du gouvernement lors de l'affaire *Blanco* que son nom va rester célèbre : à partir des années 1900-1910, ses conclusions sont comme exhumées, citées et récitées par une doctrine en mal de critère de compétence, et enseignées à des générations d'étudiant-e-s en droit.

Promu conseiller d'État en 1878, David est révoqué (officiellement « *admis à faire valoir ses droits à la retraite* »⁶⁶) lors de l'épuration de 1879. En mai de cette année-là, il avait conclu au rejet du recours du gouvernement contre Monseigneur Forcade, archevêque d'Aix, lequel avait rédigé une lettre pastorale, lue dans toutes les églises de son diocèse, qui fustigeait la politique anticléricale de Ferry. Le Gouvernement, où Laferrière occupait notamment le poste de directeur des Cultes, décida que David, de même que 9 autres conseillers, ne pouvait plus officier au Conseil d'État. L'ex-commissaire du gouvernement critiqua publiquement cette mesure (il transmit sa lettre de protestation au quotidien *Le français*, qui la publia dans son édition du 16 juillet 1879). Ainsi, l'auteur des conclusions peut-être les plus célèbres de l'histoire du contentieux français, censées fonder le droit administratif républicain, était jugé trop clérical et trop conservateur pour continuer à servir l'État. David devint alors administrateur des compagnies d'assurance La Providence, et se fit élire maire de Boismorand, dans le Loiret, sans jamais abandonner son domicile du 43 rue de Courcelles, dans le 8^e arrondissement de Paris.

Dans sa thèse sur la responsabilité publique et la responsabilité privée, René Chapus s'est attaché à suivre pas à pas l'argumentation développée par David, en soulignant l'équivoque des propos du commissaire, équivoque selon lui à l'origine du roman de l'arrêt *Blanco*. René Chapus note une curiosité : l'utilisation de l'expression de « *services administratifs* », opposée à celle d'« *exploitation ressemblant à l'industrie privée* », laquelle annonce la distinction ultérieure entre les services publics administratifs et les services publics industriels ou commerciaux. Chapus remarque que David n'ébauche d'ailleurs cette distinction « *que pour la rejeter en l'espèce et insister sur le caractère “administratif” du service des tabacs. “Service public”, “service administratif”, “puissance publique” : voilà trois expressions synonymes dans la bouche de David* »⁶⁷. Pourtant, tout n'est pas aussi clair dans le raisonnement exposé par le commissaire du gouvernement, qui semble lui-même hésiter constamment entre la logique du service public et la logique de la puissance publique :

La pensée de David – visiblement embarrassée – n'est pas exempte d'une certaine contradiction. Nous le voyons d'abord affirmer qu'« il s'agit d'une manufacture de tabacs qui a une grande ressemblance avec une industrie privée », qu'« il s'agit de faits d'imprudence reprochés à de simples ouvriers qui sont en dehors de la hiérarchie administrative » et ne pas

⁶⁶ AN 20040382/71, dossier de carrière (ou ce qu'il en reste : le « premier » dossier de carrière de l'intéressé a disparu dans l'incendie de 1871) de René David.

⁶⁷ CHAPUS René, *Responsabilité publique et responsabilité privée*, ouvrage cité, p. 88.

dissimuler « tout ce que ces deux circonstances peuvent avoir de favorable pour faire admettre la responsabilité de l'État » (curieuse et significative expression pour dire : l'appréciation judiciaire de la responsabilité de l'État). Puis il affirme que le service des tabacs « n'en est pas moins un service public » dans la gestion duquel l'État « agit toujours comme puissance publique » et que, d'autre part, l'appréciation des rapports exacts qui existent entre l'État et les divers individus qu'il y emploie est « essentiellement administrative par son objet » ; le service en cause étant finalement jugé comme un de ces « services administratifs proprement dits » qui « ont tous le même caractère de services administratifs ». En vérité, il semble que la répétition vienne secourir l'incertitude du raisonnement, et même tenir lieu de démonstration.⁶⁸

Aussi, lues et disséquées dans le texte, ces conclusions si célèbres laissent affleurer une hésitation réelle touchant aussi bien à la qualification des faits qu'au sens donné à la distinction entre droit public et droit privé. On retrouve ainsi dans les conclusions *Blanco* ce que Just Luchet a appelé un « *jeu de bascule entre l'argument politique de la séparation des pouvoirs et l'argument technique de l'inapplicabilité du droit civil* »⁶⁹. Car David, pour justifier de l'incompétence des tribunaux judiciaires pour juger de la responsabilité de l'État, va chercher ses arguments jusqu'aux origines de l'histoire révolutionnaire, l'interdiction pour les juges de connaître de l'administration active impliquant selon lui qu'existât dès l'origine une justice administrative, ce qui est, on va le voir, pour le moins un coup de force.

Une fois que le commissaire en a terminé avec ses conclusions, le vice-président du Tribunal met l'affaire en délibéré, avant de redonner la parole à Mercier, qui présente et défend son projet de décision⁷⁰. S'engage ensuite la discussion entre les membres du Tribunal, au cours de laquelle chacun prend la parole par ordre d'ancienneté décroissante et en faisant alterner un conseiller à la Cour de cassation et un conseiller d'État. La discussion est tendue. Refusant d'abdiquer leur compétence, les représentants de l'ordre judiciaire contraignent le vicomte de Martroy à faire appel au Garde des sceaux pour qu'il vienne siéger et départager les voix. Dufaure, ancien conseiller d'État et désormais homme de gouvernement en tant que ministre de la Justice, décide de faire pencher la balance en faveur de la compétence administrative. Sur le vote en lui-même, protégé, comme on l'a dit, par le secret du délibéré, les milieux juridiques, et notamment les professeurs de droit, sont en général les mieux informés. Plusieurs années après, au cours d'une conférence qu'il prononce pour la Société générale des prisons, Henry Berthélemy revient sur les circonstances de la décision :

J'ai presque tort de dire que c'est le Tribunal des conflits qui a décidé. C'est, à la vérité, M. Dufaure. Le Tribunal, en effet, était divisé. On a dû faire intervenir le Garde des sceaux, son président, pour départager les voix. M. Dufaure a incliné vers la compétence administrative parce que cette compétence était alors traditionnelle. Je vais vous en dire tout de suite la raison : cela tenait à ce que, dans les relations de l'État et de ses créanciers, on appliquait à faux depuis le début du siècle une vieille loi de la Révolution exigeant que toute dette de l'État fût constatée par les tribunaux administratifs. Si, pour décider que *Blanco* devait porter sa réclamation devant le Conseil d'État, on s'était encore appuyé sur cette règle surannée, il n'y aurait quasi rien à dire. Mais, comme les théoriciens, avec raison d'ailleurs, ne cessaient de condamner cette règle sur les dettes de l'État, on fit un effort et la jurisprudence se décida à ne la plus invoquer. Alors,

⁶⁸ CHAPUS René, *Responsabilité publique et responsabilité privée*, ouvrage cité, p. 89.

⁶⁹ LUCHET Just, *L'arrêt Blanco*, ouvrage cité, p. 153.

⁷⁰ Le rapport de Mercier ne figure pas dans le dossier de l'affaire conservé aux Archives nationales. Il y a cependant fort à parier, au vu des circonstances de la décision et du partage entre membres de la Cour de cassation et membres du Conseil d'État, que le rapporteur concluait à la compétence de la juridiction judiciaire.

qu'est-ce que le Tribunal des conflits devait faire ? Déclarer incompetent le tribunal administratif, *cela ne saurait faire de doute*. Ce fut l'avis de la moitié du tribunal. L'autre moitié voulait bien ne plus invoquer le mauvais motif, mais elle voulait réserver la solution. M. Dufaure eut à les départager : il leur répondit : *Motivez comme vous voudrez* mais ne changez pas, puisque vous n'êtes pas d'accord, ce qui s'est fait jusqu'à présent. Gardez la compétence administrative. C'est alors qu'on a cherché à fonder le maintien de cette compétence sur cette idée qui ne tient pas debout : la non-application à l'État des articles 1382 et 1384 du Code civil.⁷¹

Selon ce qu'en dit Berthélemy, la décision Blanco, loin d'être un revirement, ne serait en fait que l'expression renouvelée d'une jurisprudence constante, motivée sur des bases différentes, et destinée à maintenir la sphère étatique en dehors de l'orbite du champ judiciaire. Alors qu'elle avait jusqu'à présent tout fait pour résister à cette jurisprudence, la Cour de cassation s'inclina devant la déclaration de volonté du ministre.

Encadré 11 : Jules Dufaure (1798-1881), le « nez de Cléopâtre » du droit administratif

Issu d'une famille d'ancienne bourgeoisie saintongeaise aux alliances aristocratiques – son père, notable local, est officier de marine, propriétaire terrien et maire de Grézac, en Charente-maritime – Jules Dufaure fait ses études secondaires à l'école des Oratoriens de Vendôme puis au lycée Charlemagne à Paris. Docteur en droit, il est avocat à Saintes puis à Bordeaux, où ses talents d'orateur lui permettent d'accéder au bâtonnat. En juin 1841, il épouse la fille de l'orientaliste Amédée Jaubert, avec qui il a 2 fils (tous deux députés libéraux-conservateurs sous la Troisième République). Élu député de Saintes (1834), parlementaire sans discontinuer jusqu'en 1848, nommé conseiller d'État pendant quelques mois, il est ministre des Travaux publics sous la monarchie de Juillet. Il joue alors un rôle non négligeable dans le développement des chemins de fer en passant de nombreux contrats avec des compagnies privées pour la création de nouvelles lignes, et défend également la loi sur l'expropriation pour cause d'utilité publique. Par la suite, sous la deuxième République puis le Second Empire, le cheminement politique de ce libéral d'inspiration saint-simonienne est plus difficile à suivre.

En 1871, Thiers, avec qui il avait déjà collaboré dans les années 1830, fait appel à lui pour diriger la magistrature, de février 1871 à mai 1873. S'il revient sur la première vague d'épuration républicaine menée par Adolphe Crémieux (ministre de la Justice du gouvernement de la Défense nationale) au sein de la magistrature, il exerce aussi une répression impitoyable à l'égard des bonapartistes, des communards (qui ont mis à sac deux de ses propriétés) et des socialistes (qu'il hait et qu'il tient pour responsables des troubles que connaît le pays depuis 1830). En tant que ministre de la Justice, il préside aux destinées d'un Conseil d'État qu'il s'agit de rendre compatible avec la République. Il fait ainsi adopter la loi du 24 mai 1872, qui réorganise l'institution du Palais Royal ainsi que la justice administrative. Se fondant sur l'exemple des auditeurs du Conseil d'État (dont il avait instauré la désignation par concours), il institue par ailleurs un concours pour moraliser le recrutement des magistrats. Surtout, en tant que Garde des sceaux siégeant de droit au sein du Tribunal des conflits, il se retrouve en position de départager les 4 conseillers d'État et les 4 magistrats du siège lors de l'affaire *Blanco*, et décide d'user de sa voix départitrice en faveur du camp publiciste, inaugurant ainsi, sans en avoir aucunement conscience, une histoire qui sera par la suite largement réinvestie par la rétrodiction mythifiante des administrativistes.

⁷¹ BERTHÉLEMY Henry, « La responsabilité des magistrats et des fonctionnaires », *Revue pénitentiaire*, 1906, p. 516.

ii) La relativisation/déconstruction de l'arrêt Blanco

Avant d'analyser la relativisation et la déconstruction qu'a subies par la suite l'arrêt *Blanco*, il faut se rendre sensible, quelles que soient les raisons qui ont présidé à cette décision, au contenu de cet arrêt : ce qui est fort, dans celui-ci, c'est en effet le rejet d'un code établi par le législateur (le Code civil), qui dispose au dix-neuvième siècle d'un énorme prestige auprès des juristes. Cela étant, il existe bien des éléments qui font penser à un « Blanco avant Blanco ». On sait en effet qu'il y a une responsabilité administrative avant 1873 (la France a été l'un des premiers pays à reconnaître la responsabilité de l'État), et on trouve en effet dans la jurisprudence du Conseil d'État « non-républicain » des arrêts qui développent, à peu de chose près, le même contenu que *Blanco*, mais qui n'ont pas été reconnus comme fondateurs. On peut ainsi penser à l'arrêt *Rothschild*, qui « interdit le recours au Code civil pour juger de la responsabilité extra-contractuelle de l'État et s'attribue la connaissance des litiges en invoquant le principe d'un droit spécial pour les activités de service public »⁷², ou encore à l'arrêt *Dekeister* (CE, 6 août 1861), qui, pour fonder la compétence administrative, transforme les lois de séparation des autorités des 16-24 août 1790 en lois de dévolution (à l'instar de David dans ses conclusions sur *Blanco*). Ces arrêts sont très proches, par leurs idées, de la formulation de principe de la décision *Blanco*. Pour autant, ce n'est pas la première fois qu'une jurisprudence antérieure prépare le terrain à une divergence « consacrée » par un arrêt postérieur. C'est même assez traditionnel en droit administratif, même si on parle là de deux juridictions (le Conseil d'État et le Tribunal des conflits) qui sont distinctes. D'autre part, on peut aussi supposer que, au moment où la décision *Blanco* est redécouverte par la doctrine, c'est-à-dire dans la France des années 1905-1908, il est politiquement presque impossible, quelques années seulement après le pic de l'Affaire Dreyfus, de fonder le droit administratif républicain sur un arrêt dont *Rothschild*, « négociant demeurant à Londres »⁷³, est l'éponyme, et qui porte sur une affaire née d'une erreur de remise par la Poste d'un objet précieux (une lettre contenant 30 000 francs de diamant) à un homonyme.

Le fait que la décision *Blanco* s'accorde totalement avec la jurisprudence du Conseil d'État sous le Second Empire explique-t-il l'indifférence des contemporains à son égard⁷⁴ ? Cette indifférence, ou plutôt cette absence de réaction notable, a été attribuée par certains à une forme de cécité des commentateurs. Ainsi, Jean-Louis de Corail, après avoir dégagé l'absence de résonance de l'arrêt *Blanco* dans la doctrine et la jurisprudence jusqu'aux environs de 1900, écrit : « On a peine à croire qu'à l'époque, les aspects considérés comme classiques de l'arrêt *Blanco* n'aient guère frappé la doctrine. Elle n'a pas assimilé sa substance, ni entrevu sa portée »⁷⁵. Hauriou, qui commence à enseigner le droit administratif vers 1887 et se met à le

⁷² BIGOT Grégoire, « Les mythes fondateurs du droit administratif », article cité, p. 530. Dans cet arrêt, le Conseil d'État écrit notamment : « Considérant que c'est à l'administration seule qu'il appartient, sous l'autorité de la loi, de régler les conditions des services publics dont elle est chargée d'assurer le cours, de déterminer les rapports qui s'établissent entre l'État, les nombreux agents qui agissent en son nom et les particuliers qui profitent de ces services, et, dès lors, de connaître et d'apprécier le caractère et l'étendue des droits et des obligations réciproques qui en doivent naître ; que ces rapports, ces droits et ces obligations ne peuvent être réglés selon les principes et les distinctions du seul droit civil » (Recueil Lebon, 1855, p. 707). On retrouve également dans cet arrêt la formule de la décision *Blanco* selon laquelle la responsabilité de l'État n'est « ni générale ni absolue ».

⁷³ Recueil Lebon, 1855, p. 707.

⁷⁴ Pour une analyse détaillée de la non-réception de l'arrêt *Blanco* par les auteurs de l'époque, voir CHAPUS, René, *Responsabilité publique et responsabilité privée*, ouvrage cité, p. 90.

⁷⁵ DE CORAIL Jean-Louis, *La crise de la notion juridique de service public en droit administratif français*, Paris, LGDJ, 1954, p. 4.

commenter au début des années 1890, ignore manifestement jusqu'à l'existence de l'arrêt *Blanco*. On peut ainsi pointer assez facilement un décalage entre la réception de cette jurisprudence par les contemporains et sa reconstruction mythifiante après coup : « Cette ignorance d'un commentateur autorisé confirme les thèses de ceux qui posent que l'importance de l'arrêt *Blanco* correspond à un mythe créé très ultérieurement par la doctrine et qui répondait à deux nécessités : faire reconnaître par des généalogistes officiels quelque lointaine et prestigieuse origine à la notion de service public ; masquer les différences de contenu entre une notion proprement juridique et le mot service public utilisé dans le vocabulaire courant »⁷⁶. En 1887, Laferrière, vice-président du Conseil d'État, publie le *Traité de la juridiction administrative et des recours contentieux*, qui devient rapidement le livre de référence de ceux qui pratiquent le droit administratif. Dans ce livre, c'est la distinction entre actes d'autorité et actes de gestion qui est présentée comme une systématisation nouvelle du droit positif. Comme le note Jean Rivero, Laferrière ne cite même pas la décision *Blanco* dans le chapitre consacré aux principes de la compétence administrative ; celle-ci n'apparaît qu'au chapitre sur la responsabilité, « assorti d'un rapide commentaire, dans lequel les mots de "service public" ne sont même pas prononcés »⁷⁷. Le syntagme de « service public » est bien utilisé par Laferrière dans son *Traité*, mais il ne reçoit pas de contenu précis, Laferrière l'employant indistinctement au sujet des actes d'autorité et des actes de gestion. On peut donc voir dans ce non-usage de *Blanco* et de la glorification de la notion de service public qui lui est associée un indice : « Que Laferrière ne connaisse pas "la révolution de l'arrêt *Blanco*", cela n'autorise qu'une explication : c'est qu'il n'y a pas eu de révolution de l'arrêt *Blanco*, c'est que les trente dernières années du siècle sont, contrairement au schéma classique, l'apogée de la distinction autorité-gestion, c'est que l'avènement du service public à la vie juridique est postérieur au *Traité de la juridiction administrative* »⁷⁸.

Le fait que la décision *Blanco* soit un non-événement pour les milieux juridiques de l'époque est corroboré par les suites qu'a connues l'affaire. Car le Tribunal des conflits n'étant pas juge du fond, il n'a pas, malgré le considérant de principe de l'arrêt sur la responsabilité de l'État, statué sur cette responsabilité dans l'affaire en cause. C'est le Conseil d'État qui s'en est chargé dans son arrêt du 8 mai 1874⁷⁹, condamnant l'État à verser à Agnès Blanco une indemnité annuelle et viagère de 500 francs (à compter du jour de l'accident). La jurisprudence *Blanco* ne déclare donc pas l'État irresponsable, que ce soit aux yeux du Conseil d'État ou des juridictions judiciaires. Il faut en effet constater que, la même année que la décision *Blanco*, le Tribunal des conflits rend des décisions qui attribuent à l'autorité judiciaire la compétence pour connaître de la responsabilité de l'État eu égard à l'exécution des contrats conclus en vue du fonctionnement des services publics, mais dans les conditions du droit commun. Il en va ainsi dans la décision *Joannon, Denave et autres*⁸⁰, rendue sur les conclusions de David lui-même, dans la décision *Planque et Papelard*⁸¹ ou dans la décision, rendue le même jour que *Blanco*, *Dugave et Bransiet*⁸². La jurisprudence *Blanco* est donc en quelque sorte « cernée » par des décisions qui disent toutes qu'à partir du moment où l'État n'agit plus en tant que puissance

⁷⁶ SFEZ Lucien, *Essai sur la contribution du doyen Hauriou au droit administratif français*, ouvrage cité, p. 147.

⁷⁷ RIVERO Jean, « Hauriou et l'avènement de la notion de service public », chapitre d'ouvrage cité, p. 462.

⁷⁸ *Ibidem*, p. 462.

⁷⁹ CE, 8 mai 1874, *Blanco*, *Recueil Lebon*, 1874, p. 416.

⁸⁰ TC, 11 janvier 1873, *Recueil Lebon*, 1873, p. 20.

⁸¹ TC, 25 janvier 1873, *Recueil Lebon*, 1873, p. 44.

⁸² TC, 8 février 1873, *Recueil Lebon*, 1873, p. 70.

publique, mais comme personne privée, la compétence est celle de l'autorité judiciaire, quand bien même l'activité serait exercée en vue d'un but de service public.

Les raisons qui expliquent le succès ultérieur de l'arrêt *Blanco* ne sont donc pas forcément à chercher dans le contenu même de la décision. La réinterprétation dont cette jurisprudence va faire l'objet dans les années 1900-1910 va rapidement passer sur le fait que la décision a été prise *in extremis*, et qu'« elle ne fait que retranscrire la jurisprudence impériale »⁸³. Dans *Les transformations du droit public*, Duguit considère ainsi que la décision du Tribunal des conflits a posé pour règle que le droit de la responsabilité est exorbitant en raison des besoins des services publics, et qu'elle annonce « l'évolution qui va s'accomplir » : « Les membres du haut tribunal ont le sentiment que la responsabilité de l'État à l'occasion des services publics va s'imposer chaque jour avec plus de force, mais qu'elle ne peut être une responsabilité du même ordre que celle qui atteint le simple particulier dans ses rapports privés »⁸⁴. René Chapus résume alors la *doxa* qui règne autour de l'arrêt *Blanco*, *doxa* très prégnante dans les années 1950, au moment où il écrit sa thèse, et encore en partie « vraie » aujourd'hui :

L'arrêt *Blanco* marquerait la rupture avec la jurisprudence antérieure aux termes de laquelle l'étendue de la compétence administrative était liée à l'idée de puissance publique, c'est-à-dire à l'idée que les seuls actes dont la connaissance était interdite aux tribunaux judiciaires, les seuls que l'on dût qualifier d'« actes administratifs », étaient les actes de l'administration qui portaient en eux-mêmes la marque du droit public, c'est-à-dire qui étaient tels qu'un simple particulier n'en aurait pu accomplir de semblables. Désormais, l'acte administratif aurait été défini par le fait de son accomplissement en vue d'un but de service public ; ou pour parler « en termes de service », la compétence aurait été administrative dès lors qu'il se serait agi d'apprécier la responsabilité encourue par l'État à l'occasion du fonctionnement d'un service public ; ainsi, la définition du critère de la répartition des compétences administratives et judiciaire aurait désormais été donnée non plus par référence à la nature du contenu des actes dont il fallait connaître, mais uniquement en considération de leur but.⁸⁵

Avant de saisir la manière dont cette rhétorique juridique, fondée sur une lecture biaisée de l'affaire *Blanco*, a pu s'imposer avec autant de force, il est capital de répéter qu'elle repose sur une réinterprétation de l'histoire révolutionnaire par les commissaires de gouvernement comme René David, à une époque où la « juridiction » du droit administratif est loin d'être actée, comme l'a bien vu Grégoire Bigot : « Autant d'incertitudes qui forcent David à créer en réalité de toutes pièces "la règle de notre droit public qui place dans le domaine naturel de la compétence administrative toutes les réclamations formées contre l'État à raison des services publics" »⁸⁶. Eisenmann, pour sa part, parle, dans son célèbre cours, d'un « pseudo-arrêt *Blanco* »⁸⁷, qui a selon lui prospéré sur une théorisation erronée de la jurisprudence et sur ce qu'il faut appeler, proprement, un *abus de langage*. Grégoire Bigot montre en effet que, « conformément à la jurisprudence du Second Empire, David emploie l'expression de service public comme synonyme de puissance publique, ce qui, dans l'œuf, ruine le fondement du

⁸³ BIGOT Grégoire, *Introduction historique au droit administratif depuis 1789*, Paris, PUF, 2002, p. 244.

⁸⁴ DUGUIT Léon, *Les transformations du droit public*, ouvrage cité, p. 172.

⁸⁵ CHAPUS, René, *Responsabilité publique et responsabilité privée*, ouvrage cité, p. 85.

⁸⁶ BIGOT Grégoire, *Introduction historique au droit administratif depuis 1789*, ouvrage cité, p. 197. Dans cette dernière citation, le passage entre guillemets anglais correspond à un passage des conclusions David sur *Blanco*.

⁸⁷ EISENMANN Charles, *Cours de droit administratif*, ouvrage cité, tome 1, p. 134.

service public, à savoir l'objectivisme juridique. A contrario de ce qu'écriront Teissier, Duguit et Jèze, David maintient donc l'ancien critère de répartition des compétences autorité/gestion et de définition du droit administratif sur la base d'une manifestation de la puissance publique »⁸⁸. Pour les juristes qui, comme Grégoire Bigot, ont cherché à battre en brèche la légende de l'arrêt Blanco, le contresens au sujet de l'expression « service public » n'est plus tenable : « Le droit qui s'y rattache est exorbitant uniquement parce que l'État, puissance souveraine, inspire aux services dont il a la charge un droit qui reflète son autorité. Blanco et sa fille sont des administrés ; cela dit suffisamment que le droit spécial des "services publics" s'inscrit encore dans un rapport de domination à sujétion »⁸⁹.

À l'instar de ce que suggèrent ces premiers éléments de recontextualisation de la décision Blanco, les enjeux entourant la réception de celle-ci sont aussi des enjeux lexicaux de terminologie. Lorsqu'il conclut sur l'« Affaire », David ne met clairement pas derrière le syntagme « service public » le même sens que celui qu'y mettront tous les « relecteurs » de cette jurisprudence. Quand le commissaire de gouvernement parle de « service public », il faut surtout entendre « public » comme étant opposé à « civil » plus qu'à « privé » (même si ces deux derniers termes peuvent se révéler synonymes). Jacques Chevallier parle ainsi de simple « *clause de style* »⁹⁰. Dans les neuf volumes du *Répertoire de droit administratif* de Léon Bequet et Paul Dupré publiés entre 1882 et 1891, le mot de service public comporte un simple renvoi (« Voir Département, Impôt direct »), confirmant ainsi qu'en cette période, l'expression n'est pas un terme du lexique juridique. Jean Rivero a donc raison d'affirmer que nous sommes encore là renvoyés à la distinction entre les actes d'autorité et les actes de gestion : « *Dire d'un acte qu'il se rattache au service public, ce n'est pas avancer d'un pas dans la connaissance de son régime puisque cela laisse entière la question, seule déterminante, de son appartenance aux catégories de l'autorité ou de la gestion ; l'expression désigne des réalités de la vie administrative, elle n'appartient pas au monde du droit ; et ceci explique que nul au dix-neuvième siècle n'ait eu souci de la définir, de lui donner le sens précis et rigoureux que requiert le passage de la langue courante à la langue technique* »⁹¹.

Indifférence de la doctrine de l'époque à son égard, faible teneur juridique de l'expression « service public » : le « procès » en déconstruction de la jurisprudence Blanco paraît fondé. À ces éléments s'ajoute le raisonnement circulaire qui semble attaché à l'utilisation du service public comme critère de compétence de la juridiction administrative :

Pourquoi la responsabilité de l'État à raison de l'activité des services publics doit-elle ressortir à la compétence administrative ? Dire que c'est, précisément, parce qu'il s'agit d'une activité de service public, c'est répondre à la question par la question, ou si l'on préfère, c'est déplacer la question qui se pose alors en ces termes : pourquoi l'activité de service public doit-elle ressortir à la compétence administrative ? À quoi on ne saurait répondre en disant que c'est précisément parce qu'il s'agit d'une activité de service public, une telle réponse étant, dans un système fondé sur les lois de 1790 et de l'an III, sans pertinence aucune, puisque ces lois

⁸⁸ BIGOT Grégoire, « Les faillites conceptuelles de la notion de service public en droit administratif », article cité, p. 4.

⁸⁹ BIGOT Grégoire, *Introduction historique au droit administratif depuis 1789*, ouvrage cité, p. 198.

⁹⁰ CHEVALLIER Jacques, *Le service public*, Paris, PUF, 1997, p. 17.

⁹¹ RIVERO Jean, « Hauriou et l'avènement de la notion de service public », chapitre d'ouvrage cité, p. 464.

ignorent totalement la notion de service public et que, d'ailleurs, elles s'expriment, si l'on peut dire, en termes d'actes et nullement de services.⁹²

Après avoir pointé ce qui s'apparente à une forme de cercle vicieux, René Chapus conclut que si toute réclamation formée contre l'État à l'occasion d'un service public appartient à la compétence administrative, ce n'est pas parce qu'il s'agit d'actes accomplis pour la gestion d'un service public (ou bien parce qu'un service public est en cause), « *mais parce que l'État, dans la gestion des services publics, agit toujours comme puissance publique* ». C'est là, selon lui, « *la formule-clef, qui révèle sans équivoque possible le sens de l'arrêt Blanco* »⁹³. Par conséquent, on est en présence d'une double distinction : puissance publique/service public, autorité/gestion. Tous ces termes ne se recoupent pas : tous les actes d'autorité (qu'ils soient de service public ou non) ressortissent à la puissance publique, qui peut aussi agir en gestion, mais qui est alors censée perdre son caractère de puissance asymétrique par rapport aux particuliers. Aussi claires ces distinctions soient-elles, il faut les articuler à une jurisprudence qui ne cesse de se développer entre 1873 et 1900. La liaison de principe, établie par Laferrière, entre gestion et compétence judiciaire (sauf exceptions prévues par la loi) a du mal à résister à l'épreuve du temps et des faits. « *Les exceptions, en pratique, tendent à étouffer la règle, et la jurisprudence les multiplie* », écrit Rivero. Il faut donc revoir la règle conçue par Laferrière, et « *attribuer à la compétence administrative les actes de gestion, sous réserve des cas, pratiquement exceptionnels, de gestion privée* »⁹⁴. Un tel infléchissement suppose de recalibrer la jurisprudence, puisque nous avons vu que l'arrêt *Blanco* excluait une gestion privée de la puissance publique : ou bien l'État agit en tant que puissance publique, et il se place alors *ipso facto* dans la zone de compétence du droit administratif, ou bien il agit comme une personne privée, et se trouve ainsi dans le champ d'application du droit civil. Par conséquent, l'avènement de la notion de service public ne peut pas dater de l'arrêt *Blanco* : il est en réalité associé à la conception de la distinction entre gestion publique et gestion privée, c'est-à-dire à l'arrêt *Terrier* et aux travaux qui l'entourent.

iii) Un paradigme dominant : la distinction entre actes d'autorité et actes de gestion

Il nous paraît essentiel, afin de mieux comprendre la réinterprétation dont l'arrêt *Blanco* va faire l'objet au début du vingtième siècle, de revenir sur le paradigme que Teissier, Jèze et Duguit vont vouloir remplacer par la notion de service public. Comme on l'a expliqué, en effet, la distinction entre les actes d'autorité et les actes de gestion résiste sans difficulté à la jurisprudence *Blanco*, comme le confirme la présentation que fait de cet arrêt la note anonyme placée juste avant les conclusions de David dans le *Recueil Lebon* : « *Le principe qui a prévalu dans cette affaire est conforme aux traditions du Conseil d'État, et repose sur l'idée qu'il y a lieu de distinguer entre les actions dirigées contre l'État en tant que personne civile et celles qui sont dirigées contre l'État à raison des faits accomplis dans l'exercice de la puissance publique* »⁹⁵. La distinction entre actes d'autorité et actes de gestion fait penser aux deux corps du roi de Kantorowicz. Tout se passe en effet comme s'il y avait « deux corps » de l'État : l'État puissance publique et l'État personne privée. Un peu plus tard, Léon Michoud voudra substituer à cette distinction, que l'on retrouve aussi bien dans les conclusions de David sur *Blanco* que

⁹² CHAPUS, René, *Responsabilité publique et responsabilité privée*, ouvrage cité, p. 86.

⁹³ *Ibidem*, p. 88.

⁹⁴ RIVERO Jean, « Hauriou et l'avènement de la notion de service public », chapitre d'ouvrage cité, p. 467.

⁹⁵ *Recueil Lebon*, 1873, p. 61.

dans les manuels de Ducrocq et de Berthélemy, « *une personnalité morale intégrale et unique de l'État, mais à double face : personne publique et personne privée* »⁹⁶. C'était déjà complexifier une distinction qui, chez Laferrière, était à l'origine purement opératoire, comme on peut en juger dans le *Traité* : « *Les actes de puissance publique sont les seuls actes de l'administration qui échappent de plein droit à la compétence judiciaire. La règle est différente pour les actes de gestion, c'est-à-dire pour ceux que l'administration accomplit en qualité de gérant et d'intendant des services publics et non comme dépositaire d'une part de souveraineté* »⁹⁷. La jurisprudence du début des années 1900 va venir bousculer cette distinction, qui, de surcroît, « *repose sur une conception de l'État, héritée de l'idéologie révolutionnaire, qui s'accorde mal avec le rôle assigné à l'État dans la République* »⁹⁸.

b) L'âge d'or de l'équation service public = droit administratif (1903-1921)

i) L'arrêt Terrier

Ce qui, pour notre objet, va constituer un accélérateur dans l'usage de la notion de service public par les administrativistes tient à ce qu'on appelle l'*opinio juris*, c'est-à-dire à l'idée qu'il y a du droit dans le service public, et que ce phénomène peut être juridicisé. Dans ses *Conférences*⁹⁹, Léon 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 de Laferrière, qui n'en voulait pas. À la suite de Jean Rivero¹⁰⁰ on peut faire l'hypothèse que, après le départ de Laferrière de la vice-présidence du Conseil d'État, la génération suivante ait cherché en réaction à revenir au service public. Cette hypothèse est d'autant plus tentante que, au tournant des dix-neuvième et vingtième siècles, la référence au service public apparaît dans la jurisprudence du Conseil d'État pour transférer à la juridiction administrative le contentieux des collectivités locales jusqu'alors attribué aux tribunaux judiciaires. Avant de voir comment ce mouvement se concrétise dans les conclusions de Jean Romieu sur l'affaire *Terrier*, il faut rappeler le statut qui était alors celui des communes : « *La plupart des auteurs considéraient vers 1870 avec Ducrocq que les communes étaient soumises à cet égard 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* »¹⁰¹. D'autre part, la personnalité morale des communes (puis des départements) a été reconnue bien avant celle de l'État. Pour celui-ci, il faut en effet attendre la fin du dix-neuvième siècle et l'influence de la doctrine allemande, comme si l'État puissance publique répugnait à une assimilation aux personnes morales attirées vers le droit civil. C'est sous ces auspices d'une commune qui n'est pas considérée sur le modèle de l'État (le propos s'appliquant également aux autres collectivités comme les départements) qu'on peut introduire l'arrêt *Terrier*, déjà évoqué dans le chapitre 1 de la première partie. Dans cette affaire, un chasseur de vipères se retrouve en conflit avec le conseil général de Saône-et-Loire, qui avait promis une prime de

⁹⁶ MICHOUÉ Léon, « La responsabilité de l'État », *Revue du droit public*, 1895, tome 1, p. 401.

⁹⁷ LAFERRIÈRE Edouard, *Traité de la juridiction administrative et des recours contentieux*, ouvrage cité, tome 1, p. 436.

⁹⁸ GONOD Pascale, *Édouard Laferrière : un juriste au service de la République*, ouvrage cité, p. 120.

⁹⁹ AUCOC Léon, *Conférences sur l'administration et le droit administratif*, Paris, Dunod, 1885, tome 1, p. 485.

¹⁰⁰ RIVERO Jean, « Hauriou et l'avènement de la notion de service public », chapitre d'ouvrage cité, p. 469.

¹⁰¹ SFEZ Lucien, *Essai sur la contribution du doyen Hauriou au droit administratif français*, ouvrage cité, p. 60.

0,25 franc à quiconque tuerait une vipère. Dépassée par le succès de l'opération, la collectivité n'est plus en mesure de rétribuer les citoyen-ne-s « vipérocides », au grand dam du sieur Terrier, qui clame en avoir détruit 2473. Outre le fait de savoir si le fait de tuer des vipères relève d'une logique de service public, se pose alors la question de la compétence juridictionnelle :

Depuis l'affaire *Cadot* (13 décembre 1889), vous statuez sur toutes les contestations qui peuvent s'élever entre les communes et leurs agents. On a, il est vrai, essayé de donner à cette compétence un caractère exceptionnel, en alléguant que le contrat des fonctionnaires de toute catégorie est un contrat qui comporte un élément de puissance publique. Cela serait exact, si l'on employait le mot de « puissance publique » dans le sens où on le prenait autrefois (voir conclusions de M. David dans l'affaire *Blanco*, Tribunal des conflits, 8 février 1873), et où l'autorité judiciaire le prend encore souvent (Cour de cassation, chambre civile, 12 juin 1901), c'est-à-dire dans tous les cas où l'administration intervient autrement que comme personne privée. Mais vous avez l'habitude, depuis un certain temps déjà, de réserver les mots de « puissance publique » pour les actes d'autorité et de commandement ; il nous paraît, avec cette acception, bien difficile de faire intervenir l'idée de puissance publique dans les rapports contractuels qui peuvent exister entre une commune et un employé de bureau de la mairie. Aussi, pour éviter toute confusion reposant sur une question de terminologie, paraît-il préférable de considérer simplement que les contrats des communes avec leurs agents sont des contrats administratifs par leur nature, parce qu'ils sont la condition essentielle de la marche des services publics communaux.¹⁰²

Le glissement d'un terme à l'autre (de la puissance publique vers le service public) est subtil, mais réel, de même que le déplacement de l'affaire vers un terrain essentiellement contractuel. Romieu engage aussi un dialogue implicite avec son prédécesseur David, procédé courant dans les conclusions du commissaire du gouvernement, pour mieux préparer la voie à la novation conceptuelle qu'il s'apprête à présenter à ses collègues de la formation de jugement :

Il demeure entendu qu'il faut réserver, pour les départements et les communes, comme pour l'État, les circonstances où l'administration doit être réputée agir dans les mêmes conditions qu'un simple particulier et se trouve soumise aux mêmes règles comme aux mêmes juridictions. Cette distinction entre ce qu'on a proposé d'appeler la gestion publique et la gestion privée peut se faire, soit à raison de la nature du service qui est en cause, soit à raison de l'acte qu'il s'agit d'apprécier. Le service peut, en effet, tout en intéressant une personne publique, ne concerner que la gestion de son domaine privé : on considère, dans ce cas, que la personne publique agit comme une personne privée, comme un propriétaire ordinaire, dans les conditions du droit commun.¹⁰³

Au travers des principes que pose le commissaire du gouvernement se construit une pensée qui apprend à placer l'État, les communes et les départements dans le même ensemble, ce qui contribue à dégager ce que nous avons appelé précédemment le *champ* du public. Ce principe, qui semble aujourd'hui aller de soi, n'est pas encore assimilé à l'époque, raison pour laquelle Romieu éprouve le besoin de justifier son rapprochement : « *La vie des personnes publiques a ses règles propres, qui ne peuvent pas être toutes empruntées à la vie des personnes privées [...] Il y a certainement plus d'analogie entre les contrats de l'État et ceux des communes qu'entre les contrats des communes et ceux des particuliers, et l'on conçoit que l'autorité judiciaire ne soit pas jalouse d'un contentieux où l'intervention des corps électifs et des agents*

¹⁰² ROMIEU Jean, conclusions sur l'affaire *Terrier*, *Recueil Sirey*, 1903, III, p. 28.

¹⁰³ *Ibidem*.

de l'administration mettent constamment en cause le principe de la séparation des pouvoirs, et rendent l'action des tribunaux civils souvent malaisée et quelquefois même impuissante »¹⁰⁴.

Dans le propos de Romieu, la distinction entre la gestion publique et la gestion privée n'est qu'une reformulation de l'ancienne distinction entre l'État personne publique et l'État personne privée. Mais sa plus-value est de poser que même quand les personnes publiques agissent comme une personne privée, la compétence reste celle du Conseil d'État, qu'il s'agisse de l'État ou des départements. Cette distinction entre gestion publique et gestion privée, Romieu ne l'a pas inventée. En 1899, Hauriou a en effet « commis » un livre intitulé *La gestion administrative*, dans lequel il introduit la distinction entre les deux modes de gestion ouverte aux personnes publiques. Dans la cinquième édition de son *Précis*, paru quelque temps à peine avant l'arrêt *Terrier*, Hauriou écrit par ailleurs : « *La juridiction administrative a tout intérêt à conserver le contentieux de l'exécution des services publics, et, pour le conserver, à en généraliser le caractère administratif [...]* Je ne crois pas qu'elle puisse éviter plus longtemps de consacrer le principe de la gestion publique, pour donner une base au contentieux de l'exécution des services publics »¹⁰⁵. Aussi, quand Romieu parle de « *cette distinction qu'on a proposé d'appeler la gestion publique et la gestion privée* », la référence à Hauriou (derrière le « on ») est transparente¹⁰⁶. Mais le commissaire du gouvernement apporte sa propre touche : pour lui, il y a adéquation entre gestion publique et gestion des services publics. Comme on va s'en apercevoir plus bas, l'arrêt *Feutry* et l'appropriation de ce mouvement jurisprudentiel par l'école du service public vont transformer l'adéquation en équation.

Au sujet de la correspondance entre les conclusions de Romieu et les écrits d'Hauriou, Rivero note avec intérêt que « *dans cette phase cruciale de l'évolution du droit administratif, jurisprudence et doctrine sont rigoureusement indissociables : elles s'enchaînent et s'éclairent ; et le rôle-charnière des commissaires du gouvernement, d'une part, des annotateurs d'arrêts, d'autre part, prend, durant cette période, tout son relief* »¹⁰⁷. Au moment de commenter l'arrêt *Terrier*, c'est sans surprise qu'Hauriou écrit, avec une délectation certaine : « *C'est avec une satisfaction profonde que nous enregistrons cet arrêt, qui consacre à la fois l'extension du contentieux administratif aux affaires départementales et communales et son application naturelle à tout ce qui est exécution d'un service public ou d'une mesure prise par les mêmes moyens administratifs* »¹⁰⁸. En revenant sur le fond des conclusions prononcées par Romieu, Hauriou fait une sorte de synthèse qui réécrit elle aussi à sa façon l'histoire du droit administratif au dix-neuvième siècle, tout en réintroduisant une dose de puissance publique, notion centrale dans la théorie du professeur toulousain :

M. le commissaire du gouvernement Romieu a développé admirablement les deux grandes raisons qu'il y a d'assimiler sur ce point les opérations faites par les départements et les communes à celles accomplies par l'État ; d'une part, le fait que c'est partout « la même administration publique, où l'on est en présence de besoins et d'intérêt collectifs auxquels les

¹⁰⁴ ROMIEU Jean, conclusions sur l'affaire *Terrier*, *Recueil Sirey*, 1903, III, p. 29.

¹⁰⁵ HAURIOU Maurice, *Précis de droit administratif et de droit public général*, Paris, Larose, 1903, p. 217.

¹⁰⁶ Au sujet de ce passage, Jean Rivero écrit : « *Romieu a lu Hauriou, et tient à l'honneur de le faire savoir, avec une discrétion qui ne peut tromper aucun initié ; il l'a lu, et il s'approprie sa pensée ; rarement l'incidence de la doctrine sur la jurisprudence se laisse saisir avec autant de netteté qu'à ce tournant essentiel* » (« Hauriou et l'avènement de la notion de service public », chapitre d'ouvrage cité, p. 470).

¹⁰⁷ RIVERO Jean, « Jurisprudence et doctrine dans l'élaboration du droit administratif », article cité, p. 34.

¹⁰⁸ HAURIOU Maurice, « Note sous CE, 6 février 1903, *Terrier* », *Recueil Sirey*, 1903, III, p. 25.

personnes publiques sont tenues de pourvoir, et dont la gestion ne saurait être considérée comme gouvernée nécessairement par les principes du droit civil qui régissent les intérêts privés » ; d'autre part, le fait que le principe de la séparation des pouvoirs domine les actes d'exécution des services publics ou des opérations administratives aussi bien que les décisions rendues par la puissance publique dans la voie d'autorité ou de commandement.¹⁰⁹

La liberté dont bénéficie un professeur d'université par rapport à un maître des requêtes au Conseil d'État (le fait qu'il ne soit pas « tenu » par l'affaire qu'il commente) permet à Hauriou d'extrapoler et de se faire plus lyrique : « *Du petit au grand, notre contentieux administratif chaotique a pu durer tant qu'il n'a été connu que d'un petit nombre d'initiés, absorbés d'ailleurs par l'administration pratique ; mais, du jour où le grand public a été amené à s'en préoccuper, du jour où la réflexion scientifique s'est exercée sur lui, il a été facile de pronostiquer que ses complications devraient disparaître et qu'il attendait son 89* »¹¹⁰. On remarque au passage l'emploi du « nous » (« *notre contentieux administratif* »), comme pour mieux souligner la commune appartenance et l'intérêt identique du juge et du professeur. Et quand Hauriou ajoute que « *pour conserver, il faut progresser ; pour éviter les révolutions, il faut faire des réformes ; et, actuellement, les réformes demandées dans le contentieux administratif sont des simplifications et des unifications* »¹¹¹, on penserait presque lire des conclusions de commissaire de gouvernement.

L'arrêt *Terrier* marque donc l'entrée des départements dans le champ juridique du public. C'est clair *a posteriori*, mais, encore plus que d'une confirmation, une nouvelle jurisprudence a toujours besoin de ce qu'on pourrait appeler une seconde lame ou une seconde couche. « *Avec ce nouveau point de départ, logiquement les contrats relatifs au fonctionnement des services publics doivent soulever un contentieux de la compétence des tribunaux administratifs. On ne l'a pas admis tout de suite* »¹¹², note Gaston Jèze sous l'arrêt *Thérond*, qui applique la logique de *Terrier* non plus à un conseil général, mais à une commune. La ville de Montpellier avait en effet passé un contrat de concession avec *Thérond* pour la capture et la mise à la fourrière des chiens errants ainsi que pour l'enlèvement des bêtes mortes. Selon le requérant, qui demandait des dommages et intérêts, le contrat avait été illégalement rompu par la commune. Le Conseil d'État suit les conclusions de Pichat en se déclarant, par le truchement d'un critère finaliste (« *La ville de Montpellier a agi en vue de l'hygiène et de la sécurité de la population et a eu, dès lors, pour but d'assurer un service public* »¹¹³) compétent pour le règlement d'un litige contractuel impliquant une commune. C'est au tour de Jèze de se féliciter de la jurisprudence du Conseil : « *La notion de service public – essentielle dans cette interprétation – semble plus facile à dégager que l'ancienne notion des actes de puissance publique et des actes de gestion. Pour ces trois raisons, l'arrêt de 1910 doit être accueilli avec faveur* »¹¹⁴. Désormais, rattacher un acte à la catégorie de service public, c'est faire coup double : définir le droit applicable et le juge qui va en connaître. À la fin du siècle, « *ce rattachement était sans aucune portée du point de vue du droit ; il est maintenant décisif* »¹¹⁵.

¹⁰⁹ HAURIU Maurice, « Note sous CE, 6 février 1903, *Terrier* », article cité, p. 25.

¹¹⁰ *Ibidem*.

¹¹¹ *Ibidem*.

¹¹² JÈZE Gaston, « Note sur CE, 4 mars 1910, *Thérond* », *Revue du droit public*, 1910, p. 250.

¹¹³ CE, 4 mars 1910, *Thérond*, *Recueil Lebon*, 1910, p. 193.

¹¹⁴ JÈZE Gaston, « Note sur CE, 4 mars 1910, *Thérond* », article cité, p. 251.

¹¹⁵ RIVERO Jean, « Hauriou et l'avènement de la notion de service public », chapitre d'ouvrage cité, p. 468.

ii) *L'exhumation de Blanco par Teissier*

Dans les années 1900-1910, le thème de la responsabilité de la puissance publique est à la mode¹¹⁶. Fleurissent ainsi les ouvrages sur ce concept de responsabilité, qui est en réalité un moyen pour les juristes de contrôler l'État en le soumettant au droit, et ainsi de conserver leurs positions stratégiques par rapport au champ du pouvoir. L'expression qui revient souvent sous la plume des publicistes au sujet de la responsabilité de l'État, c'est ainsi celle de « mauvais fonctionnement du service public ». Comme l'écrit justement Grégoire Bigot, « *le Conseil d'État ne peut concevoir, à l'instar des privatistes, la faute comme fondement d'un droit à dédommagement. Car ce n'est pas le préjudice dû à la faute qui l'intéresse, mais le désordre qui naît d'un dommage maladroît. En cela, le droit administratif est la discipline imposée par le pouvoir à la puissance en sorte qu'elle reste supportable* »¹¹⁷. C'est avec cet intérêt de juriste que Georges Teissier, maître des requêtes au Conseil d'État et commissaire du gouvernement, « redécouvre » l'arrêt *Blanco* en cherchant à lui conférer une signification nouvelle. Dans son livre sur *La responsabilité de la puissance publique*, on peut notamment lire :

Le Tribunal des conflits, le Conseil d'État et la Cour de cassation sont donc aujourd'hui absolument d'accord pour reconnaître que c'est à la juridiction administrative, et plus exactement au Conseil d'État, juge ordinaire du contentieux administratif, qu'il appartient, en principe, de statuer sur toutes les demandes d'indemnités dirigées contre l'État à l'occasion du fonctionnement des services publics ou à raison des imprudences, des négligences et des fautes de toute sorte imputables au personnel qu'il emploie pour assurer ce fonctionnement.¹¹⁸

En présentant les jurisprudences respectives des deux cours suprêmes et du Tribunal des conflits comme totalement congruentes, Teissier passe sous silence les arrêts de 1873 évoqués plus haut sur la gestion privée (contractuelle) des services publics. Cette thèse, issue « *d'une altération, sans doute inconsciente mais certaine, du sens des explications de David et de la portée authentique de la décision du 8 février 1873* », et également de « *la simple omission de tous les arrêts ultérieurs qui la démentaient ou, pour le moins, en rendaient l'exactitude douteuse* »¹¹⁹, va devenir, par l'intermédiaire de plusieurs épisodes jurisprudentiels décisifs, l'opinion dominante dans les milieux administratifs de l'époque.

Toutefois, la thèse que Teissier cherche à imposer n'est pas encore celle que voudra faire triompher l'école du service public. Comme le titre de son ouvrage l'indique, le commissaire du gouvernement se situe en effet dans le sillage d'une logique de puissance publique. C'est ce dernier concept qui lui permet d'unifier le critère de compétence de la juridiction administrative : « *À tous ces actes de l'État et de ses démembrements, quels qu'ils soient, se mêle une idée de puissance publique impliquant l'exercice de pouvoirs exceptionnels et exorbitants du droit commun* »¹²⁰. Par ailleurs, si René Chapus a beaucoup insisté sur

¹¹⁶ À côté de l'ouvrage de Georges Teissier, dont nous allons reparler, on peut citer, de Paul Tirard (alors auditeur au Conseil d'État), *De la responsabilité de la puissance publique* (Paris, Rousseau, 1906), de Pierre Le Roux, *Essai sur la notion de responsabilité de l'État considéré comme puissance publique* (Paris, LGDJ, 1909), de Raymond Despax, *De la responsabilité de l'État en matière d'actes législatifs et réglementaires* (Paris, Giard de Brière, 1909) et, de René Marcq, *La responsabilité de la puissance publique* (Bruxelles, Larcier, 1911). À l'exception de l'ouvrage de Teissier, ces ouvrages sont quasiment tous issus de thèses pour le doctorat en droit.

¹¹⁷ BIGOT Grégoire, « Les mythes fondateurs du droit administratif », article cité, p. 532.

¹¹⁸ TEISSIER Georges, *La responsabilité de la puissance publique*, ouvrage cité, p. 60.

¹¹⁹ CHAPUS, René, *Responsabilité publique et responsabilité privée*, ouvrage cité, p. 91.

¹²⁰ TEISSIER Georges, *La responsabilité de la puissance publique*, ouvrage cité, p. 172.

l'inflexion que Teissier faisait subir à la décision *Blanco* du point de vue herméneutique, on se rend compte que les occurrences de cet arrêt ne sont pas si nombreuses que cela dans son livre ; On en dénombre 5 : p. 13 (reprise du considérant sur la responsabilité « *ni générale ni absolue* »), p. 53 (« *cet arrêt célèbre* »), p. 78, p. 102 et p. 163. La formulation la plus significative est celle de la p. 78 (« *C'est à l'occasion d'une demande de dommages-intérêts, introduite devant le tribunal civil de Bordeaux, contre certains ouvriers de l'entrepôt des tabacs et contre l'État, pris comme civilement responsable des suites graves d'un accident causé à un enfant qui passait sur la voie publique par un wagon poussé maladroitement hors de l'entrepôt par ces ouvriers, que le nouveau Tribunal des conflits, par sa décision célèbre du 1 février 1873 [sic] (Blanco), a affirmé, à son tour, pour la première fois, le principe de la compétence administrative en matière de responsabilité de l'État* »), qui simplifie la portée de *Blanco*, mais ne mutile pas non plus complètement son sens. En réalité, c'est surtout le fait que son ouvrage soit contemporain de ses conclusions dans l'affaire *Feutry* (et donc son statut de commissaire du gouvernement près le Conseil d'État et près le Tribunal des conflits) qui fait que Teissier soit considéré comme le héraut de cette histoire, et que ses différentes interventions soient citées comme des jalons.

iii) L'affaire *Feutry*

La décision *Feutry* est la seconde étape décisive qui fait basculer le droit administratif dans l'âge d'or de sa relation avec le service public. Nous sommes en 1908, et c'est la 624^e affaire jugée par le Tribunal des conflits depuis sa refondation¹²¹. Tout commence dans la nuit du 2 au 3 septembre 1906 : Baudry, aliéné mental, s'évade de l'asile de Clermont (Oise). Il met le feu à deux meules de blé et de seigle appartenant à un dénommé *Feutry*. Celui-ci décide alors de saisir le tribunal de Clermont pour attaquer le département de l'Oise, chargé du service des aliénés et de la gestion de l'asile de Clermont, pour défaut de surveillance de la part des agents de l'asile et mauvaise organisation de l'établissement. Cette affaire est, si l'on peut dire, du pain béni pour Teissier, qui, cette fois-ci, n'hésite pas à parler le langage du service public :

Il faut bien se rendre compte que la dévolution à l'autorité judiciaire des questions de responsabilité départementale et communale implique que les services départementaux et les services municipaux ne sont pas des services publics, et que les actes des représentants et des agents des départements et des communes ne sont pas des actes administratifs au même titre que ceux des fonctionnaires de l'État.¹²²

Teissier commence ainsi son intervention par faire remarquer que la jurisprudence ouverte par l'arrêt *Terrier* laisse derrière elle un hiatus entre la responsabilité de l'État et celles des autres structures publiques, puisque la décision de 1903, comme on l'a expliqué, se situait surtout sur un terrain contractuel. Pour gommer ce hiatus, le commissaire demande à la juridiction de faire table rase de la distinction « laferrièreenne » actes d'autorité/actes de gestion :

Ce n'est pas ici le lieu de faire la critique de cette distinction qui, suivant nous, n'a aucune base légale, qui ne repose sur rien de réel et qui ne correspond nullement à la réalité des faits.

¹²¹ AN 20020183/24.

¹²² TEISSIER Georges, conclusions sur l'affaire *Feutry*, *Recueil Dalloz*, 1908, III, p. 50.

La vérité, c'est que tous les actes accomplis par la puissance publique ou ses agents, pour assurer la gestion des services publics, sont tous des actes administratifs.¹²³

La prétention à laquelle Teissier a recours (« *Ce n'est pas ici le lieu de faire la critique* ») ne laisse plus aucun doute sur l'intention du commissaire : il faut « régler son compte » à la distinction paradigmatique sur laquelle le droit administratif des années 1870-1900 s'est développé : « *La police et la gestion ne sauraient être ventilées, elles se pénètrent sans cesse ; tout fonctionnement d'un service public implique l'exercice de pouvoirs de police [...] Prendre une semblable distinction purement métaphysique, et sur la portée de laquelle personne n'a jamais pu se mettre d'accord, pour faire la base d'un départ des compétences, ce serait poser aux malheureux justiciables des énigmes insolubles et organiser dans ce pays, à l'état chronique, les conflits d'attributions* »¹²⁴. De même que, en 1903, Hauriou pouvait écrire comme un commissaire, de même Teissier renvoie la distinction de Laferrière à une distinction de doctrine (« *une distinction purement métaphysique* »), inopérante dans la pratique. C'est faire un affront assez grave à l'ancien vice-président du Conseil d'État, mais, après tout, Laferrière est mort 8 ans auparavant, et Teissier a, au soutien de son argumentation, le succès de publication de *La responsabilité de la puissance publique*. Le Tribunal n'est cependant pas convaincu. Plus exactement, il est partagé. Comme en 1873, il faut à nouveau faire appel au ministre de la Justice (à l'époque, Aristide Briand) pour départager les deux camps. Un conflit d'intérêts est soulevé à la Chambre par le député Grousseau, car le Garde des sceaux doit également trancher le même jour une affaire qui implique un curé (affaire *Abbé Brunet*), lui qui est, depuis 1906, titulaire du portefeuille des Cultes. L'interpellation de ce député cléricale ne donne rien, et, dans les deux affaires (*Feutry* et *Abbé Brunet*), Briand se rallie à l'interprétation des conseillers d'État.

Commentant le dispositif de la décision *Feutry*, Hauriou déclare : « *Ainsi l'opération du service public a triomphé sur toute la ligne, et la responsabilité de l'Administration, qu'elle entraîne à sa suite, s'est étendue dans tout le domaine de l'exécution des services. Elle est devenue la base du contentieux administratif de pleine juridiction, et l'on est en droit de dire que cette base est fort simple* »¹²⁵. De son côté, Jèze, songeant aux « malheureux justiciables » qu'évoquait Teissier dans ses conclusions, rédige une note légèrement plus critique, tout en aboutissant à la même conclusion qu'Hauriou :

Reste l'objection du professeur Berthélemy : il n'y a qu'un seul Conseil d'État, et il est loin. L'objection est très sérieuse. Mais il faudrait rechercher si en fait les procès en responsabilité durent plus longtemps devant le Conseil d'État que devant les tribunaux judiciaires. Il faut aussi tenir compte de ce fait qu'en France, les tribunaux judiciaires ont un faible prestige et qu'ils craignent de déplaire au Gouvernement. Dans ces conditions, les plaideurs n'ont-ils pas intérêt à plaider devant un tribunal – lointain, sans doute, mais qui, lui, ne craint pas de condamner l'administration à payer des dommages-intérêts, plutôt que devant des tribunaux judiciaires, plus rapprochés, mais qui, traditionnellement, ont toujours manifesté une grande répugnance à condamner l'administration, par crainte d'être accusés de troubler les opérations des agents administratifs ?¹²⁶

¹²³ TEISSIER Georges, conclusions sur l'affaire *Feutry*, *Recueil Dalloz*, 1908, III, p. 51.

¹²⁴ *Ibidem*.

¹²⁵ HAURIOU Maurice, « Note sous TC, 29 février 1908, *Feutry* », *Recueil Sirey*, 1908, III, p. 98.

¹²⁶ JÈZE Gaston, « Note sur TC, 29 février 1908, *Feutry* », *Revue du droit public*, 1908, p. 272.

L'argument de l'éloignement du Conseil d'État soulève un vrai problème – on le retrouvera plus bas. Sur le moment, il n'enlève rien à la portée de la décision à laquelle le ministre a donné son suffrage, qui autorise à dire que le camp administratif est en train de gagner « la lutte des juridictions », ou plutôt qu'il a réussi à légitimer sa propre juridiction. Dans *Les transformations du droit public*, Duguit n'hésite pas à écrire que l'arrêt *Feutry* parachève selon lui l'évolution amorcée avec *Blanco*, et ajoute : « Dans les remarquables conclusions que M. le commissaire du gouvernement Teissier prononçait devant le Tribunal des conflits, dans l'affaire *Feutry*, le 29 février 1908, il montrait d'une manière définitive le néant de cette doctrine [la distinction entre les actes d'autorité et les actes de gestion] »¹²⁷. Retenant surtout des conclusions Teissier la notion d'exorbitance de la puissance publique, Duguit conclut : « Voilà le point essentiel bien établi : lorsque l'administration intervient, elle n'intervient jamais comme le ferait un particulier, et cela parce qu'elle poursuit un but propre : le fonctionnement légal d'un service public »¹²⁸.

c) *Le SPIC : un « loup dans la bergerie » (1921-1940)*

i) *L'affaire du bac d'Eloka*

Si, au début des années 1920, l'ancrage des activités de service public au droit administratif est bien réel, la vision rétrospective laisse trop souvent croire à un tableau idyllique. En effet, à l'occasion du célèbre arrêt *Société des granits porphyroïdes des Vosges* (CE, 31 juillet 1912), Léon Blum avait, en tant que commissaire du gouvernement, laissé des conclusions non moins célèbres dans lesquelles il s'employait à démontrer que tout contrat passé par une personne publique en vue de l'accomplissement du service public n'était pas *ipso facto* un contrat administratif : il fallait encore des clauses exorbitantes du droit commun, qui, selon Blum, manquaient en l'espèce. Le commissaire concluait ainsi à la présence d'un simple contrat de fourniture entre la ville de Lille et la Société des granits. Même les conclusions de Romieu dans l'arrêt *Terrier* laissaient clairement supposer qu'il pouvait y avoir une gestion privée des personnes publiques. L'arrêt du Tribunal des conflits *Société commerciale de l'Ouest africain* (dit « du bac d'Eloka ») du 22 janvier 1921, parfois présenté comme un éclatant revirement de jurisprudence par rapport à l'âge d'or fondé sur l'équation service public = droit administratif, ressemble ainsi à beaucoup d'autres : comme l'écrit Laurent de Carratier Dubois, cette jurisprudence « n'est pas un phénomène de "génération spontanée" »¹²⁹.

Dans les archives du Tribunal des conflits, la décision *Bac d'Eloka* correspond à deux affaires distinctes, numérotées 706 et 707¹³⁰. Il y a en effet deux affaires en une, à cause de la question de la validité du premier arrêté de conflit pris par le lieutenant-gouverneur de la colonie de Côte-d'Ivoire, mais les deux dossiers sont strictement identiques. Les faits étaient les suivants : le 5 septembre 1920, sur la lagune Ébrié, le bac géré par la colonie a coulé avec à son bord 18 personnes et 4 automobiles, entraînant la mort d'un indigène. La Société commerciale de l'Ouest africain décide d'entamer une action en justice, en commençant par introduire un référé afin de faire nommer un expert pour examiner le bac, lequel a pu être repêché et mis à sec. La nomination d'un expert revêt pour les deux parties (la société, donc, et la colonie) une

¹²⁷ DUGUIT Léon, *Les transformations du droit public*, ouvrage cité, p. 155.

¹²⁸ *Ibidem*, p. 156.

¹²⁹ DUBOIS DE CARRATIER Laurent, « Le Conseil d'État, l'économie et le service public », article cité, p. 66.

¹³⁰ AN 20020183/26.

importance cruciale, car la société demanderesse considère que l'accident est dû à un mauvais entretien du bac, alors que, selon le lieutenant-gouverneur Antonetti (équivalent du préfet pour la colonie), celui-ci est dû à une surcharge. L'exploit d'assignation en référé est enregistré au tribunal de première instance de Grand-Bassam le 30 septembre¹³¹. Le même jour, Antonetti adresse au tribunal un déclinatoire de compétence, accompagné d'un télégramme indiquant qu'en cas de rejet du déclinatoire, un arrêté de conflit sera automatiquement pris. Le 1 octobre, le tribunal ordonne le rejet du déclinatoire du lieutenant-gouverneur ainsi que la désignation d'un expert. Le lendemain, Antonetti envoie un télégramme précisant que son message du 30 septembre constitue bien un arrêté de conflit. Sur ces entrefaites intervient un jugement du tribunal ordonnant de surseoir à toute procédure judiciaire (4 octobre). Le lieutenant-gouverneur publie alors un nouvel arrêté de conflit (13 octobre). Les pièces arrivent à la Chancellerie le 12 décembre 1920.

Si l'avocat mandaté par le ministère des Colonies (Maître Labbé) conclut dans ses observations à la compétence administrative, les différentes pièces du dossier font apparaître une véritable passe d'armes entre le lieutenant-gouverneur de la colonie et le procureur de la République de Grand-Bassam. Cette passe d'armes se révèle tout à fait centrale pour notre objet puisqu'elle tourne autour de la distinction entre puissance publique et service public. Favorable à la thèse de la compétence judiciaire, le procureur estime que ce qui est en jeu dans l'affaire, c'est de savoir si l'exploitation du bac d'Eloka pour la colonie constitue un acte qui n'a aucun caractère de puissance publique. *A contrario*, Antonetti, le lieutenant-gouverneur fait implicitement sien la théorie du service public puisque, dans son télégramme du 30 septembre, il écrit : « *La Colonie entend se prévaloir du principe de la séparation des pouvoirs et ne répondre à toute contestation soulevée par l'accident du bac d'Eloka que devant la juridiction administrative, seule compétente pour connaître des actions nées à l'occasion du fonctionnement d'un service public* »¹³². Dans son deuxième arrêté de conflit (13 octobre), Antonetti va encore plus loin en affirmant : « *Attendu que la distinction entre les actes de puissance publique et les "actes de gestion" est une théorie abandonnée complètement de nos jours, aussi bien par la doctrine que par la jurisprudence du Tribunal des conflits et du Conseil d'État ; qu'elle n'a pas résisté à l'évolution du droit administratif* »¹³³. Dans ses observations jointes au dossier (22 octobre), le procureur de la République répond directement au lieutenant-gouverneur : « *La "Théorie" des actes de puissance publique et des actes de gestion ne paraît pas si désuète que l'indique M. le Lieutenant-Gouverneur à bon nombre de jurisconsultes modernes, dont les noms font autorité : MM. Laferrière, Ducrocq, Appleton, etc. ; cette "Théorie" repose en effet sur une science raisonnée du droit administratif et des professeurs éminents l'enseignent encore de nos jours dans la plupart des Facultés, notamment M. Berthélemy, pour ne citer que celui-là* »¹³⁴. Le fait de voir deux représentants de l'État de premier plan à l'échelle de la colonie disputer au sujet de références doctrinales souligne à quel point ces questions de répartition de compétence sont grosses d'enjeux directement liés à la pratique. Pour ne pas en rester là, le procureur, estimant que « *le caractère de service public du bac d'Eloka n'est pas douteux* », et que « *la question n'est pas là* », va déplacer l'affaire sur un

¹³¹ Je prends la peine d'exposer la chronologie de l'affaire, car l'enchaînement des faits jusqu'à la saisine du Tribunal des conflits est quelque peu enchevêtré ; également parce que ce même enchaînement des faits est un des enjeux de l'affaire.

¹³² AN 20020183/26.

¹³³ *Ibidem*.

¹³⁴ AN 20020183/26.

autre terrain : celui de la gratuité et du financement du service. Il écrit ainsi, toujours dans ses observations jointes au dossier : « *La décision intervenue dans l'affaire Blanco n'a rien de commun avec l'accident du bac d'Eloka ; les faits de la cause sont bien différents. Pour être admis à passer sur le bac, les piétons et les propriétaires de voitures et de bestiaux acquittent un droit de péage. C'est bien dès lors un contrat de droit civil qui se forme entre la colonie d'une part et les tiers d'autre part* »¹³⁵. Le procureur reprend là un des arguments développés par le président du tribunal de Grand-Bassam dans son ordonnance de rejet du 1 octobre, argument selon lequel « *les actes accomplis par la Colonie, en transportant, moyennant paiement d'une somme d'argent, les passagers et les voitures, d'une rive à l'autre de la lagune, ne se différencient pas de ceux qu'effectueraient des voituriers dans les conditions du droit privé* »¹³⁶. Pour contrer l'argument de la redevance, le lieutenant-gouverneur avance un autre élément : le bac, ouvrage établi sur la lagune Ébrié et destiné à relier deux tronçons de la voie publique, est géré par la colonie, et ce directement. C'est donc un ouvrage public. L'hypothèse ne sera pas retenue par le Tribunal des conflits dans sa décision finale. Mais ce qu'il faut surtout noter dans cette passe d'armes entre le procureur et le lieutenant-gouverneur, c'est que chaque camp « fait feu de tout bois » pour prouver que la compétence est celle du judiciaire (procureur) ou au contraire celle de la juridiction administrative (lieutenant-gouverneur).

Le Tribunal se réunit au Palais-Royal le samedi 22 janvier à 13h30¹³⁷. Pour la première affaire (la 706), c'est Pichat qui est rapporteur et Matter commissaire du gouvernement. Pour la seconde, conformément à la règle d'alternance prévue aux articles 5, 6 et 7 de la loi du 4 février 1850¹³⁸, Duval est rapporteur et Corneille commissaire. Tous ces magistrats parisiens sont, on s'en doute, très éloignés des faits de l'espèce. L'affaire constitue pour eux un moment de dépaysement et d'exotisme. Toute l'attention se concentre sur la première affaire¹³⁹. Dans l'ordre du jour du Tribunal, les membres de ce dernier trouvent, sous une rubrique intitulée « Voir sur la compétence » un renvoi à *La responsabilité de la puissance publique* de Teissier. Le rapport du conseiller d'État Pichat conclut à la compétence de la juridiction administrative, et donc à la confirmation de l'arrêté de conflit pris par le lieutenant-gouverneur. Conseiller à la Cour de cassation après une parenthèse au Conseil d'État *via* le tour extérieur, Paul Matter conclut contre Pichat, en des termes et par des formules qui vont par la suite faire couler beaucoup d'encre :

La Colonie de la Côte-d'Ivoire a, dans un but des plus louables, établi et géré un bac. Elle l'a fait dans un intérêt général, mais comme tout particulier eût pu le faire, et elle l'exploite dans les mêmes conditions juridiques que toute entreprise individuelle ; le tribunal ne manque point de le relever, chaque passager paie sa place, tout comme dans un chemin de fer, et s'il est pour ce bac une assimilation juridique facile à trouver, c'est celle d'un chemin de fer exploité par l'État, d'un tramway par un département. Ce sont, tous, des actes d'une incontestable utilité pour la collectivité, mais qui ne dérivent point d'une fonction nécessaire de l'État. Un accident s'y produit, et il n'a point de relation directe avec un rouage essentiel de l'Administration

¹³⁵ AN 20020183/26.

¹³⁶ *Ibidem*.

¹³⁷ Le fait que le Tribunal se réunisse un samedi après-midi n'est pas surprenant. Après vérification cursive auprès d'autres affaires, le Tribunal n'est pas convoqué à un jour fixe, mais il se réunit fréquemment le samedi après-midi.

¹³⁸ Cf. *supra*, p. 229.

¹³⁹ Dans le dossier de l'affaire conservé aux Archives nationales, on ne trouve ainsi aucune trace de rapport ou de projet de décision pour la deuxième affaire, qui apparaît tout à fait adventice par rapport à la première.

publique, que protégerait le principe de la séparation des pouvoirs, mais avec un service de nature privée, dont les conséquences ressortissent à la juridiction civile.¹⁴⁰

Le commissaire du gouvernement est suivi par la formation de jugement, et ce sans qu'il soit besoin de solliciter le ministre, ce qui signifie qu'au moins un des membres de l'ordre administratif a opté pour la compétence de la juridiction judiciaire.

La notion de service public industriel et commercial (SPIC), notion avec laquelle le service public « tout court » va se trouver comparé et mis en concurrence à partir des années 1920, n'est pas utilisée textuellement dans la décision du bac d'Eloka. Cette nouvelle notion connaît en réalité une trajectoire particulière. Dans l'arrêt du 23 décembre 1921 *Société générale d'armement*, le Conseil d'État parle pour la première fois de « service public industriel »¹⁴¹ (au sujet des assurances maritimes contre les risques de guerre), mais pas de service public industriel et commercial. Dans son travail critique sur le mythe de l'arrêt *Bac d'Eloka*, Alain-Serge Mescheriakoff indique que l'appellation SPIC « naît de façon anonyme », et que, même si elle n'est pas contenue dans l'arrêt, « celui-ci crée l'essentiel : la catégorie juridique »¹⁴². Quelle que soit son origine, le nouveau syntagme ne va pas sans poser problème : on lui reproche d'être une catégorie « à faible densité juridique »¹⁴³ ; « Le service public industriel et commercial déconcerte par son caractère hybride. Il concerne à la fois le privatiste et le publiciste sans appartenir véritablement à l'univers de l'un ou de l'autre »¹⁴⁴. Le problème vient surtout du fait que cette notion de service public industriel et commercial va être récupérée par l'école du service public, qui, de manière assez contrefactuelle, va chercher à en faire un élément de fortification de sa théorie. Or, comme le fait remarquer Mescheriakoff, « en écrivant “service de transport”, le juge des conflits pensait plutôt à un service à un titre privé dont parlait Matter qu'au service public »¹⁴⁵. On reste ainsi loin de l'apparition d'une nouvelle expression de la catégorie de service public : dans la version radicale de la thèse judiciaire, le bac d'Eloka n'est même pas un service public. Au mieux, il ne représente qu'un exemple de gestion privée du service public dont parlait Romieu en 1903. À l'appui de cette lecture on peut relever qu'aucun des arrêtistes de l'époque ne commente la décision, ni dans le *Dalloz*, ni dans le *Sirey* ni dans la *Revue du droit public*. Cela étant, l'absence de réception particulière faite à un arrêt n'est jamais le fin mot de l'évolution d'une jurisprudence. Comme l'écrit Laurent de Carratier Dubois, la doctrine peut légitimement avoir l'impression que le juge lui « vole » son droit administratif : « En rompant l'équation entre le service public et le droit public, la jurisprudence condamne la doctrine au supplice de Sisyphe. À peine sortie d'une quête identitaire, celle-ci doit faire le deuil d'un critère qui lui permettait enfin d'appréhender les particularismes de sa discipline »¹⁴⁶. Charles Eisenmann considère ainsi que la décision *Bac d'Eloka* inaugure ce qu'il appelle « l'ère du dualisme »¹⁴⁷ : le droit administratif ne serait pas autonome, mais comporterait également des règles de droit privé. Au-delà de la possible

¹⁴⁰ MATTER Paul, conclusions sur l'affaire *Société commerciale de l'Ouest africain*, Recueil Sirey, 1921, III, p. 37.

¹⁴¹ Recueil Lebon, 1921, p. 1109.

¹⁴² MESCHERIAKOFF Alain-Serge, « L'arrêt du bac d'Eloka : légende et réalité d'une gestion privée de la puissance publique », *Revue du droit public*, 1988, p. 1062.

¹⁴³ Selon Alain-Serge Mescheriakoff (*ibidem*, p. 1061), l'expression semble être de Bernard Chenot.

¹⁴⁴ DUBOIS DE CARRATIER Laurent, « Le Conseil d'État, l'économie et le service public », article cité, p. 67.

¹⁴⁵ MESCHERIAKOFF Alain-Serge, « L'arrêt du bac d'Eloka : légende et réalité », article cité, p. 1067.

¹⁴⁶ DUBOIS DE CARRATIER Laurent, « Le Conseil d'État, l'économie et le service public », article cité, p. 67.

¹⁴⁷ EISENMANN Charles, *Cours de droit administratif*, ouvrage cité, tome 1, p. 13.

scission du droit des services publics, il faut aussi voir que des raisons stratégiques et tout simplement pratiques peuvent expliquer que certains membres du Conseil d'État n'aient pas été gênés, au sein du Tribunal des conflits, par la solution proposée par Matter. À l'époque, en effet, le droit administratif est, pourrait-on dire, victime de son succès. Le Conseil d'État est engorgé : « *Sans même entrer dans des considérations proprement juridiques, il est évident que la gestion des stocks de dossiers influence le juge. Après tout, un service public industriel et commercial est un contentieux qui passe dans le giron des tribunaux judiciaires* »¹⁴⁸. Ce ralliement n'est pas total, car les membres de la juridiction administrative ont manifestement toujours leur sentiment que leur position par rapport au droit civil est précaire. Dans les conclusions de Charles Rivet sur l'affaire *Société générale d'armement*¹⁴⁹, on sent une certaine retenue vis-à-vis de la notion de service public industriel.

Selon la trajectoire étrange mentionnée *supra*, la notion de SPIC va être relancée dix ans plus tard par deux auteurs, Pierre Laroque et Jean Delvolvé. Le premier est alors auditeur de première classe au Conseil d'État (il deviendra plus tard président de la section sociale du Conseil d'État et élaborera avec d'autres les ordonnances donnant naissance, en 1945, à la Sécurité sociale). Le second, ancien étudiant d'Hauriou à Toulouse, est chargé de cours à la Faculté de droit d'Alger. Tous deux ont des liens avec le monde judiciaire : le père de Laroque est président de chambre à la Cour de cassation ; Delvolvé, pour sa part, entre dans la magistrature en 1935 et devient substitut du procureur de la République à Louviers. Dans sa note sous l'arrêt *Kuhn*¹⁵⁰, Delvolvé réactive la notion de SPIC au sujet de la jurisprudence du bac d'Eloka. De son côté, Laroque expose sa théorie du SPIC dans une autre note, cette fois-ci sous l'arrêt *Tondut*¹⁵¹. Alors que, dans une affaire opposant une commune à un particulier au sujet de la fourniture d'eau, le Conseil d'État se contente de constater que « *les conventions par lesquelles les communes consentent des concessions d'eau à des particuliers sont des contrats de droit commun* »¹⁵², Laroque « *élève une véritable construction doctrinale du service public industriel et commercial* »¹⁵³. Il systématisera ensuite les idées exprimées dans sa note dans sa thèse de doctorat sur *Les usagers des services publics industriels* (1933).

ii) L'affaire Mélinette

En droit administratif, il existe des formes de contrefeux, imputables soit à des désaccords larvés soit à des interactions peu denses avec la jurisprudence immédiate. C'est ainsi que Berthélemy, dans la dernière édition de son *Traité élémentaire de droit administratif*, enseigne et défend encore la « vieille » distinction entre l'acte d'autorité qui seul échappe à la connaissance des tribunaux judiciaires et l'acte de gestion qui reste soumis à leur compétence. Cette distinction « *conserve toute la faveur de l'auteur, qui, non sans mélancolie, constate combien on s'en est écarté* »¹⁵⁴. La position de Berthélemy n'a pas pour cause qu'une absence de « mise à jour » : elle procède bien d'une croyance, d'une conviction tenace. Cette croyance va recevoir l'occasion de ressusciter en 1933 avec l'affaire *Mélinette*. Le 27 mai 1929, Madame

¹⁴⁸ DUBOIS DE CARRATIER Laurent, « Le Conseil d'État, l'économie et le service public », article cité, p. 68.

¹⁴⁹ Voir *Revue du droit public*, 1922, III, p. 74.

¹⁵⁰ DELVOLVÉ Jean, « Note sous CE, 29 janvier 1932, *Kuhn* », *Recueil Sirey*, 1932, III, p. 99.

¹⁵¹ LAROQUE Pierre, « Note sous CE, 6 mai 1931, *Tondut* », *Recueil Sirey*, 1931, III, p. 81.

¹⁵² CE, 6 mai 1931, *Tondut*, *Recueil Lebon*, 1931, p. 477.

¹⁵³ MESCHERIAKOFF Alain-Serge, « L'arrêt du *Bac d'Eloka* : légende et réalité », article cité, p. 1069.

¹⁵⁴ DE CORAIL Jean-Louis, *La crise de la notion juridique de service public en droit administratif français*, ouvrage cité, p. 10.

Mélinette a été renversée avec ses deux petits-enfants rue de Ménilmontant à Paris, en voulant éviter la descente d'un camion du service des Transports automobiles municipaux (TAM) affecté à l'enlèvement des ordures ménagères, pour le compte du service technique du nettoyage¹⁵⁵. La descente du camion était due au fait que son conducteur, qui s'était arrêté dans un café¹⁵⁶, avait insuffisamment tiré le frein à main du véhicule, ce qui avait occasionné chez la requérante des contusions aux genoux et à la main droite. Le tribunal correctionnel et la Cour d'appel de Paris donnent raison à Madame Mélinette, qui met en avant le fonctionnement défectueux du service, en condamnant le conducteur et la Ville de Paris solidairement, cette dernière étant jugée pécuniairement responsable de la faute délictuelle commise par son préposé. En l'espèce, la Cour d'appel est passée outre le déclinatoire de compétence du préfet, puisque, par son arrêt du 30 juin 1932, elle a statué sur la compétence et sur le fond de l'affaire.

Avec l'affaire *Mélinette* sont réactivés les conflits que les acteurs des années 1900-1910 espéraient avoir soldés. Voilà donc requérant-e-s, avocats, fonctionnaires, magistrats, conseillers d'État, professeurs repartis dans les débats relatifs à la question lancinante du « bon juge ». L'administration produit à l'attention du Tribunal des conflits un mémoire ampliatif, dans lequel elle cite abondamment le ban et l'arrière-ban du camp administrativiste (Hauriou, Duguit, Jèze, Appleton), école de la puissance publique et école du service public confondues. Elle écrit notamment : « *Si les rédacteurs du Code civil avaient entendu soumettre l'État, les diverses administrations publiques et les fonctionnaires aux règles des articles 1382 et 1384, il est probable qu'ils auraient employé, pour exprimer cette idée, d'autres expressions que celles d'homme, de commettant, de préposé* »¹⁵⁷. Cette fois-ci, c'est un membre du Conseil d'État, Edmond Rouchon-Mazerat, qui se retrouve à devoir conclure sur cette affaire, le rapporteur étant André Mornet. Le haut fonctionnaire ne fait pas mystère des sentiments que lui inspire l'affaire en déclarant : « *Faut-il rappeler, d'ailleurs, que l'arrêt Blanco a été rendu sur un cas de responsabilité encourue dans la gestion d'un service industriel – celui des tabacs – qui se rapproche d'une entreprise privée beaucoup plus que l'enlèvement des ordures ménagères ?* »¹⁵⁸. Dans la mesure où le tribunal correctionnel et la Cour d'appel de Paris ont été manifestement très sensibles au fait que l'administration mise en cause dans cette affaire était la Ville de Paris, Rouchon-Mazerat prend la liberté de faire au Tribunal une piqûre de rappel sur la jurisprudence *Feutry* :

Les rapports des communes avec leurs agents sont exactement de même nature que ceux de l'État avec les siens [...] Les services communaux constituent des administrations publiques, tout comme ceux de l'État. Appliquer l'article 1384 aux communes, c'est traiter celles-ci comme des personnes morales de droit privé, comme des groupements analogues aux communautés d'habitants de l'Ancien Régime, conception inconciliable avec le droit public moderne.¹⁵⁹

Parce qu'il craint un retour en arrière (i.e. un retour à l'état de la jurisprudence où l'on ne considérerait pas les communes et les départements comme ayant une personnalité juridique de

¹⁵⁵ AN 20020183/28, dossier d'affaire numéro 784.

¹⁵⁶ Curieusement, dans la version des faits de l'administration, le conducteur s'était arrêté « *pour vérifier les bougies de son camion* » (AN 20020183/28). Mais la décision du Tribunal retient bien qu'« *il avait quitté sa voiture pour aller consommer dans un café* » (Recueil Sirey, 1933, III, p. 97).

¹⁵⁷ AN 20020183/28.

¹⁵⁸ ROUCHON-MAZERAT Edmond, conclusions sur l'affaire *Mélinette*, Recueil Sirey, 1933, III, p. 98.

¹⁵⁹ *Ibidem*, p. 102.

droit public), le commissaire du gouvernement exhorte la formation de jugement à affirmer un principe général qui, pourrait-on croire, n'est en réalité qu'un rappel :

Il vous reste à affirmer le principe général d'où découlent ces décisions d'espèce et à dire que, quelle que soit la collectivité administrative citée en justice, quel que soit le service administratif dont elle a la charge, quel que soit, enfin, le caractère de la faute reprochée à ses agents : « La responsabilité de la puissance publique ne peut être discutée, à moins d'une loi contraire, que devant la juridiction administrative ». Ainsi sera parachevée l'évolution de la jurisprudence commandée par l'arrêt *Blanco*.¹⁶⁰

Lors du délibéré, les huit juges n'arrivent pas à se départager. Le Garde des sceaux est donc requis. Dans le dossier de l'affaire conservé aux Archives, on trouve une lettre de Rouchon-Mazerat, rédigée entre les deux délibérations du Tribunal et vraisemblablement adressée à une personnalité importante du Conseil d'État (Pichat ? Romieu ? Tissier ?) dont il estime vraisemblablement que le ministre va la consulter. Le commissaire du gouvernement lui indique une note d'Appleton à lire et lui fait comprendre que la position des membres judiciaires n'est pas défendable, au motif qu'elle ruinerait aussi bien la jurisprudence du Conseil d'État et du Tribunal des conflits que celle de la Cour de cassation¹⁶¹. Le dénouement de l'affaire est rocambolesque. Le ministre, Eugène Pénancier, avocat puis magistrat de formation (il finira sa carrière à la Cour des comptes) né 2 jours seulement avant l'arrêt *Blanco*, paraît enclin à aller dans le sens de Rouchon-Mazerat. Intervient alors, au dire de Gaston Jèze, un coup de théâtre : « Entre les deux délibérations, les opinions dans le sein du Tribunal des conflits ont changé : le ministre de la Justice s'est prononcé, croyons-nous, en faveur de la compétence administrative, et, malgré cet appoint apporté aux partisans de cette solution, c'est l'autre opinion qui a triomphé. Entre les deux délibérations, un conseiller d'État au moins a changé d'avis »¹⁶².

La décision prise par le Tribunal des conflits sur les conclusions contraires du commissaire du gouvernement fait froncer des sourcils. Dans la première édition de leur recueil, les auteurs du *GAJA* notent : « L'arrêt souleva à l'époque une vive émotion, de nombreux auteurs craignant un démenti à la jurisprudence issue de l'arrêt *Blanco* et une régression du droit administratif »¹⁶³. Dans sa note au *Recueil Sirey*, Alibert, maître des requêtes au Conseil d'État et également professeur de droit public à l'ELSP, prend encore moins de gants : « La décision que le Tribunal des conflits a rendue le 11 juillet 1933 est une erreur »¹⁶⁴. La suite de son analyse est un réquisitoire à la fois contre la notion de service industriel et contre le verdict du Tribunal :

Le service industriel, dont le caractère est bien plus économique qu'administratif, est une opération semblable à celle que réaliserait un particulier ; il est facultatif pour la collectivité qui le gère, comme il l'est pour les usagers, libres d'y recourir ; ses ressources sont aléatoires comme celles d'une maison de commerce ; il pourrait avoir son bilan et un compte de profits et pertes, placés l'un et l'autre sous la dépendance des variations économiques ; il est assimilable

¹⁶⁰ ROUCHON-MAZERAT Edmond, conclusions sur l'affaire *Mélinette*, *Recueil Sirey*, 1933, III, p. 102.

¹⁶¹ AN 200201383/28, lettre de Rouchon-Mazerat (21 juin 1933). Le destinataire de la missive n'est pas indiqué ; on ne peut que le conjecturer.

¹⁶² JÈZE Gaston, « Note sur TC, 11 juillet 1933, *Mélinette* », *Revue du droit public*, 1933, p. 427.

¹⁶³ BRAIBANT Guy, LONG Marceau et WEIL Prosper (dir.), *Les grands arrêts de la jurisprudence administrative*, ouvrage cité, p. 191.

¹⁶⁴ ALIBERT Raphaël, « Note sous TC, 11 juillet 1933, *Mélinette* », *Recueil Sirey*, 1933, III, p. 97.

à une entreprise privée ; les litiges auxquels il donne lieu sont soumis à l'autorité judiciaire. Rien de semblable dans le service de l'enlèvement des ordures ménagères, ou service du nettoyage. Bien qu'il soit légalement facultatif pour la Ville de Paris, sa nécessité s'impose au nom de l'hygiène, sous peine de revenir au temps où les Parisiens vidaient par la fenêtre le contenu de leur pot de chambre.¹⁶⁵

La critique d'Alibert fait étroitement penser à la notion de « besoins de service public », qu'on retrouve fréquemment dans la rhétorique des membres de la section du Contentieux du Conseil d'État. Elle se termine par une charge assez corrosive à l'endroit de la juridiction judiciaire : « *Qu'on le veuille ou non, l'arrêt du Tribunal des conflits s'inspire de ce poncif solennel et faux que "l'autorité judiciaire est gardienne des droits individuels et des libertés publiques" ; or ceux qui voudront rester fidèles à cette idée feront bien de ne pas choisir la responsabilité de la puissance publique comme thème de démonstration* »¹⁶⁶. Jèze, pour sa part, se montre un peu moins féroce (« *A vrai dire, l'argumentation du Tribunal des conflits ne vaut rien du tout. Il serait regrettable que cette argumentation remît en question la notion de service public, et qu'elle conduisît à faire des distinctions subtiles entre les services publics de puissance publique et les autres services publics. Quel serait le critérium exact ?* »¹⁶⁷), mais il exprime une inquiétude et un mécontentement qui vont être levés peu après lors de l'affaire *Verbanck*.

iii) L'affaire *Verbanck*

Quelques mois seulement après la décision *Mélinette* surgit une nouvelle affaire qui va permettre aux acteurs de ce conflit juridictionnel de revenir sur le désordre provoqué par le changement d'avis d'un conseiller d'État. Cette fois-ci, il s'agit d'un accident aux conséquences bien plus graves que dans le cas *Mélinette* : sur la route nationale 167 en cours de bitumage¹⁶⁸, dans les Côtes-du-Nord (aujourd'hui Côtes-d'Armor), un camion du service des Ponts et Chaussées a tué un cycliste en obliquant soudainement vers la gauche. Les parents de la victime (les époux *Verbanck*) ont intenté une action devant le tribunal correctionnel de Guingamp contre le conducteur de la goudronneuse et contre l'ingénieur en chef des Ponts et Chaussées du département des Côtes-du-Nord. En première instance, le tribunal de Guingamp avait condamné le chauffeur à une amende pour homicide par imprudence et à des dommages et intérêts ; il avait également condamné l'État solidairement comme civilement responsable du dommage causé par son préposé. Le conflit ayant été élevé par le préfet en ce qui concerne la demande contre l'État, l'affaire arrive devant le Tribunal des conflits et est jugée le 27 novembre 1933.

Par rapport à la décision *Mélinette* avec laquelle elle est souvent rapprochée, l'affaire *Verbanck* présentait dans les faits qui en étaient à l'origine une différence de taille, que Rouchon-Mazerat, à qui il revient à nouveau de conclure, ne manque pas de relever : le service des Ponts et Chaussées présente un caractère proprement administratif (« *Il ne viendrait à l'idée de personne d'assimiler l'administration des Ponts et Chaussées à une maison de commerce* »¹⁶⁹). Le précédent n'est donc pas superposable, ce qui est en soi un moyen

¹⁶⁵ ALIBERT Raphaël, « Note sous TC, 11 juillet 1933, *Mélinette* », *Recueil Sirey*, 1933, III, p. 98.

¹⁶⁶ *Ibidem*, p. 99.

¹⁶⁷ JÈZE Gaston, « Note sur TC, 11 juillet 1933, *Mélinette* », *Revue du droit public*, 1933, p. 427.

¹⁶⁸ AN 200201383/28, dossier d'affaire numéro 788. A la grande déception de l'enquêteur, ce dossier est beaucoup moins volumineux que celui correspondant à l'affaire *Mélinette*, et contient, à la vérité, très peu de pièces.

¹⁶⁹ ROUCHON-MAZERAT Edmond, conclusions sur l'affaire *Verbanck*, *Recueil Dalloz*, 1934, III, p. 13.

concluant. Le commissaire pourrait s'en tenir là. Pourtant, il va, d'une manière que, dans le petit milieu du contentieux, on qualifierait de « constructive », contorsionner son argumentation pour y faire entrer la jurisprudence *Mélinette* :

Cette jurisprudence [celle de l'arrêt *Blanco*] a été encore confirmée récemment d'une façon implicite par l'arrêt du 11 juillet 1933 (*Dame Mélinette*) [...] Vous vous souvenez que, dans cette affaire, pour déclarer l'autorité judiciaire compétente envers la ville de Paris à raison d'un accident causé par un camion du service municipal d'enlèvement des ordures ménagères, le Tribunal des conflits s'est fondé sur le double motif que, d'une part, ce camion ayant été abandonné sans surveillance sur la chaussée, on se trouvait en dehors de l'exécution d'un travail public et que, d'autre part, l'administration chargée du nettoyage de la voie publique présente le caractère d'un service industriel ou commercial.¹⁷⁰

On ignore si c'est la tentative de Rouchon-Mazerat pour voir dans *Mélinette* une confirmation implicite de *Blanco* qui a convaincu le Tribunal. Toujours est-il que, sans qu'il soit besoin de faire appel au Garde des sceaux (c'est-à-dire en dégageant une majorité), la formation de jugement confirme l'arrêté de conflit pris par le préfet des Côtes-du-Nord, en recopiant au passage le considérant de principe de l'arrêt *Blanco* sur « la responsabilité qui peut incomber à l'État pour les dommages causés aux particuliers par le fait des personnes qu'il emploie dans le service public », qui « ne peut être régie par les principes qui sont établis dans le Code civil » et qui « n'est ni générale ni absolue ». Pour motiver sa décision, le Tribunal n'était pas obligé de recopier ce considérant – la différence des faits de l'espèce suffisait à distinguer *Verbanck* de *Mélinette* –, ce qui laisse penser qu'entre juillet et novembre, les protestations des commentateurs face à la première décision du Tribunal aient atteint leur cible. Dans sa thèse sur l'arrêt *Blanco*, Just Luchet se demande ainsi : « Est-ce sous son propre émoi de cette “émotion” que le Tribunal des conflits – grâce, d'ailleurs, au si savant rétablissement, par les conclusions *Verbanck*, du pont coupé entre l'arrêt *Dame Mélinette* et l'arrêt *Blanco* – a tenu à rassurer “les milieux juridiques” ? »¹⁷¹. Luchet, dont la thèse a précisément pour objet de déconstruire le mythe né de l'affaire *Blanco*, affirme avec raison qu'« il n'en demeure pas moins que l'arrêt *Verbanck* n'a sauvé l'arrêt *Blanco* qu'en contredisant l'arrêt *Dame Mélinette* qui contredit l'arrêt *Blanco* »¹⁷².

Comme la décision à laquelle il répond, l'arrêt *Verbanck* ne passe pas inaperçu aux yeux des commentateurs. Dans le *Recueil Sirey*, Alibert y voit comme un retour à la normale. Autorité montante du droit administratif, Waline trouve pour sa part que la décision *Verbanck* semble bien maintenir à l'arrêt *Mélinette* « le caractère d'une décision d'espèce laissant à peu près intacte la jurisprudence antérieure touchant la délimitation des domaines respectifs de la juridiction administrative et de l'autorité judiciaire en matière de responsabilité civile des patrimoines administratifs »¹⁷³. Non content de constater le hiatus entre la décision de juillet et celle de novembre, Waline porte un regard critique sur l'ensemble de la jurisprudence intervenue depuis 1921, ce qui est d'un grand intérêt pour notre objet :

L'idée d'attribuer à l'autorité judiciaire la connaissance des litiges nés du fonctionnement des « services publics industriels » est donc aujourd'hui consacrée par une

¹⁷⁰ ROUCHON-MAZERAT Edmond, conclusions sur l'affaire *Verbanck*, *Recueil Dalloz*, 1934, III, p. 13.

¹⁷¹ LUCHET Just, *L'arrêt Blanco*, ouvrage cité, p. 193.

¹⁷² *Ibidem*, p. 194.

¹⁷³ WALINE Marcel, « Note sous TC, 27 novembre 1933, *Verbanck* », *Recueil Dalloz*, 1934, III, p. 9.

jurisprudence assez importante. Nous devons tout de suite remarquer que cette idée, quoi qu'on en ait dit, n'a rien de commun avec la théorie de la gestion privée exposée par M. le commissaire du Gouvernement Romieu dans ses conclusions de l'affaire *Terrier*. Cette dernière théorie visait le cas où une personne administrative, tout en agissant dans l'intérêt d'un service public proprement dit, a passé un contrat de droit privé ou effectué une de ces opérations courantes que les particuliers font journellement. Il ne s'agissait donc pas, comme maintenant, d'exclure en bloc du contentieux administratif tous les litiges soulevés par la gestion de certains services publics, à raison d'une qualification donnée à ces services, mais seulement le contentieux de certains contrats déterminés, et sans avoir égard au caractère, industriel ou autre, du service public intéressé. De tels contrats de droit privé pouvaient fort bien avoir été passés à l'occasion de services n'ayant rien d'industriel ou de commercial.¹⁷⁴

La synthèse proposée par Waline permet de se rendre compte des glissements de sens successifs intervenus depuis 1903. Par des critères qui se redoublent parfois, la jurisprudence a tenté non pas de réduire l'expansion des services publics, mais de les classer en fonction d'un ordre de nécessité. Dit autrement, la jurisprudence de 1921 sur les SPIC était beaucoup moins anodine que l'absence de réaction qu'elle a suscitée au sein de la doctrine pouvait le faire accroire. En acceptant les conclusions de Matter sur *Bac d'Eloka*, le Tribunal des conflits a laissé entendre qu'on pouvait distinguer, « *parmi les services publics, ceux qui seraient essentiels et ceux qui ne le seraient pas* »¹⁷⁵. En réaction, le professeur de droit à la Faculté de Poitiers annonce : « *Il ne nous est pas possible de souscrire à ces propositions. Elles reposent sur l'idée qu'il existe des fonctions naturelles de l'État, et que celui-ci étend en fait son activité au-delà de ses limites naturelles. On reconnaît là la vieille théorie libérale classique. C'est une théorie économique ou politique, non une théorie juridique susceptible de consécration jurisprudentielle. Comme toute théorie politique ou économique, en effet, elle est contestable et contestée. Il n'appartient pas à la jurisprudence de prendre parti dans la contestation. : c'est le rôle du législateur* »¹⁷⁶. Ainsi se pose la question centrale de notre enquête : l'essor du contentieux administratif, la constitution de son caractère autonome, va-t-il de pair avec une expansion des services publics ? Du service public comme critère de compétence de la juridiction administrative au service public comme conquête politique, la conséquence est-elle toujours bonne ?

B) 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, Carr-Saunders et Wilson montrent la signification cruciale du processus de sécularisation par lequel « *les anciennes professions* »¹⁷⁷ 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* »¹⁷⁸. Ce double processus d'autonomisation et d'émancipation de l'État par la légitimation du « public » correspond exactement à ce qu'essaient de faire les légistes du Conseil d'État (et à leur suite les professeurs de droit administratif). Bien qu'occupant une position centrale dans l'appareil d'État, les hauts

¹⁷⁴ WALINE Marcel, « Note sous TC, 27 novembre 1933, *Verbanck* », *Recueil Dalloz*, 1934, III, p. 12.

¹⁷⁵ *Ibidem*.

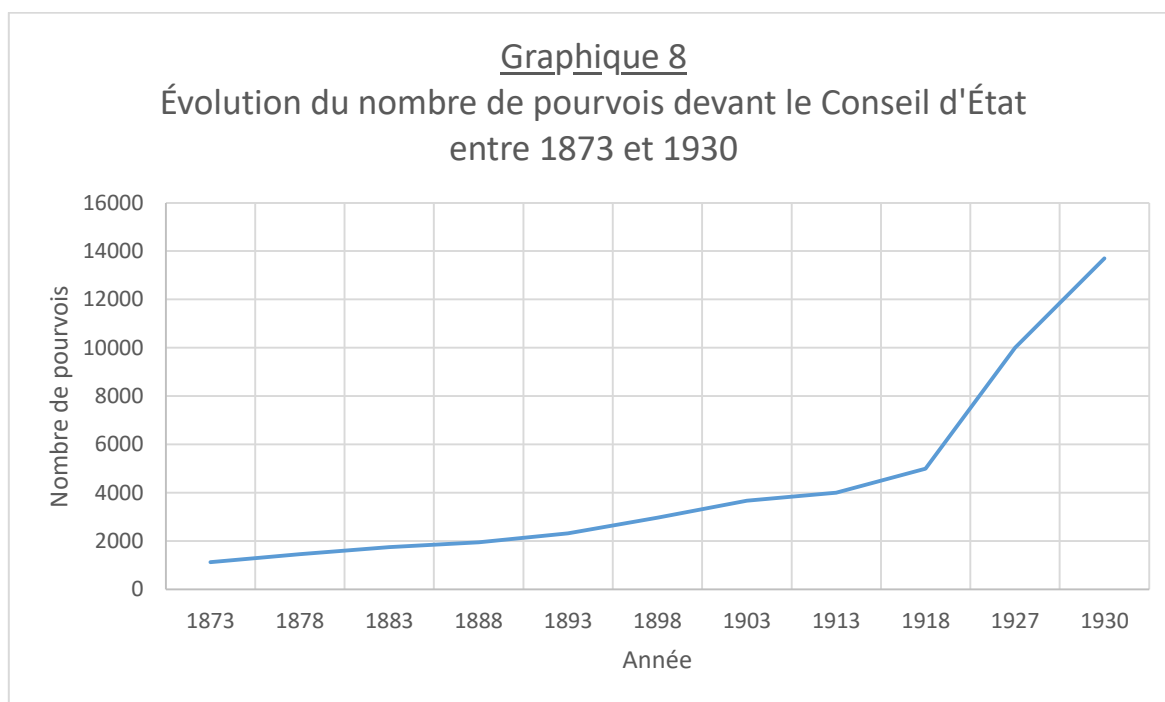
¹⁷⁶ *Ibidem*.

¹⁷⁷ CARR-SAUNDERS Alexander et WILSON Paul, *The Professions*, ouvrage citée, p. 485.

¹⁷⁸ BOUSSARD Valérie, DUBAR Claude et TRIPIER Pierre, *Sociologie des professions*, ouvrage cité, p. 83.

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 passe par « *une responsabilité éminente à l'égard de leurs "clients"* »¹⁷⁹.

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* »¹⁸⁰ de Jhering, des requérant-e-s qui vont se transformer en « *petit soldat de la légalité* » au profit du Conseil d'État. Comme l'idée d'État légal est aussi un concept de doctrine qui gagne du terrain sur la période¹⁸¹, il faut que cet essor se fasse sur des bases légales de soumission au droit. De 1394 en 1880 le nombre de recours examinés annuellement par le Conseil d'État passe à 13 700 en 1930. Sur l'ensemble de la période, il connaît une progression continue (cf. graphique 4), de telle sorte que 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 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 d'État souligne le fait que la question de la jurisprudence est aussi un enjeu démocratique. Elle s'exprime par deux moyens, qui sont rigoureusement liés : le développement du recours pour excès de pouvoir (a) et l'élargissement de la notion d'intérêt à agir (b).



¹⁷⁹ BOUSSARD Valérie, DUBAR Claude et TRIPIER Pierre, *Sociologie des professions*, ouvrage cité, p. 83.

¹⁸⁰ VON JHERING Rudolf, *Le combat pour le droit*, traduction d'Alexandre-François Meydieu, Paris, Pedone, 1875 [1872].

¹⁸¹ Voir, de Marie-Joëlle Redor, *De l'État légal à l'État de droit : l'évolution des conceptions de la doctrine publiciste française (1879-1914)*, Paris, Économica, 1992.

a) Le développement du recours pour excès de pouvoir

La notion de recours pour excès de pouvoir, qui est un décalque du pourvoi dans l'intérêt de la loi et de l'annulation des actes des juges excédant leur pouvoir devant les juridictions judiciaires, a été créée sous la Monarchie de Juillet. Dans ses travaux sur l'historique du droit administratif, Grégoire Bigot a bien montré que cette notion, à l'instar du contentieux administratif en général, devait beaucoup à une matrice napoléonienne, c'est-à-dire à une matrice autoritaire, dont le but n'est pas nécessairement de donner du pouvoir aux administré-e-s ou d'augmenter les libertés publiques, mais de faire que l'administration fonctionne bien, qu'elle soit surveillée. On retrouve cette idée dans le panorama qu'Hauriou dresse de l'évolution de la jurisprudence entre les années 1870 et les années 1920 : « *Jusque-là, le Conseil d'État avait été le chien de garde de la prérogative. Désormais, il sent le besoin de s'humaniser, il a bien servi l'administration, il veut maintenant bien servir le public* »¹⁸². Simple et efficace, le recours pour excès de pouvoir serait la meilleure arme pour discipliner l'État et contenter les citoyen-ne-s, tel que semble le dire Gaston Jèze :

Un autre moyen de défense des libertés individuelles, en tant qu'elles sont touchées par le Pouvoir exécutif, c'est la pétition au chef de l'État, et au pouvoir de contrôle administratif de ce dernier comme chef de l'administration générale. Sur cette base, les jurisconsultes français ont organisé, au cours du dix-neuvième siècle, et continuent d'élaborer, sans le concours de la loi, par le simple raisonnement logique, l'arme la plus efficace, la plus pratique, la plus économique qui existe au monde pour défendre les libertés individuelles. C'est le fameux recours pour excès de pouvoir, qui est la plus merveilleuse création des juristes. La réclamation hiérarchique au chef de l'État en tant que chef de l'administration générale est peu à peu devenue, au cours du dix-neuvième siècle, le recours pour excès de pouvoir. Les jurisconsultes français ont pu réussir cette merveille grâce à une circonstance favorable : l'existence auprès du chef de l'État de conseillers juristes, *pour lui donner des avis*. C'est le Conseil d'État. De 1800 à 1872, le Conseil d'État n'a été qu'un donneur d'avis et non pas un tribunal. Le chef de l'État, saisi de pétitions, de réclamations hiérarchiques, prit l'habitude de les faire étudier par le Conseil d'État pour avis motivé. Puis le chef de l'État statuait *librement*, sans être lié par cet avis.¹⁸³

Le perfectionnement des règles du contentieux administratif permet ainsi de juridiciser ce qui n'était auparavant (avant que la justice administrative ne soit déléguée par le pouvoir au Conseil d'État) que des demandes soumises au bon vouloir du souverain. Aussi, si les publicistes insistent tant sur le caractère *objectif* du recours pour excès de pouvoir, c'est-à-dire s'ils martèlent qu'il ne s'agit pas que d'une action rendue nécessaire par la lésion d'un intérêt particulier, c'est pour sortir de la logique du fait du prince qui ruine tant le droit administratif que le Conseil d'État veut légitimer. Cette tendance des juges du Palais Royal constitue un héritage de la Révolution française, dont Frédéric Monier rappelle qu'elle « *se pense en opposition à un Ancien Régime des suppliques et faveurs* », et qu'elle « *poursuit l'éradication des dépendances d'homme à homme* »¹⁸⁴. D'où le besoin qu'éprouve un Laferrière de systématiser et de rationaliser l'ancienne supplique au roi, comme le résume Pascale Gonod :

¹⁸² HAURIU Maurice, « Le développement de la justice administrative depuis 1870 », *Bulletin de la Société de législation comparée*, 1922, p. 236.

¹⁸³ JÈZE Gaston, « Les libertés individuelles », *Annuaire de l'Institut international de droit public*, 1929, p. 180.

¹⁸⁴ MONIER Frédéric, « La République des "faveurs" » in FONTAINE Marion, MONIER Frédéric et PROCHASSON Christophe (dir.), *Une contre-histoire de la Troisième République*, ouvrage cité, p. 340.

« Pour Laferrière, le recours pour excès de pouvoir est un recours juridictionnel : il est soumis à une autorité – le Conseil d’État –, qui statue en droit en mettant en œuvre une technique qui sied à l’objectivité du juge. En élaborant une classification des cas d’ouverture du recours pour excès de pouvoir, Laferrière avance un solide argument au soutien de cette thèse : le Conseil d’État aborde le litige qu’il lui revient de trancher à la manière d’un technicien, et non sous l’angle de l’opportunité, comme le ferait un administrateur »¹⁸⁵. On offre ainsi aux administré-e-s un espace organisé de contestation des mesures qui les touchent collectivement, mais cela ne signifie pas pour autant que les rapports entre l’administration et les citoyen-ne-s obéissent à une logique horizontale : « *Le public n’est pas créancier des services publics ; il est seulement en situation d’en profiter. Les administrés ont à leur disposition un moyen pratique d’améliorer leur situation : formuler une réclamation et ensuite saisir le Conseil d’État par la voie contentieuse de l’excès de pouvoir* »¹⁸⁶.

b) 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 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* »¹⁸⁷, 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* »¹⁸⁸. Il n’existe alors pas de « bons clients » du droit administratif, comme le Gisti, la Cimade, la FIDH ou comme 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 ce que Guillaume Richard appelle « *la faiblesse du marché spécialisé lié au droit administratif dans sa version juridicisée* »¹⁸⁹, 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 commune d’Almeto, en Corse, avait décidé de créer un poste de médecin communal, rémunéré sur le budget de la commune. Casanova, un des habitants, attaque la décision qu’il considère illégale en ce qu’elle oblige tous les contribuables à payer pour un médecin auquel certains pourraient ne pas faire appel. Le Conseil juge que l’intérêt de contribuable de Casanova est suffisant pour qu’il puisse attaquer la décision, ce qui, au vu de la jurisprudence admise jusqu’alors, correspond 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

¹⁸⁵ GONOD Pascale, *Édouard Laferrière : un juriste au service de la République*, ouvrage cité, p. 242.

¹⁸⁶ HAURIOU Maurice, *Principes de droit public*, Paris, Sirey, 1910, p. 94.

¹⁸⁷ FRANÇOIS Bastien, « La constitution du droit ? La doctrine constitutionnelle à la recherche d’une légitimité juridique et d’un horizon pratique », chapitre d’ouvrage cité, p. 220.

¹⁸⁸ BRAIBANT Guy, LONG Marceau et WEIL Prosper (dir.), *Les grands arrêts de la jurisprudence administrative*, ouvrage cité, p. VII.

¹⁸⁹ Voir chapitre 2, p. 117.

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 membre d'une assemblée délibérante contre une décision de cette assemblée (CE, 1 mai 1903, *Bergeon*), 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*)¹⁹⁰. 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.

Même si les juristes du Conseil d'État ciblent en premier lieu les individus qui, comme on aurait dit sous la Monarchie de Juillet, ont les « capacités », ils savent également qu'ils doivent rester vigilants sur la facilité d'accès au juge en termes financiers. Dans le chapitre 1 de la première partie, nous avons vu que le rapport des conseillers d'État à l'argent était significatif de leur conception du service public. On peut rappeler que le décret du 2 novembre 1864 dispense de frais le recours pour excès de pouvoir, qui nécessite seulement le paiement d'un droit de timbre, mais pour lequel le ministère d'un avocat n'est pas obligatoire (contrairement aux autres types de recours, notamment ce qu'on appelle « le recours de plein contentieux »). Cette problématique de la gratuité (*i.e.* du financement par l'impôt) fut posée au Conseil d'État de manière précise en mars 1912 dans l'affaire *Lafage*. Un médecin des troupes coloniales déférait devant le Conseil la décision d'un ministre qui le privait des avantages financiers auxquels le requérant pensait pouvoir prétendre du fait de son statut. Lafage avait fait le choix de se présenter devant le juge sans recourir à un avocat au Conseil d'État. La question était donc de savoir si un agent public pouvait former un recours pour excès de pouvoir contre une décision qui lui refusait un avantage pécuniaire. La jurisprudence traditionnelle considérait que dès lors qu'une question financière était en jeu, le recours devait être un recours de plein contentieux (et non un recours pour excès de pouvoir). Pour faire évoluer cette jurisprudence, Pichat, qui conclut sur l'affaire, présente deux arguments. Le premier consiste à dire que les litiges relatifs aux traitements et aux soldes des fonctionnaires portent souvent sur des sommes modestes. S'il fallait en plus payer des frais d'avocats, « *les frais de l'instance dépasseraient, dans bien des cas, le montant de l'allocation réclamée, et l'obligation du ministère d'avocat aboutirait, en enlevant tout intérêt à l'instance, à la suppression de fait du recours et à la consécration de décisions contraires au droit* »¹⁹¹. Le second argument tient à la nature même du recours pour excès de pouvoir, qui, pour rester démocratique, « *doit être un instrument mis à la portée de tous, pour la défense de la légalité méconnue* »¹⁹². On le voit, l'élargissement de la compréhension de la notion d'intérêt à agir devant le juge administratif s'accompagne d'un discours de principe sur la non-exclusion par l'argent, discours qui se trouve être à l'avenant de l'idéologie promue par le régime républicain.

¹⁹⁰ La question plus spécifique de l'intérêt à agir des fonctionnaires sera traitée dans le chapitre 7.

¹⁹¹ PICHAT Georges, conclusions sur l'affaire *Lafage*, *Recueil Dalloz*, 1914, III, p. 49.

¹⁹² *Ibidem*.

Si l'on récapitule ce qu'apporte une approche en termes de sociologie des professions à la compréhension du droit administratif des années 1880-1914, on voit qu'on a un juge du Conseil d'État qui cherche, comme disait Hauriou, « *à bien servir le public* », et qu'il le fait par le biais d'une construction juridique et jurisprudentielle qui vise à rapprocher le juge de ses « clients ». Il reste à mentionner un autre moyen qui permet à la section du Contentieux d'augmenter sa surface d'activités : c'est ce qu'on appelle le contrôle de la qualification juridique des faits, notamment dans le cadre du recours pour excès de pouvoir. Pendant de nombreuses années, dans « l'enfance » du recours pour excès de pouvoir, le Conseil d'État se contentait de juger le droit, la « la légalité externe », c'est-à-dire la forme dans laquelle la décision avait été prise. Il ne se plaçait que très rarement sur le terrain du fait. La section du Contentieux décide de consacrer cet élargissement des pouvoirs du juge à l'appréciation des faits dans une affaire (CE, 4 avril 1914, *Gomel*) où était en cause un refus de permis de construire sur la place Beauveau, à Paris. Par conséquent, le Conseil d'État a complété, par ses propres moyens, la jurisprudence du Tribunal des conflits qui avait contribué à lancer sa juridiction : à la veille de la Première Guerre mondiale, il peut s'enorgueillir d'être un juge aux pouvoirs élargis, qui entend satisfaire ses clients en soumettant l'administration au droit.

C) La question de l'école du service public

La question de l'existence d'une « école du service public » et de la pertinence de cette étiquette a déjà été abordée dans le chapitre 2 de la première partie. Dans cette section, il s'agit de revenir sur ce problème, mais en l'envisageant cette fois-ci non pas comme un phénomène propre à l'Université et aux facultés de droit, mais dans son rapport à la jurisprudence et donc dans ses manifestations *historiques*. Ce déplacement de perspective comporte tout d'abord des enjeux relatifs à l'écriture des écoles en sociologie (a). Il permet d'analyser le choix par les administrativistes du concept de service public pour fonder leur juridiction comme un choix axiologiquement orienté (b). Mais l'évolution du droit administratif, et son caractère jurisprudentiel, c'est-à-dire dépendant du Conseil d'État, donne *in fine* un avant-goût de la nature des rapports entre doctrine et jurisprudence (c).

a) Écrire l'histoire de l'école du service public

Lorsqu'il est question d'envisager la pertinence de la catégorie « école » en sciences sociales, il est bon d'avoir le même réflexe que dans l'analyse de la jurisprudence et de ses reconstitutions herméneutiques. De même qu'il n'est pas sociologiquement heuristique de se contenter de démontrer que la décision *Blanco* ne comportait pas tout ce que les commentateurs ultérieurs y ont vu, de même on ne saurait s'arrêter à la constatation que l'école du service public n'a jamais formé un paradigme clairement identifié de la doctrine publiciste. Il y a plus à aller chercher, afin de comprendre le statut et le pourquoi de ces décalages. Pour cela, on peut s'appuyer sur l'idée d'un « *processus de sélection du prédécesseur* »¹⁹³, mise en avant par Charles Camic dans ses travaux sur l'histoire du fonctionnalisme, et sur la lecture qu'en propose Christian Topalov :

¹⁹³ CAMIC Charles, « Reputation and Predecessor Selection: Parsons and the Institutionalists », *American Sociology Review*, volume 57, 1992, p. 421-445.

Ces traditions imaginées doivent toujours être analysées au présent – c'est-à-dire en relation avec chacun des présents successifs qui les mobilisent. Elles résultent, en effet, de « processus de sélection du prédécesseur » qui prélèvent dans le passé de la discipline les ressources considérées comme pertinentes pour une action sur son présent. Elles visent à chaque fois – et parviennent parfois – à consolider ou à réorganiser un champ disciplinaire ou de spécialité, de façon à donner aux concurrences savantes une signification qui conforte symboliquement les positions des initiateurs de l'action. Ainsi, l'assertion “école” – qu'il s'agisse de la promouvoir ou de la critiquer – est une stylisation qui est aussi une arme.¹⁹⁴

Le propos de Topalov au sujet de l'histoire de l'école de Chicago peut trouver à s'appliquer au droit et à l'école du service public : on y retrouve en effet cette même idée d'une « tradition imaginée », et l'usage d'un concept qui permet de « styliser » le droit administratif tout en l'étendant et en fortifiant les bases. De fait, on a aussi affaire à une forme de « *restructuration du passé* »¹⁹⁵, concept que la sociologue états-unienne Henrika Kuklick applique à l'histoire des sciences sociales, et que reprend également Christian Topalov : « *Ainsi, les traditions scientifiques résultent du façonnement d'objets culturels – une “école”, des “précurseurs” ou “fondateurs”, des “classiques”, une “théorie” ou des “concepts”, d'autres formes encore – qui résultent pour une large part d'une mise au présent du passé – d'une “restructuration du passé”, peut-on aussi bien dire. Il est vain de s'en offusquer : c'est ainsi que changent les croyances qui rendent possibles nos sciences, c'est ainsi que se renouvellent les outils cognitifs dont elles ont besoin* »¹⁹⁶. L'argument de Topalov est intéressant car il souligne qu'il ne sert à rien de dénoncer les réarrangements historiques que nous retraçons (on peut laisser ça aux acteurs engagés dans le champ).

Quels sont plus exactement les éléments mis en valeur par Topalov au sujet de l'histoire de l'école de Chicago que nous pouvons reprendre à notre compte au sujet de l'histoire de l'école du service public ? En s'appuyant sur le Abbott de *Department and Disciplines*, Topalov insiste sur le fait que « *la première école de Chicago est une création culturelle de la seconde* », ou plutôt « *que la seconde s'est créée en créant la première* »¹⁹⁷. Ce phénomène de création/recréation est-il vrai de l'école du service public ? Oui, et pour plusieurs raisons. La première concerne tout d'abord le fait que cette école n'avait pas vraiment de chef, comme le suggèrent Jean-Michel Blanquer et Marc Milet au sujet de Duguit : « *Les comptes rendus des ouvrages de Duguit dans les revues de doctrine donnent raison à l'interprétation selon laquelle Duguit n'a jamais été historiquement perçu par ses contemporains, avant tout, comme le chef de file de “l'École du service public”. S'il le devient bien a posteriori, il le doit à la réévaluation de la place occupée par cette notion dans ses écrits menée dans les années 1950 par une nouvelle génération de professeurs de droit administratif* »¹⁹⁸. La figure la plus proéminente de l'école du service public serait plutôt Jèze. Le professeur parisien est en effet celui qui a déployé le plus grand effort rhétorique pour défendre le fait que le droit administratif avait en quelque sorte commencé avec Laferrière dans les années 1880, et que la notion de service public

¹⁹⁴ TOPALOV Christian, « Les usages stratégiques de l'histoire des disciplines : le cas de l'“école de Chicago” en sociologie » in HEILBRON Johan, LENOIR Rémi et SAPIRO Gisèle (dir.), *Pour une histoire des sciences sociales : hommage à Pierre Bourdieu*, Paris, Fayard, 2004, p. 127.

¹⁹⁵ KUKLICK Henrika, « Restructuring the Past: Toward an Appreciation of the Social Context of Social Science », *Sociological Quarterly*, volume 21, numéro 1, 1980, p. 5-21.

¹⁹⁶ TOPALOV Christian, « Les usages stratégiques de l'histoire des disciplines », chapitre d'ouvrage cité, p. 156.

¹⁹⁷ TOPALOV Christian, « Écrire l'histoire des sociologues de Chicago », *Genèses*, numéro 51, 2003, p. 149.

¹⁹⁸ BLANQUER Jean-Michel et MILET Marc, *L'invention de l'État*, ouvrage cité, p. 226.

représentait l'achèvement et le couronnement de ce droit. Dans un passage resté célèbre, il écrit :

Enfin Laferrière vint ! Que l'on considère ce qu'était le droit administratif français avant que Laferrière ait écrit son *Traité de la juridiction administrative et des recours contentieux* (première édition 1886). Sans exagération aucune, c'était, pour la partie juridique proprement dite, le chaos, un amas plus ou moins confus de solutions incohérentes, arbitraires, de pratiques empiriques, souvent injustifiables et injustifiées. Ceux qui les connaissaient étaient rares et ils s'enorgueillissaient de leur savoir. Orgueil déplacé : lorsqu'ils se sont hasardés à écrire un livre pour exposer ces solutions, leur ouvrage – quel que fût le nombre des volumes – est apparu comme un recueil indigeste, un fatras vide d'idées et de faits.¹⁹⁹

Ce passage rend perceptible le type de rapport qu'un administrativiste comme Jèze entretenait avec la jurisprudence : on y voit une révérence à l'égard du Conseil d'État, comme d'ailleurs dans l'autre formule que l'on trouve souvent citée pour illustrer la centralité de la notion de service public dans l'œuvre de Jèze :

Aux dogmes périmés, la jurisprudence du Conseil d'État a substitué la notion fondamentale – essentielle aujourd'hui – du *service public* [...] C'est une révolution véritable. Le service public est, aujourd'hui, la pierre angulaire du Droit administratif français. Cette notion sert à remodeler toutes les institutions de droit public. La collaboration du Conseil d'État et des théoriciens a donné des résultats remarquables dans cette direction ; nul doute que ces efforts parallèles n'aboutissent, en quelques années, à construire un édifice admirable.²⁰⁰

Si ces propos sont tout à fait évocateurs au sujet de la manière dont Jèze exhause la notion de service public, ils ne sont toutefois pas suffisants pour transformer cette notion en école, pour la simple et bonne raison que Jèze n'a jamais été historiquement, pas plus que Duguit, un chef de file : comme évoqué dans le chapitre 2, la réputation que le maître des finances publiques traîne, à tort ou à raison, a pour conséquence le fait que très peu d'étudiant-e-s viennent le voir pour diriger leur thèse.

Attentive aux déformations herméneutiques que subissent les labels au fil du temps, l'histoire sociale des sciences sociales nous enseigne également que « *les contextes forment des contraintes, ouvrent des possibles et en ferment d'autres* », mais qu'ils ne doivent pas être pensés « *sur le mode de la détermination* »²⁰¹. Cette notion de contexte, on va le voir, permet à bien des égards de mieux comprendre les pics et les ressacs que connaît la jurisprudence sur les services publics sous la Troisième République. Elle met en relief le fait que les arrêts subissent eux aussi l'épreuve du temps. Ainsi, les décisions *Mélinette* et *Verbanck*, sur lesquels nous nous sommes arrêtés *supra*, figurent bien parmi les « grands arrêts » dans la première édition du *GAJA*, mais n'apparaissent plus dans la dernière livraison en date (2015) de ce même recueil²⁰².

¹⁹⁹ JÈZE Gaston, *Les principes généraux du droit administratif*, ouvrage cité, tome 1, p. XII.

²⁰⁰ *Ibidem*, p. XV.

²⁰¹ TOPALOV Christian, « Écrire l'histoire des sociologues de Chicago », article cité, p. 153.

²⁰² Le rédacteur de la notice sur la décision *Mélinette* dans l'édition de 1956 écrit ainsi (p. 192) : « *Si l'on peut, à vrai dire, douter du caractère industriel et commercial du service d'enlèvement des ordures ménagères, cette question d'espèce ne modifie en rien le problème de principe résolu par cet arrêt, qui n'a plus aujourd'hui qu'un seul intérêt, d'ordre historique : celui d'avoir connu en son temps une célébrité excessive* ». Les deux décisions (*Verbanck* et *Mélinette*) sont respectivement retirées du *GAJA* en 1974 (sixième édition) et en 1990 (neuvième édition). On peut ajouter que le contentieux des accidents de la circulation est aujourd'hui presque entièrement de la compétence des juges judiciaires.

Par conséquent, non seulement les arrêts subissent l'épreuve du temps, mais ils ont aussi besoin de « découvreurs », car leur sens n'est pas fixé en soi ou à l'avance. Il faut ainsi toujours garder à l'esprit que le fait qu'un arrêt ne reçoive pas de réaction immédiate (comme *Blanco* ou *Bac d'Eloka*) n'est pas toujours concluant : en effet, même s'ils ne sont pas perçus sur le moment comme des « tremblements de terre », certaines décisions peuvent connaître des *répliques*, de sorte qu'il faut parfois plusieurs années pour comprendre le sens d'une jurisprudence, à la lumière de l'évolution ultérieure.

b) Le service public : un cœur de métier axiologiquement orienté

Comme la section portant sur la séquence « Agnès Blanco/lois de Rolland » a pu le mettre en évidence, les administrativistes sont à la recherche d'un critère permettant non seulement de faire reconnaître leur compétence, mais aussi d'organiser leur discipline. Ce critère, ils le trouvent (ou pensent le trouver) dans la notion de service public. Un tel critère est aussi utile aux juristes dans la mesure où il leur permet de se poser en garants du bien public : ils sont donc, comme aurait dit Bourdieu, intéressés à ce désintéressement. Cependant, on aurait tort de croire que la bannière du service public soit un pavillon de complaisance : si le service public apparaît comme une bannière, justement, c'est parce que ces acteurs y *croient*, parce qu'ils sont portés par une force ; s'ils voient dans la juridiction du service public une profession de foi, c'est précisément parce que leur investissement ne relève pas entièrement du calcul. C'est ce que Bastien François met utilement en valeur :

C'est, dans le même temps, se donner les moyens d'échapper à une sociologie spontanée et naïve de l'intérêt ou de la stratégie – qui repose sur une conception exclusivement finaliste de la pratique – lorsque l'on cherche à décrire ce que font les juristes. Les sciences sociales, et la science politique en particulier, succombent très souvent à ce travers lorsqu'elles se donnent le droit comme objet – sans doute pour rompre, à peu de frais, avec les effets neutralisants du dévouement désintéressé à la chose publique qui caractérise tous ceux qui concourent, et les juristes au premier chef, à produire les images de l'État – alors qu'il faut mettre au cœur de l'analyse ce qui permet, dans les « têtes », cet intérêt au désintéressement, et ses effets sur les pratiques des acteurs sociaux concernés. De ce point de vue, les analyses en termes de champ sont bien évidemment très précieuses.²⁰³

Si donc le concept de service public n'est pas, pour les juristes dont nous parlons, un critère comme les autres, c'est également parce qu'il permet de *démocratiser la pensée d'État*. Placer ainsi l'idée de service au cœur de l'appareil d'État, c'est en effet redéfinir considérablement, dans le cadre d'un régime qui se veut républicain, les tâches des structures publiques. Dans *Les transformations du droit public*, Duguit écrit ainsi : « Aujourd'hui on ne demande plus seulement aux gouvernants d'assurer les services de guerre, de police, de justice, mais encore d'organiser et de faire fonctionner toute une série de services industriels et d'empêcher qu'ils ne soient interrompus pendant un seul instant. Cette obligation générale, que la conscience moderne impose aux gouvernants, est en contradiction flagrante avec la notion de souveraineté »²⁰⁴. Par cette déclaration, Duguit traduit que, au moins dans un premier temps, son « adversaire » est moins la notion de puissance publique que celle de souveraineté : définir l'État, ainsi que le fait Duguit, comme une « *coopération de services publics* »²⁰⁵, c'est

²⁰³ FRANÇOIS Bastien, « Préalables avant de prendre le droit comme objet », chapitre d'ouvrage cité, p. 121.

²⁰⁴ DUGUIT Léon, *Les transformations du droit public*, ouvrage cité, p. XVII.

²⁰⁵ DUGUIT Léon, *Traité de droit constitutionnel*, ouvrage cité, tome 2, p. 59.

dissoudre la notion de domination qui semblait jusque-là être la racine de la logique étatique : « *La volonté du gouvernant n'a aucune force comme telle ; elle n'a de valeur et de force que dans la mesure où elle poursuit l'organisation et le fonctionnement d'un service public. Ainsi la notion de service public vient remplacer celle de souveraineté* »²⁰⁶. A l'âge démocratique, le service public est donc la force, le moteur de l'État, et toute la tâche du « nouveau » droit public est de décrire au mieux ce principe de transformation, comme l'affirme Duguit :

C'est ici qu'apparaît dans sa plénitude la notion fondamentale du droit public transformé : l'État est l'ensemble des services publics fonctionnant sous l'impulsion et le contrôle des gouvernants dans l'intérêt collectif ; si l'exécution d'un de ces services occasionne un préjudice spécial à un particulier, la caisse collective doit supporter la réparation du dommage.²⁰⁷

Ce passage synthétise deux éléments qui s'avèrent primordiaux dans notre enquête : la notion de réparation du « mauvais service » par le contentieux et l'idée de financement des prestations par l'impôt (« *la caisse collective* »). D'après Duguit, les gouvernants et les fonctionnaires ne sont que « *les gérants d'affaires du public* », à qui il revient d'« *accomplir la mission sociale dont ils sont investis pour la satisfaction des besoins des usagers* »²⁰⁸. Cet effort pour penser l'État sur des bases démocratiques accouche d'une conception somme toute assez étrange. Dans son article « Léon Duguit, ou le service public en action », Claude Didry parle d'une vision « *spontanéiste* » du service public, « *qui s'imposerait de lui-même, en faisant l'impasse sur les conditions de sa reconnaissance par l'État : le service public y apparaît comme une "loi" permettant au particulier de contraindre les "gouvernants", sans que l'on se demande comment est produite cette loi* »²⁰⁹. Cette définition doit en fait beaucoup, comme on va le voir plus bas, à la distance, tant géographique qu'intellectuelle, à laquelle Duguit se tient du Conseil d'État.

Le paradoxe de l'époque que nous étudions est que la démocratisation de la pensée d'État cohabite avec l'autonomisation du droit administratif, c'est-à-dire avec la création d'un droit *ad hoc* pour juger l'État. La démocratisation ferait plutôt attendre que les gouvernants soient jugés selon les critères du droit commun. Se pose ainsi la question délicate de savoir si le droit des services publics est un droit spécial. C'est Jèze qui exprime avec le plus de ferveur cette logique d'extraterritorialité du droit de l'État : « *Le droit public et administratif est l'ensemble des règles relatives aux services publics. Tout pays civilisé a des services publics, et, pour le fonctionnement régulier de ces services, il existe nécessairement des règles juridiques spéciales. On peut donc affirmer que, dans tout pays qui est arrivé à la notion du service public telle que nous la dégagerons plus loin, c'est-à-dire dans tout pays civilisé, il y a un droit administratif* »²¹⁰. Croyant fermement à l'autonomie du droit administratif, Jèze (et avec lui Duguit) critique sans ménagement la notion de gestion privée issue de l'arrêt *Terrier* et remise au goût du jour par la jurisprudence *Société des granits porphyroïdes des Vosges* :

²⁰⁶ DUGUIT Léon, *Les transformations du droit public*, ouvrage cité, p. XIX.

²⁰⁷ *Ibidem*, p. 255.

²⁰⁸ BOUTET Didier, GAZIER François, LETOURNEUR Maxime et THÉRY Jacques, « L'influence des idées du doyen Duguit sur la jurisprudence du Conseil d'État », *Revue juridique et économique du Sud-Ouest*, 1959, numéros 1-2, p. 193.

²⁰⁹ DIDRY Claude, « Léon Duguit, ou le service public en action », *Revue d'histoire moderne et contemporaine*, numéro 3, 2005, p. 97.

²¹⁰ JÈZE Gaston, *Les principes généraux du droit administratif*, ouvrage cité, tome 1, p. 1.

Voilà, à mon avis, des subtilités profondément regrettables et tout à fait inutiles. Elles seraient excusables chez un théoricien retiré dans sa tour d'ivoire [...] *Le critérium est pratiquement détestable* [...] Pourquoi faire des subtilités, couper des cheveux en quatre ?²¹¹

Le reproche du « *théoricien retiré dans sa tour d'ivoire* » n'est pas anodin, puisque ce sont en général les juges du Conseil d'État qui dédaignent le côté contemplatif et coupé du monde de la prose des professeurs. Surtout, il faut voir que, bien qu'ils se rejoignent ponctuellement pour dénoncer certaines innovations de la jurisprudence, Jèze et Duguit ne partagent pas complètement la même conception de l'autonomie du droit administratif. Ainsi, dans sa critique de l'assimilation pure et simple du droit public au droit administratif, Eisenmann précise que l'essentiel du service public, dans les formules de Duguit, renvoie simplement « *au service rendu à la collectivité, à la fonction sociale, à la fonction assumée par les gouvernants envers les gouvernés, sans aucune allusion à un régime spécial* »²¹². Cela ne veut pas dire, néanmoins, que Duguit ne croit pas en la force de la publicisation du droit : Duguit pourrait très bien dire, comme Durkheim, que « *pour séparer complètement ces deux sortes de droit, il faudrait admettre qu'il y a vraiment un droit privé, et nous croyons que tout droit est public, parce que tout droit est social* »²¹³. En d'autres termes, si Duguit a beaucoup œuvré pour montrer que le droit public était la base de tout, il n'en ressort pas que le droit administratif jouisse chez lui d'un statut à part :

Prenant acte de la séparation de l'ordre judiciaire et de l'ordre administratif, et de l'existence consécutive de deux ordres de juridiction, Duguit s'intéresse au critère de la répartition des compétences et trouve dans le service public un critère de la compétence de la juridiction administrative. Or, si le service public permet à Duguit de définir l'activité de l'État, il n'en fait aucunement un critère de régime spécial. D'ailleurs, et en toute logique puisqu'il affirme l'unité du droit, Duguit dédaigne la question de l'identification, au sein du droit public, du droit administratif. On ne trouve en effet nulle trace d'une telle recherche dans ses ouvrages, et l'expression même de droit administratif est presque absente sous sa plume.²¹⁴

Jèze et Duguit ne sont donc pas sur la même longueur d'onde, ce qui contribue déjà à relativiser l'idée d'une école trouvant dans le service public un signifiant unificateur. Duguit critique d'ailleurs ce qu'il appelle l'approche « subjective » du service public de son collègue : « *Jèze écrit que, pour résoudre la question de savoir si dans tel cas donné le procédé du service public est effectivement employé, il faut rechercher uniquement l'intention des gouvernants. En un mot, d'après cet auteur, le service public est une création artificielle du législateur qui seul peut l'instituer et peut donner discrétionnairement ce caractère à une activité quelconque. Cette proposition se rattache directement à une conception contre laquelle je me suis élevé énergiquement à plusieurs reprises, conception d'après laquelle le droit est une pure création de l'État. Assurément, si une loi positive attribue expressément le caractère de service public à une activité déterminée, le juge sera obligé d'appliquer la disposition législative. Mais il n'en*

²¹¹ JÈZE Gaston, « Note sur CE, 31 juillet 1912, *Société des granits porphyroïdes des Vosges* », *Revue du droit public*, 1914, p. 152.

²¹² EISENMANN Charles, *Cours de droit administratif*, ouvrage cité, tome 1, p. 41.

²¹³ DURKHEIM Émile, *De la division du travail social*, Paris, PUF, 2007 [1893], p. 135.

²¹⁴ GONOD Pascale et MELLERAY Fabrice, « Gaston Jèze et le “tournant empirique” du droit administratif », préface à JÈZE Gaston, *Les principes généraux du droit administratif*, ouvrage cité, tome 3, p. XI.

*résultera pas que, dans la réalité, il y ait un service public ; et celle-ci l'emportera tôt ou tard sur la décision arbitraire du législateur »*²¹⁵.

Une autre différence notable entre les deux grands théoriciens du service public que sont Jèze et Duguit réside dans leur rapport à la jurisprudence. Alors que le premier commente les décisions du Conseil d'État et du Tribunal des conflits à un rythme on ne peut plus régulier, Duguit se désintéresse notoirement de ces dernières, puisque sa conception spontanéiste le conduit aussi bien à démystifier la souveraineté du législateur qu'à ne reconnaître au juge aucun pouvoir prétorien. L'attitude de Duguit à l'égard de la jurisprudence, qui peut aussi s'expliquer par un attrait moindre pour la capitale (ce qui le distingue à la fois d'Hauriou et de Jèze), a une influence sur sa théorie juridique, qui apparaît plus comme celle d'un philosophe que comme celle d'un commentateur qui essaierait de trouver dans les décisions des juridictions une confirmation de la vérité de son système. Cette distance à l'égard de la jurisprudence pose cependant un problème : en se désintéressant du droit que produit le Conseil d'État, Duguit prend le risque de construire une doctrine hors-sol. C'est ainsi l'argument de Jean Rivero, qui écrit : *« L'erreur de l'école du service public a été de conférer au signe une valeur absolue et de raisonner comme si le service public appelait nécessairement le régime de droit public et la compétence administrative ; erreur qui s'est trouvée aggravée du fait qu'elle s'est manifestée à un moment où la coïncidence entre service public et gestion publique, produit d'un temps, se faisait de moins en moins exacte, et où le but de service public appelait avec une fréquence accrue les procédés de la gestion privée »*²¹⁶. Il est vrai que Duguit observait, même de loin, le droit administratif avec ses propres lunettes, qui sont celles du réalisme juridique. Par-là, il faut entendre que le professeur bordelais attribuait aux normes de droit une existence en soi, indépendamment de toute formulation préalable par une autorité publique. Sa conception du service public jouait le rôle d'un postulat. Or une telle attitude était singulièrement précaire en présence d'une jurisprudence en gestation, qui, parce qu'on ne se baigne jamais deux fois dans le même fleuve, essayait de construire une politique jurisprudentielle qui empruntait *« aux circonstances et aux nécessités pratiques beaucoup plus qu'aux principes »*²¹⁷.

C'est donc une différence de position et d'attention à l'égard du Conseil d'État qui explique que l'école duguiste produise un paradigme qui ne peut pas couvrir toutes les manifestations du droit administratif de l'époque. C'est aussi une différence proprement doctrinale, au sens où l'effort de Duguit *« pour exorciser la mystique sur laquelle s'était bâtie, dans le contexte monarchique ou dans celui de la souveraineté nationale, l'idée de l'État »*²¹⁸ n'est pas partagé par tous. À l'intérieur du sous-champ du droit administratif, l'école du service public doit en effet lutter contre ceux qui continuent à penser l'État en termes d'*imperium*. *« Il suffit de comparer entre eux deux ouvrages à peu près contemporains, mais attachés l'un au système ancien, l'autre à la théorie du service public (par exemple les dernières éditions du Traité de H. Berthélemy et les Principes généraux du droit administratif de Jèze) pour apprécier le caractère progressiste de l'“école du service public” »*, écrit ainsi Vedel²¹⁹. Entre la puissance publique et le service public, il n'y a pas seulement une opposition entre deux grands

²¹⁵ DUGUIT Léon, *Traité de droit constitutionnel*, ouvrage cité, tome 2, p. 74.

²¹⁶ RIVERO Jean, « Hauriou et l'avènement de la notion de service public », chapitre d'ouvrage cité, p. 471.

²¹⁷ RIVERO Jean, « Jurisprudence et doctrine dans l'élaboration du droit administratif », article cité, p. 32.

²¹⁸ VEDEL Georges, « Les bases constitutionnelles du droit administratif », *Études et documents du Conseil d'État*, 1954, p. 25.

²¹⁹ *Ibidem*, p. 35.

noms du droit administratif, entre Toulouse et Bordeaux, mais bien une lutte pour faire basculer la discipline dans une autre dimension, comme le reconnaît lui-même Vedel (pourtant plus proche d'Hauriou que de Duguit) : « *Le mot et l'idée de puissance publique ont mauvaise réputation. Ils évoquent la période d'enfance du droit administratif français, la distinction si mal venue des actes d'autorité et des actes de gestion, la délimitation arbitraire et compliquée du contentieux administratif et du contentieux judiciaire que l'on pratiquait avant l'arrêt Blanco. Ils évoquent aussi l'âge métaphysique du droit, où l'on semblait croire que l'État possède une volonté, par essence supérieure à celle des individus* »²²⁰. À quoi il faudrait ajouter que les deux paradigmes ne produisent pas non plus le même type de service public, puisque, si l'on pense en termes de puissance, ce sont surtout les services publics régaliens ou de souveraineté qui l'emportent, alors que les services publics sociaux et socio-culturels s'intègrent beaucoup plus harmonieusement à un État fondé sur la notion de service.

Entre 1873 et 1940, la lutte pour l'imposition d'un paradigme dominant en droit administratif ne connaît guère de répit. Tenant de la thèse du « service public par nature » (c'est-à-dire circonscrit aux prérogatives de puissance publique et donc à l'essence de l'État « traditionnel »), Hauriou prend position contre l'hégémonie du service public dès 1921, avec sa note sous l'arrêt *Commune de Monségur*, affaire dans laquelle le Conseil d'État affirme que les travaux exécutés dans une église pour le compte d'une personne publique sont des travaux publics, et dont Hauriou déduit que « *le critérium de la puissance publique continue à cadrer beaucoup mieux avec l'ensemble des faits administratifs que celui du service public* »²²¹. En 1927, dans la préface de la septième édition de son *Précis*, intitulée « La puissance publique et le service public », Hauriou poursuit le débat :

De l'école du service public, nous possédons un récent manifeste dans un article que M. le professeur Jèze a fait insérer dans la revue roumaine *Revista de drept public*, avril-juin 1926, sous cette rubrique « Le service public » [...] « En France, à l'heure actuelle, écrit M. Jèze, le service public est l'idée maîtresse du droit public ; toutes les théories juridiques reposent sur la notion de service public [...] Les tenants des vieilles théories de la souveraineté, de la puissance publique, de l'autorité, disparaissent un à un. Leur influence est à peu près nulle sur les jeunes générations de juristes ». Et il cite, comme protagonistes de cette nouvelle école, MM. Duguit, Bonnard et lui-même.²²²

Après avoir indiqué que c'était l'opinion de Jèze qu'il souhaitait combattre, Hauriou va prendre la position d'un empiriste que ne renierait pas un membre du Conseil d'État : « *Jèze a tenu à définir ex cathedra la notion de service public, cette nouvelle idée maîtresse du droit public. Omnis definitio periculosa [Toute définition est dangereuse], jamais l'antique adage ne fut mieux vérifié* »²²³. Puis le professeur de Toulouse, en citant Jèze, va montrer que même l'école du service public recourt à des arguments qui empruntent au paradigme de la puissance publique : « “Le procédé de droit public, qui doit être appliqué au service public, repose lui-même sur l'idée d'inégalité des intérêts en conflit ; l'intérêt public doit l'emporter sur l'intérêt privé (réquisition, expropriation). Il n'est pas besoin que la loi l'ait dit expressément [...] c'est le principe dominant” (p. 169). Cette proposition contient implicitement l'aveu que des prérogatives de puissance, telles que la réquisition et l'expropriation, constituent le moyen

²²⁰ VEDEL Georges, « Les bases constitutionnelles du droit administratif », article cité, p. 42.

²²¹ HAURIOU Maurice, « Note sous CE, 10 juin 1921, *Commune de Monségur* », *Recueil Sirey*, 1921, III, p. 49.

²²² HAURIOU Maurice, *Précis de droit administratif et de droit public*, Paris, Sirey, 1927, p. VIII.

²²³ *Ibidem*, p. IX.

pratique d'obtenir que "l'intérêt public l'emporte sur l'intérêt privé". Le procédé de droit public, premier élément du service public, se ramène donc à un certain emploi de la puissance publique »²²⁴. Et plus loin : « Tout en maintenant à la puissance publique en droit administratif le premier rôle, il faut reconnaître que le service public, bien qu'au second plan, joue encore un rôle important. C'est l'idée du service qui entraîne l'autolimitation objective de la puissance publique »²²⁵. Il semblerait bien que les deux auteurs (Hauriou et Jèze) disent des choses qui ne sont pas si différentes l'une de l'autre, laissant affleurer un « accord sur les termes du désaccord », comme si chacun essayait surtout de défendre sa propre « boutique ». C'est ce que confirme la fin de la préface, à laquelle Hauriou donne un tour à la fois syncrétique et irénique :

Que l'idée du service se soit substituée à celle de la domination dans les préoccupations du pouvoir, ce n'est pas un mince résultat. Ce progrès est l'œuvre de la lente diffusion d'une idée, mais ce qu'il faut bien comprendre, c'est que le pouvoir s'y est plié de lui-même, en employant des moyens objectifs d'autolimitation. C'est lui qui s'est organisé en vue du service, en prenant des précautions multipliées pour se discipliner, par le moyen de la hiérarchie, par celui de la tutelle des administrations locales, par toute la gamme des réclamations administratives ouvertes aux administrés et, finalement, par l'institution d'une juridiction administrative qui est encore une part de lui-même.²²⁶

Parce qu'il sent que sa promotion du canon de la puissance publique risque de lui donner des airs conservateurs et de le faire passer pour un défenseur de la logique du fait du prince, Hauriou édulcore encore davantage sa définition du service public dans la douzième et dernière édition de son *Précis* : « *Le service public est une organisation publique de pouvoirs, de compétences, de mœurs assumant la fonction de rendre au public de façon régulière et continue un service déterminé dans une pensée de police au sens élevé du mot* »²²⁷.

Il reste à examiner la façon dont les deux « écoles » concurrentes du droit administratif de l'époque réagissent aux bouleversements que connaît dans les années 1920 la clef de répartition des compétences entre les deux ordres de juridiction. Comme cela a été relevé *supra*, ni Hauriou ni Jèze ne prennent la peine de commenter la décision *Bac d'Eloka*, que ce soit pour l'approuver ou la critiquer, et ce alors qu'Hauriou « *était pourtant à cette époque à l'affût de toute affaire lui permettant de démontrer que le service public n'était pas la base de tout système administratif* »²²⁸. S'agissant de Jèze, tout se passe comme si sa dénégation à l'égard de l'idée qu'il puisse y avoir une gestion privée des services publics, et donc que l'autonomie du droit administratif ne soit pas totale, l'avait laissé en retrait de l'évolution des années 1920 :

Cette volonté de préserver l'unité de sa théorie a un coût élevé : cela revient à en limiter considérablement le champ d'application à une époque où l'interventionnisme public se développe et où le juge administratif n'a pas encore adopté la définition à bien des égards très restrictive des services publics industriels et commerciaux qui est depuis cinquante ans la sienne. Autrement dit, ce que la théorie du service public conserve en cohérence interne et en unité elle le perd en extension et en rayonnement.²²⁹

²²⁴ HAURIOU Maurice, *Précis de droit administratif et de droit public*, ouvrage cité, p. IX.

²²⁵ *Ibidem*, p. XII.

²²⁶ *Ibidem*.

²²⁷ HAURIOU Maurice, *Précis de droit administratif et de droit public*, Paris, Sirey, 1933, p. 64.

²²⁸ MELLERAY Fabrice, « Retour sur les lois de Rolland », *Le droit administratif, permanences et convergences : mélanges en l'honneur de Jean-François Lachaume*, Paris, Dalloz, 2007, p. 712.

²²⁹ *Ibidem*, p. 719.

Conscient de cet écueil, les juristes qui se rangent du côté du paradigme du service public vont s'efforcer, pour maintenir l'équation service public = régime (ou du moins possibilité de régime) de droit public, d'intégrer la notion de SPIC à leur doctrine et à leur enseignement. C'est Bonnard qui, le premier, inclut une présentation de cette notion dans son manuel. Dans son édition de 1935, il explique qu'il importe de distinguer services publics administratifs (SPA) et services publics industriels et commerciaux (SPIC). Dans ces derniers, n'hésite pas à écrire Bonnard, « *l'administration se propose essentiellement de réaliser des bénéfices commerciaux et industriels normaux, c'est-à-dire de se comporter comme un entrepreneur privé* »²³⁰. On peut repérer là une forme d'ironie de l'histoire, puisque la création, par la doctrine, de la notion de SPIC visait précisément à réintroduire une certaine limitation objective de l'État, qui ne pouvait employer la puissance publique que dans le cadre des services administratifs : « *La légende du bac d'Eloka avait donc pour objectif ultime et légitime de substituer à la théorie classique de la limitation de l'État une théorie fondée sur les différentes catégories objectives de service public* »²³¹. Plus mesuré que Bonnard, Rolland, qui refuse de réserver le terme de service public aux seules activités soumises à un régime de droit public, va, par la formulation des fameuses lois de Rolland (égalité, adaptabilité et continuité du service public) dégagées de la jurisprudence du Conseil d'État, tenter de mettre au point un régime qui s'applique aussi bien aux personnes publiques qu'aux personnes privées. Cela le conduit à une définition du service public qui se juxtapose aux activités privées : « *Le service public apparaît, tout au moins provisoirement, comme une entreprise qui, sous la haute direction des gouvernants, est destinée à satisfaire à des besoins collectifs du public à défaut de l'initiative privée et qui fonctionne habituellement, normalement, sous un régime juridique spécial par des procédés juridiques spéciaux* »²³².

c) Ce que la jurisprudence fait aux définitions

L'enquêteur qui chercherait dans les travaux des juristes des années 1870-1940 une définition ferme et stable du service public resterait irrémédiablement sur sa faim. On retombe là sur la difficulté de construire une doctrine élaborée à partir d'un droit jurisprudentiel :

Il restait à définir ce qu'il fallait entendre par « service public », et cela, ni le législateur, ni la jurisprudence, ni la doctrine ne l'ont jamais fait : le législateur, parce qu'il ne s'est jamais préoccupé d'une notion qui n'était retenue que par la jurisprudence ayant pris une initiative en dehors de lui ; la jurisprudence, parce qu'elle ne statue que sur des cas d'espèce, ne doit pas faire d'arrêts de règlement, et répugne à se lier par des arrêts de principe trop catégoriques ; la doctrine, enfin, par une singulière carence, les auteurs ne s'étant guère préoccupés de définir une notion à laquelle cependant certains d'entre eux attachaient une importance fondamentale.²³³

Dans son analyse, Waline conjoint la jurisprudence et la doctrine. Dans leur tentative pour définir (ou ne pas définir) le service public, ces deux pôles du droit administratif seraient toutefois à distinguer, car, après tout, le travail de définition ressortit à la tâche du professeur.

²³⁰ BONNARD Roger, *Précis de droit administratif*, Paris, Sirey, 1935, p. 6.

²³¹ MESCHERIAKOFF Alain-Serge, « L'arrêt du bac d'Eloka : légende et réalité », article cité, p. 1080.

²³² ROLLAND Louis, *Répétitions écrites de droit administratif*, ouvrage cité, p. 13.

²³³ WALINE Marcel, préface à CHAPUS René, *Responsabilité publique et responsabilité privée*, ouvrage cité, p. 10.

Dans le système de Duguit, on ne trouve rien de vraiment opératoire. Le doyen de la Faculté de Bordeaux reconnaît en effet qu'on ne peut pas fournir de définition matérielle précise : « *Quelles sont les activités dont l'accomplissement constitue pour les gouvernants une obligation ? A cette question on ne peut point faire de réponse fixe. Il y a là quelque chose d'essentiellement variable, d'évolutif* »²³⁴. En 1907, tout en insistant sur le nécessaire contrôle de l'État sur les chemins de fer, Duguit affirme que « *l'exploitation des chemins de fer n'est pas un service public* »²³⁵. Mais dans la deuxième édition de son *Traité*, il écrit au contraire que « *l'entreprise des transports en chemin de fer doit être organisée en service public* »²³⁶.

Les hésitations de Duguit nous font comprendre que le rôle du théoricien en droit administratif est malaisé. Pour lui, et encore plus que pour le juge, l'adage selon lequel le juriste écrit sur du sable, son œuvre risquant d'être emportée à la prochaine marée, se vérifie à chaque instant. Sur ce point, pourtant, les juristes de droit public aimeraient pouvoir faire comme leurs collègues civilistes, c'est-à-dire produire une littérature qui, comme en droit privé, multiplie les références aux principes et à l'existence d'un système cohérent censé les unir, quitte, comme le confessait Dareste (avocat au Conseil d'État qui finira conseiller à la Cour de cassation) à « *laisser dans l'ombre les accidents infinis que révèle la pratique* »²³⁷. Aussi est-il vrai que là où le professeur voudrait pouvoir compter sur de la régularité, la jurisprudence réintroduit au contraire de l'aléatoire. Sur cette question, l'ancien commissaire du gouvernement Bernard Chenot a livré des réflexions très précieuses. S'agissant des définitions, le futur vice-président du Conseil d'État reconnaît sans mal que « *l'histoire du "service public" a montré à l'évidence que le seul sens de ce terme, c'est celui que lui donnaient les tâtonnantes fantaisies du législateur et les pragmatiques efforts du juge* »²³⁸. Au moment où une controverse l'oppose avec Jean Rivero au sujet des « *faiseurs de système* »²³⁹, Chenot cherche à bien faire comprendre que le juge du Conseil d'État est souvent déterminé du dehors, à la fois par sa propre idéologie et par la rhapsodie des faits d'espèce qui se succèdent devant lui : « *Il faut renoncer absolument à l'illusion que les faits sociaux vont suivre les constructions juridiques. Celles-ci sont tissées de fait et quand les événements vont trop vite, elles restent debout comme des édifices ruinés, comme des décors où il ne se passe rien* »²⁴⁰. Le rôle du juge est finalement, selon Chenot, d'endosser le costume qu'on aurait cru être celui du professeur, à savoir celui du classificateur, qui épouse une logique de « renversement du pour au contre », laquelle sied à l'empiricité d'un droit jurisprudentiel :

Le droit est l'art des bonnes classifications. Art ingrat ! Il faut sans cesse recommencer ce travail d'analyse objective et ces synthèses pragmatiques, le faire avec autant d'ardeur et de foi que s'il devait exprimer des vérités éternelles mais garder en même temps une « pensée de derrière ». ²⁴¹

²³⁴ DUGUIT Léon, *Traité de droit constitutionnel*, ouvrage cité, tome 2, p. 62.

²³⁵ DUGUIT Léon, *Manuel de droit constitutionnel*, Paris, Fontemoing, 1907, p. 540.

²³⁶ DUGUIT Léon, *Traité de droit constitutionnel*, ouvrage cité, tome 1, p. 225.

²³⁷ DARESTE Rodolphe, *La justice administrative en France ou traité du contentieux de l'administration*, Paris, Durand, 1862, p. VII.

²³⁸ CHENOT Bernard, « L'existentialisme et le droit », article cité, p. 60.

²³⁹ RIVERO Jean, « Apologie pour les faiseurs de système », article cité.

²⁴⁰ CHENOT Bernard, « L'existentialisme et le droit », article cité, p. 67.

²⁴¹ *Ibidem*.

On peut ainsi dire que, dans la division du travail propre au champ juridique, les auteurs de la jurisprudence, en ce qu'ils se confrontent avec les espèces singulières de la réalité, accomplissent le *dirty work* du droit administratif²⁴². Ce sale boulot entre dans ce qu'Alain Bancaud a nommé, au sujet des membres de la Cour de cassation, « *une constance mobile* »²⁴³, c'est-à-dire un curseur qu'il faut sans cesse déplacer au gré des événements judiciaires. La métaphore introduit néanmoins bien l'idée que la jurisprudence ne se réduit pas à une construction héraclitéenne du droit. Dans un système prétorien, en effet, la règle du précédent fait que les juges sont amenés à copier-coller les formules des arrêts précédents (lorsque, comme on dit, ils sont « superposables »). En procédant ainsi, ils sédimentent et solidifient des significations et des usages de la notion de service public, comme si la formation de la jurisprudence obéissait au schème de la *path dependency*, à des « *effets d'ornière* »²⁴⁴. C'est pourquoi ce n'est jamais un seul arrêt qui retourne toute une jurisprudence : c'est au contraire toute une fondation qu'il faut refaire à coup de différences infinitésimales, pour pouvoir dévier de l'ornière. C'est pourquoi aussi la jurisprudence donne l'impression aux observateurs de se perdre dans des chicanes de raisonnement²⁴⁵, ce qui est encore plus désarçonnant lorsque, à quelques décennies d'intervalle, elle ne peut éviter les revirements de jurisprudence qui sont de pures et simples contradictions. Ainsi, dans son arrêt *Denoyez et Chorques* (10 mai 1974), le Conseil d'État, plus de 60 ans après la décision *Bac d'Eloka*, trouvera que le transport par bac est un service public administratif, et non un SPIC²⁴⁶.

D) *Un chœur à deux voix*

La question des rapports entre doctrine et jurisprudence, entre professeurs et membres du Conseil d'État, a déjà été abordée dans la première partie de la thèse. Cette question étant décisive dans la réussite de l'imposition de la notion de service public dans la culture publiciste française, il convient de revenir dessus. Sur cette question, beaucoup de travaux ont déjà été menés, dont certains se contredisent entre eux. Au sujet de l'âge d'or de la construction du droit administratif, on trouve ainsi écrit que c'est à ce moment-là que doctrine organique (*i.e.* la doctrine produite par le Conseil d'État²⁴⁷) et doctrine universitaire sont les plus cohésives²⁴⁸ ; d'autres considèrent que c'est au contraire à ce moment-là que les rapports étaient le plus concurrentiels²⁴⁹. On voit surtout que chaque épisode donne potentiellement aux deux pôles l'occasion de s'opposer et de se réunir. Il y a ainsi beaucoup de nuances à apporter, et il importe, sur chacune des thématiques abordées (la division du travail au sein de ce sous-champ du droit,

²⁴² Comme le dit un membre du Conseil d'État lors d'une séance d'instruction observée par Bruno Latour : « *C'est cela qui est dur, tout bouge* » (*La fabrique du droit*, ouvrage cité, p. 188).

²⁴³ BANCAUD Alain, « Une constance mobile : la haute magistrature », *Actes de la recherche en sciences sociales*, numéro 76, 1989, p. 30-48.

²⁴⁴ C'est ainsi qu'Olivier Nay propose de traduire cette expression, de préférence à « dépendance au sentier » (*in* Jacques Lagroye et Offerlé Michel (dir.), *Sociologie de l'institution*, Paris, Belin, 2011, p. 295).

²⁴⁵ Dans une lettre qu'il écrit à Célestin Bouglé le 17 avril 1899, Durkheim se dit agacé par « *les chinoiserries de la jurisprudence* » (*Textes*, ouvrage cité, tome 2, p. 429).

²⁴⁶ Même exemple avec le théâtre : en 1916 (arrêt *Astruc*), il n'est pas un service public ; en 1923 (arrêt *Gheusi*), il le devient.

²⁴⁷ L'expression a été forgée par Jean-Jacques Bienvenu dans son article « Remarques sur quelques tendances de la doctrine contemporaine en droit administratif » (*Droits*, numéro 1, 1985, p. 154).

²⁴⁸ Voir par exemple DEGUERGUE Maryse, « Doctrine universitaire et doctrine organique » *in* AFDA, *La doctrine en droit administratif*, Paris, Litec, 2010, p. 42.

²⁴⁹ SFEZ Lucien, *Essai sur la contribution du doyen Hauriou au droit administratif français*, ouvrage cité, p. 484.

le « service après-vente » des décisions et la nécessité de classer un droit jurisprudentiel) de se montrer « clinique ».

a) *Une division du travail fondée sur l'opposition, la coopération et la hiérarchie*

En abordant la question des rapports entre doctrine et jurisprudence, il faut tout d'abord se rendre sensible au fait que ces deux milieux professionnels, qui s'interpénètrent, ont chacun leur *ethos*, avec chacun une culture professionnelle qui leur est propre. Les juges aiment ainsi à insister sur le fait qu'ils font du droit non pas pour le plaisir, mais pour régler des problèmes concrets, même si ce point de vue doit être nuancé par leur dilection, qui est réelle, pour le droit administratif²⁵⁰. Nul doute que les membres du Conseil d'État pourraient reprendre à leur compte l'affirmation radicale de Ronen Shamir au sujet de la période du *New Deal*, à savoir que « *les juges sont les auteurs et les universitaires ne sont que des archivistes* »²⁵¹. Aux yeux de ces hauts fonctionnaires, en effet, la doctrine ratiocine, elle théorise gratuitement, alors qu'eux sont en première ligne, soumis au feu roulant des espèces jurisprudentielles. Il y a là chez les conseillers d'État une forme de snobisme, car si l'on met cette posture en regard du style des arrêts de la section du Contentieux, il y a de quoi rester circonspect, comme l'a bien noté Bruno Latour : « *Nous retrouverons souvent cette opposition entre, d'un côté, des questions fondamentales dans lesquelles on refusera de s'engager pour ne pas "tomber dans la philosophie" et, de l'autre, la multiplication souvent stupéfiante de distinctions qui paraîtront au lecteur proprement florentines* »²⁵². Sur ce snobisme des membres du Conseil et sur leur indifférence à l'égard de la doctrine, Lucien Sfez a livré un point de vue encore plus éloquent :

Romieu disait déjà aux candidats au concours d'entrée au Conseil d'État et aux jeunes auditeurs : « Revoyez des cours si vous voulez (sous-entendu faits par moi ou par Pichat à l'École libre des sciences politiques) *mais surtout pas de doctrine, vous auriez l'esprit faussé* ». Ni Romieu ni Pichat n'avaient lu une ligne d'Hauriou ou de Duguit nous affirment MM. Les Présidents Odent et Laroque. M. Laroque ajoute – détail insolite – que Pichat ignorait même jusqu'au nom de Duguit. A cette époque, il paraît qu'aucun des grands commissaires du gouvernement n'était abonné au Sirey. La bibliothèque du Conseil d'État ne s'y serait abonnée que tardivement... Les notes de jurisprudence n'étaient pas lues.²⁵³

Ce propos semble trop exagéré pour être vrai ; il paraît même contre-factuel : on a du mal à croire que Romieu n'ait jamais lu une ligne d'Hauriou, surtout quand on se souvient du contenu des conclusions sur *Terrier* et de la référence à la gestion privée des services publics. Il faut surtout reconnaître qu'entre le juge et le professeur, il y a une différence d'approche, et que les deux ne prennent pas le droit par le même côté. Guy Braibant, un des rédacteurs du *GAJA*, revient ainsi de manière intéressante sur son expérience lors la confection de la première édition du recueil :

La raison de mon intervention en cours de route tient aux différences d'approche des deux premiers auteurs. Le professeur commençait toujours ses commentaires par « Cet arrêt

²⁵⁰ Cf. le passage déjà cité (chapitre 2, p. 128) de Vedel sur « *l'entretien entre gens de métier* ».

²⁵¹ SHAMIR Ronen, *Managing Legal Uncertainty: Elite Lawyers in the New Deal*, Durham, Duke University Press, 1995, p. 139.

²⁵² LATOUR Bruno, *La fabrique du droit*, ouvrage cité, p. 26.

²⁵³ SFEZ Lucien, *Essai sur la contribution du doyen Hauriou au droit administratif français*, ouvrage cité, p. 484.

présente un double intérêt ». Le membre du Conseil d'État commençait les siens par un récit circonstancié des faits de l'espèce, par exemple « Une fillette a été renversée et blessée par un wagonnet de la manufacture de tabac ». Ma tâche a été d'harmoniser ces commentaires de manière à ce qu'on ne puisse plus reconnaître l'auteur initial, c'est-à-dire d'injecter de la doctrine dans les commentaires de Marceau Long et de nourrir de faits ceux de Prosper Weil. Si j'ai réussi dans cette tâche, on ne doit plus pouvoir identifier les auteurs des commentaires initiaux.²⁵⁴

Comme le suggère cette anecdote, il existe entre le Conseil d'État (Marceau Long) et l'Université (Prosper Weil) une différence de structure mentale et de régime d'activité intellectuelle. On pourrait parler, plus simplement, de déformations professionnelles. Ces identités, construites dans le travail de tous les jours, ne s'oublient pas. René Cassin, qui présente la particularité d'avoir été professeur de droit privé avant de devenir vice-président du Conseil d'État (1944), avait l'habitude, lorsqu'il signait sa correspondance, de faire figurer sa qualité de professeur à côté de celle de vice-président. Chaque partie reste attachée à son indépendance, et demeure jaloux de ses prérogatives. En annotant l'arrêt *Compagnie des chemins de fer du Nord*, Hauriou rappelle ainsi que le rôle du haut fonctionnaire n'est pas – et ne doit pas être – celui de l'arrêtiériste : « *Il n'est pas dans la mission du Conseil d'État de faire la théorie et nous sommes convaincus qu'il ne prétend pas en faire – ce qui ne veut pas dire que le Conseil d'État n'aurait pas une politique jurisprudentielle – le Conseil d'État a une construction juridique qui n'emploie que certains matériaux et ne les ajuste que suivant un plan* »²⁵⁵.

Par-delà leur opposition, liée à une différence de positions, à l'intérieur du champ juridique, les juges et les professeurs peuvent aussi apparaître comme des alliés objectifs. Le contentieux administratif renvoie à l'époque à un tout petit milieu, certes dotés d'instruments extrêmement puissants (le droit, le règlement, la domination au sein de l'État), mais qui a besoin d'un minimum de cohésion pour parvenir au point de légitimité recherché par ces nouveaux venus dans le champ juridique. On peut ainsi parler d'une dualité des rôles assortie d'une « complémentarité fonctionnelle »²⁵⁶, qui sert de base « à une forme subtile de division du travail de domination symbolique dans laquelle les adversaires, objectivement complices, se servent mutuellement »²⁵⁷. Comme l'écrit Jacques Chevallier, « tandis que la caution doctrinale sert à fonder l'interprétation juridictionnelle en Raison, l'authentification juridictionnelle dote l'interprétation doctrinale de la force obligatoire. *Par la vertu de ces "transactions collusives", le monopole des spécialistes de l'interprétation s'en trouve légitimé et consolidé* »²⁵⁸. Cela signifie que, comme dans le système des professions d'Abbott, les relations entre les individus au sein d'une écologie ne sont pas toutes fondées sur la concurrence et le conflit, et que « *d'autres types d'interactions peuvent être observés, notamment des relations de collaboration dans le cadre d'écologies caractérisées par un partage du travail (divided settlement)* »²⁵⁹. De fait, Alibert, maître des requêtes au Conseil d'État, commente, avec Hauriou, Mestre et Jèze, la

²⁵⁴ BRAIBANT Guy, « Qu'est-ce qu'un grand arrêt ? », *Actualité juridique du droit administratif*, 2006, p. 1428.

²⁵⁵ HAURIOU Maurice, « Note sous CE, 10 février 1905, *Compagnie des chemins de fer du Nord* », *Recueil Sirey*, 1905, III, p. 73.

²⁵⁶ CHEVALLIER Jacques, « Les interprètes du droit » in BERNARD Alain et POIRMEUR Yves (dir.), *La doctrine juridique*, ouvrage cité, p. 269.

²⁵⁷ BOURDIEU Pierre, « La force du droit », article cité, p. 6.

²⁵⁸ CHEVALLIER Jacques, « Les interprètes du droit », chapitre d'ouvrage cité, p. 269.

²⁵⁹ MOREL Stanislas, « Au(x) cœur(s) des professions », chapitre d'ouvrage cité, p. 321.

jurisprudence dans le *Recueil Sirey*. Cette participation des universitaires à la mise en forme du droit savant permet de relativiser l'absence de mesure coercitive associée aux arrêts de la juridiction administrative : comme on a pu s'en apercevoir, l'administration cite fréquemment les professeurs de droit dans les notes ou dans les observations qu'elle produit dans le cadre des affaires contentieuses, comme si ces sommités du monde des facultés conféraient encore plus d'autorité au droit administratif. Par conséquent, on peut penser, comme Vedel, que « *le dialogue de la jurisprudence et de la doctrine est naturel et bienfaisant*²⁶⁰ », en tout cas du point de vue de ces acteurs.

Eu égard à l'interprétation du droit, la division du travail entre juges et universitaires peut donc être conçue comme « *un partage des rôles au sein du champ de l'interprétation légitime* »²⁶¹. Pour qualifier les rapports entre doctrine et la jurisprudence, Rivero emploie la métaphore du « *bicaméralisme* »²⁶², avec un magistrat qui serait la chambre basse de ce Parlement, et un professeur qui en serait la chambre haute. Cela veut donc bien dire que ces deux pôles du droit administratif participent en un sens à l'élaboration d'une même doctrine, différenciée seulement, comme on vient de l'établir, par deux façons distinctes d'envisager les problèmes : « *Entre ces deux doctrines, la différence n'est pas intellectuellement considérable, car elle tient surtout aux contraintes et aux préoccupations de chaque profession : les conclusions des commissaires du gouvernement ne ressemblent pas aux notes des arrêtistes* »²⁶³. Cette répartition des rôles a pour effet de renforcer la cohésion des acteurs du champ, ce qui, historiquement, sera consacré par la publication en 1956 (donc au-delà de notre période) de la première édition des *Grands arrêts de la jurisprudence administrative*, comme l'exprime la préface de celle-ci : « *Dans le cadre de cette collection, aux monologues alternés du professeur qui risque de s'enfermer dans une tour d'ivoire, et du juge à qui les ensembles risquent d'être masqués par les particularités sans cesse changeantes des procès à lui soumis, devrait succéder un véritable dialogue, ou mieux, selon l'expression de M. Rivero, un "chœur à deux voix"* »²⁶⁴.

Les rapports homologiques entre juges et universitaires peuvent encore être révélés par la formation garantissant l'accès à ces deux métiers. Le programme du concours d'auditeur au Conseil d'État ressemble ainsi beaucoup, sur la période, à l'agrégation de droit. Guillaume Richard parle même, au sujet de l'auditorat, d'un « *décalque* »²⁶⁵ de la conception du droit administratif de la fin du dix-neuvième siècle et du début du vingtième siècle. Le suivi commun d'un cursus en droit favorise l'interconnaissance : lorsqu'il est reçu au concours de 1928, Marcel Waline compte dans son équipe d'agrégation Raymond Odent, alors jeune auditeur au Conseil, et Maxime Letourneur (qui le deviendra en 1930). D'autre part, si, au cours des années 1890-1900, la spécialisation des agrégations et l'affirmation de l'indépendance du corps universitaire font diminuer le nombre de membres des juridictions souveraines dans les jurys de ce concours, la prépondérance du droit administratif au sein du droit public permet aux conseillers d'État de revenir dans le jeu. À partir du troisième concours ouvert dans la section

²⁶⁰ VEDEL Georges, « Les bases constitutionnelles du droit administratif », article cité, p. 53.

²⁶¹ CHEVALLIER Jacques, « Les interprètes du droit », chapitre d'ouvrage cité, p. 266.

²⁶² RIVERO Jean, « Jurisprudence et doctrine dans l'élaboration du droit administratif », article cité, p. 34.

²⁶³ JAMIN Christophe et JESTAZ Philippe, *La doctrine*, ouvrage cité, p. 119.

²⁶⁴ BRAIBANT Guy, LONG Marceau et WEIL Prosper (dir.), *Les grands arrêts de la jurisprudence administrative*, ouvrage cité, p. V.

²⁶⁵ RICHARD Guillaume, *Enseigner le droit public à Paris sous la Troisième République*, ouvrage cité, p. 227.

de droit public (1901) se met ainsi en place la pratique consistant à placer un membre de la haute juridiction dans le jury. Le premier concerné est le conseiller d'État Lyon. Si, au départ, ne sont pas nécessairement nommées les personnalités les plus versées en droit administratif, la logique de spécialisation pousse par la suite à choisir les poids lourds de la section du Contentieux : Romieu fait partie du jury du concours de 1909, puis c'est au tour de Pichat juste après la guerre. Dans les années 1920-1930 (de 1924 à 1932 puis en 1936), Corneille est membre de 7 jurys d'agrégation.

Si l'agrégation et l'auditorat révèlent, par leur structure homologique, des affinités professionnelles, la relation de coopération dans le cadre de la division du travail propre au sous-champ du droit administratif laisse poindre une hiérarchie implicite entre juges et universitaires. Cette hiérarchie implicite se lit tout d'abord au travers de la notion même de jurisprudence. Au début de la période que nous étudions, ce terme perd son sens originel de « science du droit » pour ne plus désigner que « *le produit de l'activité des tribunaux tel que rationalisé par la doctrine* »²⁶⁶. L'examen doctrinal des arrêts, pratique qui prend alors de plus en plus de consistance, fait ainsi apparaître une forme de concurrence interprofessionnelle pour ce qu'Abbott appelle « *l'appropriation du travail de résolution des problèmes humains* »²⁶⁷. En ce sens, la jurisprudence se définit comme un exercice de traduction des problèmes sociaux, dans laquelle les professionnels de l'hétéronomie que sont les juges doivent se confronter au « *bourbier des affaires humaines [morass of human affairs]* »²⁶⁸, c'est-à-dire « *à des pratiques souvent assez éloignées de celles qui sont le plus valorisées au sein de la profession ou du segment de profession auquel ils appartiennent* »²⁶⁹. Comme l'affirme Stanislas Morel, « *l'intervention sur ces problèmes suppose une extension du territoire professionnel et confronte les professions à des "cas" souvent peu ajustés à leur diagnostic et à leur traitement* », ces cas étant assimilables, comme on l'a fait remarquer, à du « sale boulot ».

La hiérarchie de noblesse des tâches que véhicule l'idée de jurisprudence pourrait laisser croire que ce sont les universitaires qui ont le beau rôle, car ils n'ont pas à mettre la main dans le cambouis des cas d'espèce. La répartition hiérarchisée des rôles est en réalité plus complexe. Jean Rivero avait un jour employé une expression qui a par la suite fait florès : « *La doctrine administrative est née sur les genoux de la jurisprudence* »²⁷⁰. Cette formule dénote une infériorité constitutive de la doctrine universitaire, qui, en créant notamment l'exercice de la note d'arrêt, considéré par certains comme le « *degré zéro de l'écriture juridique* »²⁷¹, s'est mise d'elle-même « *sous le regard critique de la doctrine organique et sous la dépendance intellectuelle de cette dernière* »²⁷². Non moins critique, Jacques Caillousse parle pour sa part, au sujet des universitaires, d'« *une sorte de dépendance titulaire vis-à-vis d'une institution dont ils savent, mieux que d'autres, le rôle premier dans l'élaboration des cadres mentaux du droit* ».

²⁶⁶ JAMIN Christophe et JESTAZ Philippe, *La doctrine*, ouvrage cité, p. 96. En anglais juridique, le terme « *jurisprudence* » garde encore aujourd'hui les deux sens : théorie du droit et ensemble des décisions d'une juridiction en tant qu'elles sont censées former un système constant.

²⁶⁷ ABBOTT Andrew, *The system of professions*, ouvrage cité, p. 35.

²⁶⁸ *Ibidem*, p. 121.

²⁶⁹ MOREL Stanislas, « Au(x) cœur(s) des professions », chapitre d'ouvrage cité, p. 318.

²⁷⁰ RIVERO Jean, « Jurisprudence et doctrine dans l'élaboration du droit administratif », article cité, p. 30.

²⁷¹ BIENVENU Jean-Jacques, « Remarques sur quelques tendances de la doctrine contemporaine en droit administratif », article cité, p. 156.

²⁷² DEGUERGUE Maryse, « Doctrine universitaire et doctrine organique », chapitre d'ouvrage cité, p. 48.

administratif, dans sa double dimension de système juridique et de discipline savante »²⁷³. Par conséquent, tout se passe comme si les administrativistes de l'Université se savaient fatalement positionnés à la remorque de la section du Contentieux, comme si, sans elle, ils devaient souffrir d'un manque institutionnel. Le Conseil d'État leur apporte, comme l'écrit à nouveau Jacques Caillosse, « la caution d'un savoir produit au cœur même de l'État, tout en assurant des enseignements en prise sur le réel »²⁷⁴.

b) Décider, enseigner, commenter

Nous avons déjà eu l'occasion de souligner²⁷⁵ le rôle à part qui était celui des commissaires du gouvernement (dans la terminologie actuelle : rapporteurs publics) au sein de la juridiction du Conseil d'État. Ce rôle est apparu de manière encore plus éclatante dans la restitution de la séquence historique allant d'Agnès Blanco aux lois de Rolland. Dans la procédure entièrement écrite qui est celle suivie au Conseil d'État, les conclusions des commissaires, prononcées oralement, illustrent un dicton souvent repris à leur propos : « La plume est servie, mais la parole est libre ». Si les rapporteurs publics apparaissent comme ayant plus de latitude que leurs collègues, c'est parce qu'au laconisme des arrêts, qui est bien loin de résumer la teneur du délibéré, ils peuvent opposer l'éloquence de leur intervention. Concernant notre période, c'est un peu en amont de celle-ci, autour des années 1860, que les conclusions des commissaires commencent à être publiées dans les recueils, non plus seulement en tant qu'elles apportent des informations utiles pour la compréhension de l'arrêt, mais pour leur pur apport doctrinal. Cet usage se systématise dans les années 1870-1890 avec les premières revues de droit public spécialisées, faisant ainsi fructifier l'équation grand arrêt = grandes conclusions de commissaire. Grâce à leur contribution à la discipline, les rapporteurs publics commencent à être perçus comme des « magistrats-professeurs », ainsi que l'exprime Roger Latournerie :

Il existe d'ailleurs au Conseil d'État même un cadre qui, entre ces deux catégories (magistrats et professeurs), forme une liaison naturelle. C'est le cadre du commissariat. Préposés par destination à ces sortes de « prise de conscience » qui s'expriment dans leurs conclusions, ces praticiens paraissent à première vue, dans leur comportement juridique, moins éloignés de la faculté que leurs collègues du siège.²⁷⁶

Le commissaire du gouvernement est comparable à un universitaire en robe, qui serait tenu non par son auditoire, mais par les faits de l'espèce. Là encore, cependant, on constate, comme à chaque fois que les positions du professeur et du juge semblent se rapprocher, que se ressent le besoin de marquer une différence :

Ce serait toutefois se faire de leur rôle une idée totalement erronée que de voir en eux une sorte d'ambassade de la doctrine au sein du Conseil, ou même des agents de liaison entre les auteurs et les juges. Magistrats, comme leurs collègues, quoique avec des fonctions différentes, ils ne se séparent en rien de ceux-ci pour l'essentiel, c'est-à-dire quant aux habitudes mentales et à la conception de la technique du droit. Engagés eux aussi, totalement, dans le quotidien de la vie juridique, ils ne s'en évadent jamais, même quand la nécessité les pousse,

²⁷³ CAILLOSSE Jacques, « Dits et non-dits d'un colloque », chapitre d'ouvrage cité, p. 18.

²⁷⁴ *Ibidem*, p. 16.

²⁷⁵ Cf. chapitre 1, p. 73-80.

²⁷⁶ LATOURNERIE Roger, « Essai sur les méthodes juridictionnelles du Conseil d'État », *Livre jubilaire*, ouvrage cité, p. 257.

par instants, à s'élever à ces points de vue où s'éclaire le sens de la marche. Si la jurisprudence a en eux des pilotes qui, le plus souvent, l'orientent d'une main très sûre, ce n'est pas aventureusement, vers des horizons illusoires. Comme leurs collègues, dont ils partagent les suggestions et ne font, en bien des cas, que traduire les idées, ils ne mettent que très rarement et à bon escient le cap au grand large et ne cessent d'avoir les yeux fixés, dans leur avance, sur les repères éprouvés.²⁷⁷

Même s'il lit, pour son travail, les ouvrages théoriques, même si, bien souvent, comme on le verra plus bas, il professe (dans des institutions qui sont, pour la plupart, autres que l'Université), le commissaire reste avant tout un membre du Conseil d'État.

L'autre élément qui explique l'action prépondérante des rapporteurs publics et la récurrence avec laquelle la lecture de leurs conclusions est indispensable à l'intelligibilité de l'évolution jurisprudentielle, tient au rôle qui est le leur dans les différentes étapes de la procédure contentieuse. L'une des compétences premières des commissaires du gouvernement (deux par sous-sections, officiant tour à tour une semaine sur deux) est de demander le renvoi d'une affaire à la section du Contentieux ou à l'assemblée plénière s'ils estiment que « *la solution à venir mérite toute l'attention et tout le poids qu'une telle procédure peut lui apporter* »²⁷⁸. C'est aussi le commissaire du gouvernement qui décide de la mise au rôle d'une affaire. Cette décision est souveraine, presque arbitraire, et témoigne du caractère très particulier de la procédure devant le juge administratif. Les textes précisent pourtant que le rôle est arrêté par le vice-président pour l'Assemblée, par le président de la section du Contentieux pour la section, et par le président de séance pour les sous-sections réunies ou la section. Dans les faits, ces décisions ne font bien souvent qu'entériner les choix des rapporteurs publics, de sorte que, comme le note Nicolas Raynaud, « *le commissaire du gouvernement devient en quelque sorte le dépositaire de de cette "prérogative exorbitante de la procédure commune" et en dispose en toute liberté* »²⁷⁹. Par ailleurs, on a déjà eu l'occasion de préciser que les conclusions des rapporteurs publics n'appartenaient pas à la juridiction administrative, et que leurs auteurs en gardaient la propriété intellectuelle. La plupart, toutefois, les mettent à disposition de la juridiction (qui les verse éventuellement au dossier de l'affaire), ou les communiquent gracieusement aux professeurs qui leur en font la demande, ou encore, comme on l'a dit, les font publier dans les recueils.

Nonobstant l'identité, entretenue par l'histoire rétrospective et grandiloquente du droit administratif, entre grands arrêts et grandes conclusions, il ne faut pas croire que les affaires que la section du Contentieux a à juger sont toutes passionnantes. Le travail jurisprudentiel comporte aussi une part assez grande de routine et de monotonie, avec des cas qui ne posent pas de questions nouvelles ou fondamentales, si bien que, pour une majorité d'affaires, le commissaire est en accord avec sa sous-section. Lorsque l'affaire est jugée par plusieurs sous-sections réunies, il est rare que le rapporteur public et sa sous-section n'aient pas rapproché leur position, car, si ce dernier est battu lors du délibéré, la sous-section le sera avec lui. Si un commissaire juge qu'il faut à tout prix faire évoluer une jurisprudence et qu'il ne parvient pas à obtenir l'assentiment de la formation de jugement, il demandera, grâce à son pouvoir

²⁷⁷ LATOURNERIE Roger, « Essai sur les méthodes juridictionnelles du Conseil d'État », chapitre d'ouvrage cité, p. 257.

²⁷⁸ RAINAUD Nicolas, *Les commissaires du gouvernement près le Conseil d'État*, ouvrage cité, p. 30.

²⁷⁹ *Ibidem*, p. 34.

exorbitant dans la mise au rôle, à « aller en section » ou à « aller en Assemblée », où il sait que, traditionnellement, ses chances de faire tourner une jurisprudence sont statistiquement bien plus élevées.

Que devient l'universitaire face à la puissance de la doctrine organique représentée par les commissaires du gouvernement ? Il est rappelé à son statut de professeur, pourrait-on dire. Étymologiquement, le mot « doctrine » vient en effet du latin « *docere* », qui signifie enseigner. En d'autres termes, le professeur ne fait pas qu'écrire ou que commenter des arrêts. *« On ne songe pas assez, lorsqu'on évoque le rôle de la doctrine dans l'élaboration d'un droit, à cette forme plus modeste, plus fugitive, et plus essentielle en pratique, qu'est la doctrine enseignée. À chaque rentrée universitaire, depuis des générations, les professeurs montent en chaire ; chaque année fait surgir autant de présentations de la matière qu'il y a de maîtres pour l'enseigner [...] Là réside la source première de toutes les représentations juridiques qui inspireront l'action des futurs créateurs du Droit »*, écrit ainsi Jean Rivero²⁸⁰. On peut imaginer que, dans le cas de la Faculté de Paris et de ses 10 000 étudiant-e-s, l'enseignement du droit administratif puisse être une formidable caisse de résonance, en particulier du point de vue de la formation des élites politiques et administratives, faisant ainsi du professeur un relais indispensable à l'hégémonie de cette matière dans le champ juridique. Il ne faudrait pas négliger, enfin, le rôle de la doctrine universitaire pour ce qui est de l'organisation du droit : *« Regrouper les règles, faire la liaison entre le droit du législateur et celui du juge, délimiter les chapitres dans lesquels vient s'insérer la matière juridique, donner à l'ensemble un plan, une cohérence (au moins apparente !), c'est la fonction du traité, celle du cours »*²⁸¹.

Il se trouve que, pour des raisons historiques, l'universitaire n'est pas le seul à enseigner le droit administratif : ce n'est pas pour rien qu'on appelle les commissaires du gouvernement des « magistrats-professeurs ». Il y a là une différence notable entre le Conseil d'État et la Cour de cassation, laquelle n'a pas de doctrine propre, différence imputable selon Christophe Jamin et Philippe Jestaz à la faiblesse originelle du droit public à l'Université au cours du dix-neuvième siècle :

À la différence des privatistes, les professeurs de droit public n'ont pas réussi à monopoliser le travail de rationalisation des arrêts rendus par le Conseil d'État. En effet, le règne à peu près sans partage du droit privé au sein des facultés de droit, durant la plus large fraction du dix-neuvième siècle, n'a pas permis l'émergence d'un corps autonome et suffisamment puissant de professeurs de droit administratif, ce corps ne se constituant que plus tardivement. Et les membres du Conseil d'État ont pris l'habitude, non seulement de commenter et mettre en ordre leurs propres arrêts, mais aussi d'enseigner le droit administratif dans tous les lieux où sont formés les futurs administrateurs : or sur ce pouvoir, ils n'entendent absolument pas revenir.²⁸²

Le Conseil d'État a ainsi eu toute latitude pour organiser sa propre doctrine organique, avec des commissaires du gouvernement qui ne s'en tenaient pas à leur fonction juridictionnelle, mais investissaient aussi la fonction jurisprudentielle. De 1913 à 1936, Romieu est le pilier du droit administratif à l'ELSP, et publie son enseignement aux éditions Les cours de droit. En plus

²⁸⁰ RIVERO Jean, « Jurisprudence et doctrine dans l'élaboration du droit administratif », article cité, p. 28.

²⁸¹ *Ibidem*, p. 35.

²⁸² JAMIN Christophe et JESTAZ Philippe, *La doctrine*, ouvrage cité, p. 109.

d'une doctrine organique, on peut ainsi parler, comme le fait Jacques Caillosse, d'une « doctrine retenue »²⁸³ (comme il existait, avant 1872, la justice retenue). Les membres du Conseil d'État vont ainsi enseigner là où les universitaires ne sont pas : aux Ponts et Chaussées (Laferrière, Romieu), à l'École de l'Air (Aucoc), à HEC (Colson) et, bien entendu, à l'École libre des sciences politiques (Chardon, Romieu, Pichat, Alibert). Si les hauts fonctionnaires n'hésitent pas à empiéter sur les plates-bandes des professeurs, l'inverse n'est pas vrai, puisque, comme on l'a vu avec le refus de Romieu d'intégrer Hauriou au Conseil d'État, aucun universitaire ne devient, sur la période, membre du Conseil d'État. Comme, à cette époque, les maîtres ne s'intéressaient pas au cours de droit administratif et que celui-ci revenait au plus jeune agrégé, « *les membres du Conseil d'État eurent donc tout loisir d'accaparer l'enseignement du droit administratif, et spécialement à Paris où se concentre le pouvoir administratif et politique. Cet enseignement leur a permis de publier très tôt des ouvrages d'envergure : le fameux traité de Laferrière est né du cours de droit administratif que celui-ci dispensait à la Faculté de droit de Paris* »²⁸⁴. Par conséquent, l'enseignement est peut-être le terrain le plus concurrentiel des rapports entre juges et universitaires, comme l'affirme Pierre Legendre :

Les querelles entre professeurs de droit et membres du Conseil d'État, sourdes ou entretenues au grand jour, parfois teintées de politique, n'ont pas manqué au dix-neuvième siècle. Leur relevé ponctuel dépasserait sans doute la simple anecdote ; à lui seul, le cas d'Édouard Laferrière, devenu l'ennemi de plusieurs professeurs notables à Paris, mériterait réflexion.²⁸⁵

Poussé par les républicains à professer un cours de droit administratif place du Panthéon, (1883), Laferrière s'y risque, et ce alors que la Faculté de droit a fait savoir qu'elle était contre cette intervention ministérielle. Le vice-président du Conseil d'État subit alors une cabale²⁸⁶, qui le pousse à « *décliner une nouvelle délégation pour l'année scolaire 1884-1885* »²⁸⁷. La Faculté, qui contestait la manière d'enseigner le droit administratif de Laferrière, a eu raison de cette tentative, unique sous la Troisième République, de faire intervenir un conseiller d'État à l'Université.

Quel que soit le degré de concurrence entre le pôle « décidant » du droit administratif et son pôle « professant », ces individus se connaissent, se fréquentent et se lisent. Comme nous l'avons énoncé dans l'introduction de cette section, on trouve dans la littérature existante beaucoup de jugements sur les rapports entre doctrine et jurisprudence qui paraissent réversibles. Sans nous prononcer sur la question de savoir si les membres du Conseil citaient la doctrine plus souvent à l'époque que maintenant (ou l'inverse), il est possible de remarquer, comme le formule Legendre, « *l'extrême difficulté de jauger l'importance de l'influence des professeurs sur les juges* »²⁸⁸. Cette difficulté provient du fait que, dans la culture professionnelle du Conseil d'État, et notamment dans celle de la section du Contentieux et des

²⁸³ CAILLOSSE Jacques, « Dits et non-dits d'un colloque », chapitre d'ouvrage cité, p. 28.

²⁸⁴ JAMIN Christophe et JESTAZ Philippe, *La doctrine*, ouvrage cité, p. 203.

²⁸⁵ LEGENDRE Pierre, « La facture historique des systèmes », article cité, p. 29.

²⁸⁶ Voir *Le petit Parisien* du 5 août 1883 ; voir également Pascale Gonod, *Édouard Laferrière : un juriste au service de la République*, ouvrage cité, p. 39 et Guillaume Richard, *Enseigner le droit public à Paris sous la Troisième République*, ouvrage cité, p. 313.

²⁸⁷ AN AJ/16/1793, registre des délibérations du Conseil et de l'Assemblée de la Faculté.

²⁸⁸ LEGENDRE Pierre, *Trésor historique de l'État en France*, Paris, Fayard, 1992, p. 405.

commissaires du gouvernement, on cite peu, voire pas du tout, qu'il s'agisse des ouvrages de doctrine ou des décisions des autres juridictions. On l'a vu avec la notion de gestion privée, empruntée à Hauriou, dans les conclusions de Romieu lors de l'affaire *Terrier*. On pourrait également citer les conclusions de Romieu sur *Tomaso Grecco* (CE, 10 février 1905), qui présentent un fort air de famille avec l'argumentaire d'Hauriou dans sa note sous l'arrêt *Lepreux*²⁸⁹. De manière encore plus nette, Teissier, manifestement moins secret qu'Hauriou sur ses lectures, cite abondamment, dans ses conclusions *Feutry*, Michoud, Hauriou, Jèze et Berthélemy. Corneille, dans ses conclusions sur *Astruc* (CE, 7 avril 1916), reprend sans se cacher la définition du service public par Hauriou²⁹⁰. On pourrait trouver ainsi de nombreux autres exemples d'interactions textuelles et intellectuelles, qui sont d'ailleurs attestées par les acteurs eux-mêmes. Dans le *Livre jubilaire*, Arrighi, un auditeur entré au Conseil en 1948, écrit rétrospectivement :

Hauriou a aidé le juge à affirmer sa compétence : c'est toute la série de notes sous la série célèbre des arrêts *Terrier*, *Feutry*, de *Fonscolombe*, *Thérond*, pour asseoir, de 1903 à 1912, la compétence du Conseil d'État sur une base logique, celle du service public, sans distinction entre les services de l'État et les services décentralisés.²⁹¹

Du côté des professeurs, on retrouve le même son de cloche, ne serait-ce que dans les *satisfecit* exprimés lors de la constatation de la reprise de leurs idées par les conseillers d'État (« *Les remarquables conclusions de M. Romieu* », « *M. le commissaire du gouvernement Romieu a développé admirablement* », « *M. Romieu a excellemment montré* », « *M. Romieu a indiqué de façon parfaite* », « *M. Romieu a rappelé en excellents termes* », déclare Hauriou tout au long de sa note sous l'arrêt *Terrier*). Dans la préface de la deuxième édition des *Principes généraux du droit administratif*, Jèze, pour sa part, souligne le bénéfice qu'il retire à « s'entretenir » avec les baromètres de la jurisprudence que sont les rapporteurs publics : « *J'ai hâte de dire quelle collaboration précieuse apportent au théoricien les admirables dissertations juridiques écrites, sous la forme modeste de conclusions, par les commissaires du gouvernement près le Conseil d'État. Je veux, tout de suite, reconnaître ce que je dois à ces savants jurisconsultes, et, pour ne citer que ceux qui ne concluent plus, à MM. Laferrière, Romieu, Teissier* »²⁹².

c) De la nécessité de classer et d'ordonner un droit jurisprudentiel

Bien que n'exerçant pas la même profession, les juges et les professeurs ont pour propriété commune d'appartenir au champ juridique, au sein duquel ils veulent faire une place de choix au droit administratif. Pour ce faire, et face à un droit jurisprudentiel qui leur laisse une marge de manœuvre non-négligeable, ces juristes doivent agir comme des « *producteurs de logique* »²⁹³. À l'heure actuelle, l'indication de la formation de jugement (sous-section, sous-

²⁸⁹ HAURIOU Maurice, « Note sous CE, 13 janvier 1899, *Lepreux* », *Recueil Sirey*, 1899, III, p. 1.

²⁹⁰ « *M. le commissaire du gouvernement veut bien rappeler une définition du service public que j'ai donnée. J'ai dit : "C'est un service technique rendu au public par une organisation publique, d'une façon régulière et continue, pour la satisfaction d'un besoin public". Je demande à compléter cette définition en ajoutant : "pourvu que la satisfaction du besoin public n'ait rien de contraire aux bonnes mœurs"* » (Maurice Hauriou, « Note sous CE, 7 avril 1916, *Astruc* », *Recueil Sirey*, 1916, III, p. 49).

²⁹¹ ARRIGHI Pascal, « Hauriou : un commentateur des arrêts du Conseil d'État », *Livre jubilaire*, ouvrage cité, p. 344.

²⁹² JÈZE Gaston, *Les principes généraux du droit administratif*, ouvrage cité, tome 1, p. VIII. Dans la troisième édition du même ouvrage (1925), Jèze écrit en note de bas de p. : « *J'ajouterai aujourd'hui Corneille* ».

²⁹³ LEGENDRE Pierre, *Histoire de l'administration de 1750 à nos jours*, ouvrage cité, p. 467.

sections réunies, section, Assemblée) dans laquelle les arrêts ont été pris est à elle seule un élément de tri, car elle est déjà un indicateur de l'importance de la décision. Au début de la Troisième République, ce tri est rendu plus difficile par le fait que la formation de jugement n'est jamais indiquée. C'est seulement à partir de 1928 que l'identification de la formation de jugement dans les arrêts devient un usage systématique. Cette absence d'un facilitateur du travail de classification rend quasi incontournable le travail de commentaire de la jurisprudence, comme si le professeur venait en aide au juge et le relayait : « *En droit administratif, l'œuvre jurisprudentielle et l'œuvre doctrinale ne sont point parallèles mais bien successives : la doctrine travaille, moins à partir de textes le plus souvent inexistants ou insuffisants qu'à partir des solutions élaborées par la jurisprudence. Le travail doctrinal, dans la majorité des cas, consiste non pas à confronter la loi et l'arrêt et à juger l'un par rapport à l'autre, mais à rapprocher l'arrêt de ceux qui l'ont précédé, à dégager son sens, sa nouveauté éventuelle, à tenter enfin d'insérer la règle qui s'en dégage dans l'ensemble du système juridique et à la juger en fonction de cette insertion* »²⁹⁴. On retrouve là l'argument classique de la doctrine pour justifier de sa légitimité : le juge, parce qu'il a « le nez dans le guidon », n'a pas le recul nécessaire pour ranger et synthétiser la jurisprudence administrative. En 1914, dans la préface des *Principes généraux du droit administratif*, Jèze ne dit pas autre chose : « *Le travail du juge et du praticien n'est pas systématique : il est forcément fragmentaire et décousu : ils ont à décider sur des foules d'espèces différentes ; c'est le hasard qui les porte devant eux ; faute de temps, il leur est très difficile de faire un classement méthodique, de tenter des rapprochements nécessaires et féconds* »²⁹⁵. Sur cette question du classement des arrêts, les publicistes aiment à cultiver leur différence par rapport au droit civil, qui, parce qu'il serait l'émanation directe du Code et de la loi, ne nécessiterait pas un tel travail de toilettage et de mise à l'équilibre. Aussi, si l'on peut comprendre que les contempteurs de la note d'arrêt la considèrent comme un des exercices les moins productifs de la discipline juridique, il faut aussi faire droit à cette idée que le travail d'interprétation qu'elle accomplit a une efficace propre : il permet de « *reconstruire le droit comme un ensemble cohérent, intégré, monolithique, dont tous les éléments se tiennent et s'emboîtent harmonieusement : agents actifs de systématisation, les interprètes travaillent en permanence à éviter les hiatus, à éliminer les dissonances, à réduire les contradictions [...] ; ils contribuent ainsi à maintenir et à entretenir la croyance en la "rationalité" du droit, sur laquelle repose le droit moderne* »²⁹⁶.

Si le droit administratif français est un droit qu'il est nécessaire de classer, son caractère jurisprudentiel en fait aussi une discipline d'initiés, savante et presque même secrète. On a déjà vu que les conclusions des commissaires du gouvernement, en donnant une perspective interne sur l'affaire, permettaient de tempérer le côté impénétrable de la jurisprudence. Un autre élément de pondération est la publication des arrêts dans des recueils mis à la disposition des praticiens du droit et du public. Entre 1870 et 1940, dans la mesure où il n'existe aucune publication officielle (de doctrine ou de classement des arrêts) du Conseil d'État, cette tâche est laissée à ces intermédiaires du droit que sont les avocats au Conseil et à la Cour de cassation. Le plus célèbre des recueils en droit administratif, le *Recueil Lebon* (officiellement : *Recueil des décisions du Conseil d'État statuant au contentieux*), est l'héritage des travaux de Macarel, lui-même avocat au Conseil (comme son beau-père). Après que ce dernier est devenu maître

²⁹⁴ RIVERO Jean, « Jurisprudence et doctrine dans l'élaboration du droit administratif », article cité, p. 31.

²⁹⁵ JÈZE Gaston, *Les principes généraux du droit administratif*, ouvrage cité, tome 1, p. XI.

²⁹⁶ CHEVALLIER Jacques, « Les interprètes du droit », chapitre d'ouvrage cité, p. 276.

des requêtes (1830), d'autres avocats au Conseil vont prendre le relais, notamment Félix Lebon, éponyme du recueil, qui le dirige de 1839 à 1870. Les deux autres recueils qui font autorité (le *Recueil Sirey* et le *Recueil Dalloz*) sont aussi l'œuvre des avocats au Conseil. Le premier est fondé par Sirey, un ancien prêtre qui n'avait pas fait son droit, avoué au Tribunal de cassation puis avocat au Conseil ; « Dès 1801, il avait commencé à publier la jurisprudence du Tribunal de cassation, devenue en 1808 le Recueil général des lois et arrêts, qu'il avait complété en 1816 par des Codes annotés, puis, de 1818 à 1823, par un Recueil de la jurisprudence du Conseil d'État »²⁹⁷. Le fondateur du recueil concurrent, Dalloz, était président de l'ordre de l'avocat au Conseil d'État et à la Cour de cassation. En 1819, il avait commencé à publier son *Recueil périodique*, avant, 5 ans plus tard, de donner la première édition de son *Répertoire*. On peut aussi mentionner le *Recueil de jurisprudence en matière administrative* (dit le *Souty*), publié par Pierre Souty dans les années 1930, qui connaît six éditions avant de s'arrêter en 1966. L'ensemble de ces recueils démontrent le rôle, insuffisamment souligné selon nous, des avocats au Conseil dans la professionnalisation du droit administratif. Plutôt soumis, tant sociologiquement qu'institutionnellement, au Conseil, dont il est comme l'*amicus curiae*²⁹⁸, le groupe des avocats au Conseil rend pertinente la requalification, sur notre période, du « *chœur à deux voix* »²⁹⁹ cher à Rivero en chœur à trois voix (le juge, la doctrine, les avocats).

La manière dont le Conseil d'État a laissé l'ordre des avocats prendre en main la publication de ses arrêts cadre mal avec l'essor de la jurisprudence et avec les changements que celui-ci appelle en termes d'organisation du travail. Ainsi, l'année 1921 marque la fin du caractère exhaustif du *Recueil Lebon* (tous les arrêts ne sont plus publiés ; certains sont seulement mentionnés), du fait de l'accroissement considérable du nombre d'affaires depuis la guerre de 14/18. Puis, en 1947, le Conseil décide de se charger lui-même de la publication du *Lebon*. Ce repère chronologique, situé en dehors de notre période, permet toutefois de révéler un certain nombre de choses sur celle-ci. À partir de cette date, le Conseil d'État, prend la décision de se doter d'instruments lui permettant de communiquer sur ses travaux de manière régulière. On peut ainsi penser aux *Études et documents du Conseil d'État*, dans lesquels interviennent des professeurs de droit. La présence de René Cassin, lui-même venu de l'Université, n'est pas étrangère à ce changement de politique. En 1953 est créé le Centre de recherches et de diffusion juridique, qui se charge de la fabrication du *Lebon*. Il est alors certain, comme l'exprime Roger Latournerie, que « la nouvelle génération de commissaires, issue des années de recrutement par la voie de l'ENA, semble moins marquée que la précédente par une attitude de méfiance vis-à-vis de la doctrine »³⁰⁰. À la fin du vingtième siècle, il n'est ainsi pas rare de voir des membres de la section du Contentieux être honorés par la méthode universitaire traditionnelle des mélanges (c'est le cas de Guy Braibant, Daniel Labetoulle ou Bruno Genevois). L'ensemble de ces éléments font ressortir *a contrario* à quel point le Conseil d'État tertio-républicain voit sa puissance l'isoler des autres pôles du champ juridique. À l'époque, pas de publications, pas de centre d'études et de recherche interne à l'institution, encore moins de rapport annuel ; pas non plus de participation commune, dans les revues spécialisées, de

²⁹⁷ DE LAPANOUSE Jacques, « L'ordre des avocats au Conseil d'État et à la Cour de cassation devant l'histoire », *Livre jubilaire*, ouvrage cité, p. 362.

²⁹⁸ Voir le chapitre 1, p. 68.

²⁹⁹ RIVERO Jean, « Jurisprudence et doctrine dans l'élaboration du droit administratif », article cité, p. 36.

³⁰⁰ LATOURNERIE Roger, « Essai sur les méthodes juridictionnelles du Conseil d'État », chapitre d'ouvrage cité, p. 257.

professeurs et de membres du Conseil. La question du « chœur à deux voix » doit donc bien être historicisée, et non essentialisée.

E) L'absence du public et l'extrême complexité

L'analyse des rapports entre doctrine et jurisprudence a permis de comprendre que le Conseil d'État (ou tout au moins sa section du Contentieux) vivait en partie replié sur lui-même. Cet élément est corroboré par le rapport que des membres de l'institution entretiennent avec les requérant-e-s, et par la façon dont ces derniers ressentent la jurisprudence. On peut en effet repérer un lien entre le caractère abscons et la relative inefficacité des décisions du Conseil d'État (a) et le sort d'un public qui se retrouve dépossédé de sa propre histoire (b), oblitérée par les effets de structure d'un droit pur et presque sans parties (c). Tout cela est synthétisé par Hauriou, qui, perplexe, conclut ainsi sa note sous *Terrier* : « *Voilà bien des affaires à propos d'un chasseur de vipères. Les adversaires de cette évolution de jurisprudence pourraient conseiller à la juridiction administrative de se méfier des suggestions du serpent* »³⁰¹.

a) Une jurisprudence absconse, une juridiction inefficace

Les questions de répartition de compétence, de conflits de juridictions entre l'administratif et le judiciaire, si elles peuvent s'avérer passionnantes pour une approche de socio-histoire du droit, ne doivent pas nous faire perdre de vue qu'elles ont aussi pu paraître aux justiciables de l'époque, qui n'y trouvaient aucun intérêt scholastique, comme quelque chose de tout à fait secondaire. Il arrive qu'occasionnellement, les acteurs qui sont au centre de cette histoire se souviennent de ce décalage. C'est le cas de Marcel Waline, qui termine ainsi sa note sous l'arrêt *Verbanck* :

Il est une dernière considération que nous voudrions faire valoir : c'est l'intérêt des plaideurs. La première qualité d'une règle de compétence est sa simplicité. Les plaideurs ont avant tout besoin de savoir avec certitude devant quel juge ils doivent porter leurs actions. Depuis les arrêts *Feutry* et *Terrier*, la jurisprudence était arrivée à un critère assez simple : celui du service public. La vérité nous oblige à dire que la jurisprudence postérieure à 1920 a beaucoup embrouillé la situation. Le nouveau critère du service public industriel et commercial manque totalement de précision. Qu'est-ce qu'un service « ne rentrant pas dans les attributions exclusives de la puissance publique » ? Qu'est-ce qu'un service « assumé dans des conditions assimilables à celles dans lesquelles le serait un service public industriel » ? Les plaideurs et leurs avocats n'en savent rien, et pour cause. Il est à craindre que si le Tribunal des conflits maintenait la jurisprudence *Mélinette*, ils ne frappent souvent à la mauvaise porte, d'où des pertes de temps et d'argent, et des risques de forclusion.³⁰²

D'autres juristes, tel Hauriou, évoquent « *la patience du public pour les chinoiseries de la jurisprudence* »³⁰³, rejoignant en cela l'agacement de Durkheim³⁰⁴. Extérieurs à la section du Contentieux du Conseil, les universitaires ont conscience du fait qu'avec toutes ces questions de préalable et de compétence, leur droit risque d'apparaître comme *une justice de juristes pour les juristes*. On trouve également des traces de cette reconnaissance dans des archives

³⁰¹ HAURIU Maurice, « Note sous CE, 6 février 1903, *Terrier* », article cité, p. 27.

³⁰² WALINE Marcel, « Note sous TC, 27 novembre 1933, *Verbanck* », article cité, p. 12.

³⁰³ HAURIU Maurice, « Note sous TC, 11 avril 1908, *De Fonscolombe* », *Recueil Sirey*, 1909, III, p. 49.

³⁰⁴ Voir *supra*, p. 56, note 243.

postérieures à 1940, comme dans cette note de 1962 intitulée « Au sujet du plan de réforme du Conseil d'État » : « Depuis un demi-siècle, la jurisprudence n'a cessé de se perfectionner en se compliquant. Nombreux sont les membres de la Section et les professeurs de droit administratif qui s'avouent incapables de bien la connaître. A fortiori les juges du premier degré, les avocats et, plus encore, les justiciables se plaignent-ils d'un excès de subtilité, voire de byzantinisme. Des regroupements et des simplifications sont absolument nécessaires »³⁰⁵. Parmi les juristes universitaires, c'est Eisenmann qui a le plus critiqué cette dérive d'un droit administratif oubliant que son objet devrait *a priori* être les administré-e-s. En voulant ainsi replacer les « sujets du droit administratif » au cœur de sa conception scientifique, Eisenmann a ciblé à la fois le biais introduit par la question de la compétence et la distorsion représentée par un droit administratif réduit à son aspect contentieux. Selon lui, la thèse selon laquelle « le fond suit la compétence » (droit administratif = règles exorbitantes du droit commun) présente la faiblesse de se placer trop exclusivement dans l'hypothèse d'un litige : « Elle pose le problème du point de vue des juges et y répond à leur intention ; elle ignore le point de vue des vrais sujets de droit, lesquels auront à s'interroger sur le droit applicable à des actes ou décisions qu'ils envisagent de faire ou prendre au moment où ils l'envisagent, avant toute procédure contentieuse. Pour les sujets du droit administratif, en effet, la question de la compétence juridictionnelle n'a à ce moment aucun sens ; elle ne se pose normalement pas »³⁰⁶.

L'éloignement des soucis des justiciables n'est pas le seul reproche qu'on fait à la justice administrative de cette époque. En plus de « couper les cheveux en quatre », celle-ci est accusée de lenteur, et par conséquent d'inefficacité. Au sujet de l'affaire *Mélinette*, Jèze remarque : « Pour la perte de temps, il suffira de constater que, dans la présente affaire, l'accident date du 27 mai 1929, et qu'en juillet 1933 on en était encore à rechercher la juridiction compétente pour statuer en responsabilité contre la Ville de Paris »³⁰⁷. À la fin de notre période, en 1937, les délais de jugement devant le Conseil d'État sont d'environ trois ans (contre un peu moins de 8 mois actuellement). Le même Gaston Jèze souligne que « la censure du Conseil d'État est platonique parce qu'elle est tardive. Les administrations le savent et en abusent »³⁰⁸. Une fois leur juridiction légitimée, les publicistes, en particulier ceux qui exercent en région, se rendent compte que la distance au Conseil d'État est non seulement temporelle, mais aussi spatiale. Au milieu de ses louanges au moment de l'affaire *Terrier*, Hauriou note : « Il y a un revers de la médaille ; cette concentration de tout le contentieux administratif au profit d'un juge, qui en fait se trouve être le Conseil d'État, met le juge bien loin du justiciable »³⁰⁹. En présentant l'affaire, le professeur toulousain, décryptant les intentions du requérant, avait également écrit : « L'un des chasseurs de vipères se décida à réclamer et saisit le conseil de préfecture. Celui-ci était manifestement incompétent, mais il faut noter cet instinct du justiciable de s'adresser à un tribunal qui soit auprès de lui »³¹⁰. Le fait que le Conseil d'État soit un juge lent et lointain, tendance qui va s'accroître après la réforme de 1953 (qui fait essentiellement du Conseil un juge d'appel, donc aux coudées moins franches), a d'autant plus de mal à passer que les justiciables peuvent avoir l'impression que les décisions de la haute juridiction sont des

³⁰⁵ AN 20040382/3.

³⁰⁶ EISENMANN Charles, « Le rapport entre la compétence juridictionnelle et le droit applicable en droit administratif français », *Mélanges Jacques Maury*, Paris, Sirey, 1960, p. 558.

³⁰⁷ JÈZE Gaston, « Note sur TC, 11 juillet 1933, *Mélinette* », article cité, p. 428.

³⁰⁸ JÈZE Gaston, « Note sur CE, 5 février 1937, *Bujadoux* », *Revue du droit public*, 1937, p. 331.

³⁰⁹ HAURIOU Maurice, « Note sous CE, 6 février 1903, *Terrier* », article cité, p. 27.

³¹⁰ *Ibidem*, p. 25.

décisions pour rien. En effet, comme on l'a expliqué dans le chapitre 1, il n'existe pas à l'époque de pouvoir d'injonction du juge à l'égard de l'administration. Or, dans la mesure où les autorités ne sont pas *en droit* tenues d'exécuter les décisions du Conseil d'État, le contentieux peut s'apparenter *en un sens* à un vaste commentaire théorique des activités de l'administration : « *La simple annulation d'une décision abusive par le Conseil d'État ne donne pas une satisfaction complète. Elle n'intervient que très tardivement – c'est là le point très faible de la magnifique construction du Conseil d'État touchant le recours pour excès de pouvoir – elle risque par conséquent de n'être qu'une censure doctrinale ; il y a des chances pour que la soupape de sûreté que constitue le recours pour excès de pouvoir ne fonctionne pas d'une manière efficace et ne prévienne pas les explosions provoquées par l'inconsciente anarchie des chefs de service* »³¹¹.

b) Des noms qu'on efface ou qu'on fait passer à la postérité

Lorsqu'un-e citoyen-ne décide de déposer une requête devant le Conseil d'État, il accepte d'entrer dans une vaste machinerie et risque de voir l'« histoire » pour laquelle il a saisi la juridiction administrative rapidement lui échapper. Ce phénomène étrange touche d'abord au nom propre du requérant ou de la requérante. L'article 24 du décret du 2 août 1879 portant règlement intérieur du Conseil d'État précise qu'au contentieux, toutes les décisions doivent contenir « *les noms et demeures des parties* ». Dans les recueils *Lebon* de l'époque, les arrêts ne sont pas anonymisés, contrairement à aujourd'hui, où pour des raisons liées au respect de la vie privée, les plaignant-e-s deviennent, *a minima* dans les publications informatiques, des « Mr X » ou « Mme X ». Sous la Troisième République, l'éponymie du droit administratif fonctionne alors à plein : elle « *récompense le requérant dont le nom propre va demeurer pour toujours associé à l'arrêt important qui aura, comme on dit, "fait jurisprudence"* »³¹². En fait de récompense, c'est bien souvent un sentiment de dépossession qui touche les requérant-e-s qui, comme Agnès Blanco, ont l'heur (ou le malheur) de voir leur nom associé à un grand arrêt.

Ainsi, la production d'un droit administratif contentieux sous la Troisième République fait apparaître une construction qui part du concret, c'est-à-dire des plaignant-e-s, pour remonter vers l'État et ses démembrements, créant ainsi ce que Bourdieu appelle une « *chaîne de légitimité* »³¹³. Cette chaîne de légitimité, qui fait en quelque sorte tenir debout le droit administratif, est d'autant plus fondamentale qu'elle questionne le rapport de cette construction savante aux faits de l'espèce, et que ces faits sont eux-mêmes sources d'une tension entre l'autonomie et l'hétéronomie du champ. On peut ainsi parler, à chaque fois que la jurisprudence produit du savoir et de la cohérence à partir d'événements qui ne sont à la base que des faits divers, de « *transsubstantiation de la singularité des espèces juridictionnelles en généralité du droit* »³¹⁴. En d'autres termes, les arrêts disent plus qu'il ne disent, et c'est à ce titre qu'on peut parler, au sujet d'un droit qui est jurisprudentiel, d'une opération magique. Cet argument est présent en germe dans le cours de Bourdieu *Sur l'État* lorsqu'il écrit : « *Appelés à régler les pratiques de délégation et à organiser le fonctionnement concret, quotidien, de l'Etat, les juristes élaborent simultanément la théorie capable de fonder ces pratiques, très souvent en*

³¹¹ JÈZE Gaston, « Note sur CE, 29 novembre 1912, *Bourbon* », *Revue du droit public*, 1913, p. 97.

³¹² LATOUR Bruno, *La fabrique du droit*, ouvrage cité, p. 247.

³¹³ BOURDIEU Pierre, « La force du droit », article cité, p. 7.

³¹⁴ FRANÇOIS Bastien, « Du juridictionnel au juridique » in CHEVALLIER Jacques (dir.), *Droit et politique*, Paris, PUF, 1993, p. 202.

opérant une simple transmutation à l'ordre du discours de choses qui sont inventées en pratique, avec des intérêts particuliers de juristes »³¹⁵. Bernard Voutat a judicieusement rapproché ce passage de *Sur l'État* de ce que Weber affirme du prophète : « Les juristes sont un peu à l'image des prophètes analysés par Weber. Ce sont des agents sociaux qui parlent au nom du tout social »³¹⁶. On peut ainsi conclure qu'il y a des tours de passe-passe dans la jurisprudence du Conseil d'État, et que le service public construit par les publicistes nous fait penser, pour le dire comme Rémi Lenoir, que « même au cœur de l'État rationnel, il y a de la magie »³¹⁷.

c) Un service du public oblitéré par la fonction juridictionnelle

Dans son article sur « Le Conseil d'État au tournant du siècle », Rachel Vanneuville a mis en évidence que les membres de l'institution du Palais Royal valorisaient leur mission comme ayant pour but « d'accueillir les doléances des petites gens »³¹⁸. Cette éthique de travail se retrouve dans le style même des conclusions des commissaires du gouvernement, et ce à plusieurs niveaux. Tout d'abord, que les plaignant-e-s soient ou non représenté-e-s à l'instance par un avocat, il importe de faire un minimum de place à leur requête. C'est du moins ce qui ressort des différents entretiens que Nicolas Rainaud a réalisés dans le cadre de sa thèse : « C'est ainsi qu'on a pu nous faire part d'une attitude juridictionnelle commune aux commissaires qui veut que ces derniers ne choquent pas les requérants. Une des principales manifestations de cet impératif réside dans le fait que le commissaire du gouvernement essaie toujours de ne pas écarter trop facilement les moyens en lesquels les requérants ont mis tous leurs espoirs »³¹⁹. Cette attention aux requérant-e-s se signale ensuite dans une recherche de la simplicité dont elle sait qu'elle est pour une large part affectée : « On voit alors traditionnellement le commissaire condamner "la jurisprudence qui fait la part belle à la subtilité du raisonnement", "les distinctions frisant le byzantinisme" au détriment "du bon sens et de la considération due aux justiciables" »³²⁰. Après que le rapporteur public a conclu, les parties peuvent réagir par le biais de ce qu'on appelle « les notes en délibéré ». Dans les faits, cette possibilité était très peu pratiquée. On a vu que, pour les recours pour excès de pouvoir, les requérant-e-s pouvaient agir sans le ministère d'un avocat. La contrepartie, c'est qu'ils ne peuvent pas présenter d'observations orales (contrairement aux avocats), car le droit de plaider devant le Conseil ne leur a été reconnu par aucun texte. On sait par exemple que Laferrière était contre la pratique des notes en délibéré, qui lui paraissait contraire « au droit exclusif que les avocats tiennent de la loi »³²¹. On voit donc que la considération due aux requérant-e-s s'accommode d'une limitation de leur droit d'intervention à l'audience, du fait du monopole de représentation que détient l'ordre des avocats au Conseil.

³¹⁵ BOURDIEU Pierre, *Sur l'État*, ouvrage cité, p. 479

³¹⁶ VOUTAT Bernard, « Penser le droit avec Pierre Bourdieu », *Revue suisse de science politique*, volume 20 (1), 2014, p. 32.

³¹⁷ LENOIR Rémi, « L'État selon Pierre Bourdieu : une monopolisation de l'universel », *Revue suisse de science politique*, volume 20 (1), 2014, p. 12.

³¹⁸ VANNEUVILLE Rachel, « Le Conseil d'État au tournant du siècle », chapitre d'ouvrage cité, p. 99.

³¹⁹ RAINAUD Nicolas, *Les commissaires du gouvernement près le Conseil d'État*, ouvrage cité, p. 75.

³²⁰ *Ibidem*, p. 103.

³²¹ LAFERRIÈRE Edouard, *Traité de la juridiction administrative et des recours contentieux*, ouvrage cité, tome 1, p. 330.

Dans le cadre particulier qu'est le droit administratif, où ne l'on juge pas, contrairement au droit privé et à quelques exceptions près, d'affaires de chair et de sang, les magistrats doivent trancher une affaire en ayant toujours à l'esprit la préservation de l'état du droit et de la jurisprudence. C'est pourquoi il arrive que le requérant apparaisse à leurs yeux comme un empêcheur de tourner en rond. Ce point ressort bien de l'ethnographie que Bruno Latour a consacrée au Conseil d'État contemporain, notamment lorsque l'auteur explique que tous les membres de l'ordre judiciaire qui ont lu son texte ou à qui il l'a fait lire « *ont été surpris par ce trait de l'administratif : "On dirait que le requérant est un gêneur, qu'il n'est là que pour fournir une occasion de changer l'administration"* »³²². Les gardiens de la jurisprudence que sont les juges savent que, comme le disait Loysel, « *c'est le fait qui crée le droit* », et que c'est le public, c'est-à-dire les requérant-e-s, qui amènent les faits au Conseil. Dans une note de Bernard Tricot postérieure à notre période et intitulée « Les méthodes de travail du Contentieux », on trouve ainsi écrit (après une liste énumérant les difficultés rencontrées par le Conseil d'État dans l'instruction des dossiers) : « *Ce sont là en partie des servitudes inhérentes au métier de juge, car celui-ci n'a pas l'initiative mais reçoit ce qu'on lui apporte à juger* »³²³. Tel un guetteur, le magistrat attend de voir ce que les plaideurs/euses vont lui amener à juger, en sachant qu'il n'a pas la main sur cette introduction.

Il se trouve que, sur ce public qui amène les faits au Conseil d'État, on sait très peu de choses. Comme les dossiers d'affaire sont bien souvent purgés des éléments les plus personnels, on ne connaît des requérant-e-s que ce que les dits dossiers veulent bien nous en dire. Par conséquent, il est difficile, de ce point de vue, d'objectiver les demandeurs et les demandereses comme on peut objectiver les membres du Conseil d'État ou les professeurs de droit, sur lesquels on a beaucoup plus d'éléments biographiques. En ce sens, et fort de ce que l'on vient d'analyser sur la particularité de l'instance en droit administratif, il est difficile d'appliquer à cette dernière ce qu'on apprend classiquement dans la sociologie juridique, à savoir que « *le procès est un lieu de luttes à caractère juridique, engageant l'ensemble des participants* »³²⁴. Une audience devant le Conseil d'État n'est pas ce lieu de luttes, car l'affrontement y est asymétrique. De plus, le droit administratif est un droit où la montée en généralité se fait très rapidement, tel un réflexe incorporé : « *L'espèce n'est guère qu'un prétexte à poser la question, et disparaît derrière la règle de droit de portée plus générale* »³²⁵. À la lecture de certaines conclusions de commissaires du gouvernement, on a ainsi l'impression que les enjeux, pour les acteurs du Conseil, dépassent singulièrement les mésaventures des requérant-e-s à l'origine de leur saisine : « *L'importance de la question que vous avez à trancher aujourd'hui ne doit pas être mesurée à la banalité de l'accident qui a provoqué le procès intenté par Madame Mélinette contre la Ville de Paris. Elle dépasse singulièrement les parties en cause et menace d'ébranler toute la jurisprudence relative à la responsabilité de la puissance publique du fait des dommages causés par ses agents* »³²⁶. On peut donc parler, comme le fait Latour, d'un droit « pur », qui ignore largement les parties en présence :

³²² LATOUR Bruno, *La fabrique du droit*, ouvrage cité, p. 272.

³²³ AN 20040382/3.

³²⁴ SERVERIN Evelyne, *De la jurisprudence en droit privé*, ouvrage cité, p. 218.

³²⁵ GAZIER François, « Aperçu sur l'œuvre juridictionnelle des commissaires du Gouvernement depuis 1900 », chapitre d'ouvrage cité, p. 305.

³²⁶ ROUCHON-MAZERAT Edmond, conclusions sur l'affaire *Mélinette*, *Recueil Sirey*, 1933, III, p. 97.

Alors que tout est fait, au laboratoire, pour *rapprocher* les particularités de l'objet dont on parle avec ce que l'on dit de lui, tout est fait, au contraire, au Conseil, pour *éloigner* la solution retenue des particularités de l'affaire.³²⁷

L'article II de la loi du 22 juillet 1889 prévoit quatre « *moyens de vérification* » à disposition du juge administratif, avec notamment la visite des lieux. À l'époque de l'âge d'or du contentieux, cette faculté n'est presque jamais mise en œuvre. Aussi, bien que l'on ne sache quasiment rien sur le statut social des requérant-e-s qui saisissent le Conseil d'État, on peut imaginer quel peut être leur sentiment face à un droit à haute teneur théorique, dans lequel leur place est réduite à la portion congrue. Dans l'introduction de l'enquête contemporaine qu'ils ont codirigée sur les tribunaux administratifs, Alexis Spire et Katia Weidenfeld expliquent : « *Il semble que les aptitudes personnelles des requérants au droit aient principalement une incidence sur leur appréciation de la justice : l'incompréhension, voire le ressentiment, à l'égard de celle-ci paraissent en effet augmenter avec la difficulté à formuler un problème en termes juridiques* »³²⁸. Par comparaison diachronique, on peut déduire que les citoyen-ne-s qui étaient confronté-e-s à la justice administrative sous la Troisième République demeuraient interdit-e-s face à un discours aussi fortement codé. Si la publicisation de la discipline juridique à cette époque a sûrement atténué le côté secret du droit administratif, il n'en reste pas moins que, comme le faisait valoir Vedel, celui-ci demeure un droit médiatisé à plusieurs degrés :

Le malheur est, on le sait, qu'un droit jurisprudentiel n'est réellement connaissable que par des juristes. Littéralement, la règle de droit ne s'y lit directement nulle part. Elle n'existe que comme déchiffrement d'un message codé à plusieurs degrés : connaître les décisions, en dégager au-delà de la solution d'espèce la signification normative, structurer ces données sur le plan historique, distinguer ce qui est répétition, développement, revirement, supputer l'avenir dans une opération mêlant la logique, la psychologique judiciaire et les lois du hasard, tout cela est affaire de professionnel et d'un assez haut niveau.³²⁹

Ce chapitre avait pour fonction de faire ressortir la notion de service public comme étant le paradigme d'un champ qui s'historicise. Avant de dresser un bilan sur ce point, nous voudrions nous arrêter un instant sur ce que l'histoire sociale des sciences sociales permet de dire du droit en général, et du droit administratif en particulier. Au sujet d'une autre branche du droit public qui se structure également sur la période – le droit constitutionnel –, Guillaume Sacriste écrit : « *On est vite porté à constater qu'il n'est pas seulement un instrument de savoir descriptif, mais aussi un instrument de pouvoir instituant* »³³⁰. On pourrait en dire autant du droit administratif de la Troisième République, dans lequel le fait et la valeur, la description et la prescription, sont presque constamment indissociables. On rejoint alors Jacques Caillousse lorsqu'il écrit que « *le pouvoir ne s'arrête pas là où le droit commence* », et qu'« *il trouve dans*

³²⁷ LATOUR Bruno, *La fabrique du droit*, ouvrage cité, p. 225.

³²⁸ SPIRE Alexis et WEIDENFELD Katia, « Introduction » in CONTAMIN Jean-Gabriel, SAADA Emmanuelle, SPIRE Alexis et WEIDENFELD Katia (dir.), *Le recours à la justice administrative*, ouvrage cité, p. 12.

³²⁹ VEDEL Georges, « Le droit administratif peut-il être indéfiniment jurisprudentiel ? », article cité, p. 37.

³³⁰ SACRISTE Guillaume, « Le droit constitutionnel garantit le fonctionnement de la République » in FONTAINE Marion, MONIER Frédéric et PROCHASSON Christophe (dir.), *Une contre-histoire de la Troisième République*, ouvrage cité, p. 69.

l'écriture juridique un mode privilégié d'accomplissement : c'est en ne cessant jamais de produire du droit que le pouvoir administratif s'emploie à se faire oublier »³³¹. Reconnaître et avoir conscience de cela, c'est déjà faire un pas de côté par rapport à l'historiographie « indigène » du droit public. Aussi, ce que Christian Topalov retient de son retour sur l'école de Chicago (« *Un historicisme réflexif montre ici sa fécondité en matière d'histoire de la sociologie car il a permis de déjouer les pièges redoutables d'une histoire disciplinaire écrite par les pratiquants de la discipline* »³³²) s'applique-t-il avec encore plus de force à l'histoire du droit administratif écrite par les administrativistes. En même temps, cette discipline se différencie au sens où, à l'intérieur de celle-ci, les rapports hagiographiques aux figures du passé se payent par la suite de « retours de manivelle » où l'on semble à tout prix vouloir « tordre le bâton » dans l'autre sens, c'est-à-dire qu'au mythe Blanco succède le contre-mythe Bac d'Eloka, les deux laissant impensées les conditions d'effectuation et de félicité de telles lectures rétrodictives.

Pour ce qui concerne le service public comme paradigme d'un champ qui s'historicise, ce qui a constitué l'armature de tout ce chapitre, le sens de l'épisode qu'on a ici retracé est de faire apparaître ce syntagme (le « service public ») comme « *un moyen de conquête du régime de droit public* »³³³. Bien entendu, cet usage de la notion ne fait pas l'unanimité, mais les luttes qui résultent de ce dissensus confortent également la structuration du champ juridique et permettent à ce dernier d'intégrer de nouveaux entrants. Comme la comparaison avec le droit constitutionnel, l'analogie avec la notion d'État de droit (dont l'usage, en France, se répand plus tard) se révèle très utile : « *Ces juristes en viennent à partager certaines hypothèses fondamentales ou paradigmes qui, en définissant des problèmes et des méthodes légitimes de pratique scientifique, assurent la stabilité de la communauté. Le concept d'État de droit l'illustre bien, dans la mesure où il a pu constituer, à un moment particulier de son histoire, un paradigme qui a contribué à la "cristallisation du champ scientifique du droit public"* »³³⁴. On ne dira ainsi jamais assez à quel point une fable comme Blanco a un effet d'éclaircissement, ô combien bienvenu pour une discipline si abstruse, qui la rend plus facile à présenter et donc à enseigner. Cette dimension pédagogique n'est pas à négliger, car elle explique aussi en partie la vigueur du mythe et sa perpétuation.

Reste la question, lancinante, de l'historicité du lexique et des catégories véhiculées par lui. Des conclusions de David à l'arrêt *Verbanck*, qui reprend le considérant de la décision *Blanco*, le syntagme de service public a-t-il bien vieilli ? Dans les années 1950, Charles Eisenmann a répondu sans détour à cette question :

Aujourd'hui donc, lorsque le Tribunal des conflits reproduit littéralement les phrases mêmes dont s'était servi, dans l'arrêt *Blanco*, son prédécesseur de 1873 et paraît donc, tout naturellement, s'en approprier les idées, en réalité il ne pense pas et n'énonce pas la même règle, parce qu'il n'entend pas de la même façon un mot décisif. Il reprend les termes, il ne reprend pas les idées, il énonce par eux des principes différents. L'identité du fond est pure apparence.³³⁵

³³¹ CAILLOSSE Jacques, *La constitution imaginaire de l'administration*, ouvrage cité, p. 12.

³³² TOPALOV Christian, « Écrire l'histoire des sociologues de Chicago », article cité, p. 159.

³³³ RAINAUD Jean-Marie, *La crise du service public français*, Paris, PUF, 1999, p. 41.

³³⁴ CHEVALLIER Jacques, *L'État de droit*, Paris, Montchrestien, 1992, p. 74.

³³⁵ EISENMANN Charles, *Écrits de droit administratif*, Paris, Dalloz, 2013, p. 411.

Sans forcément parler des années 1950, il ne fait aucun doute que les infléchissements de sens subis par cette notion, en particulier dans une phase d'accélération si décisive pour le droit administratif, ne sont pas sans effet sur l'impression globale qu'on peut se faire de la période. « *A l'intérieur du champ* », dit Bourdieu, « *on se tue pour des choses qui sont imperceptibles, pour de tout petits changements qui, souvent, ne sont intelligibles que par des gens qui sont dans l'univers* »³³⁶. Il arrive cependant que les opposants soient tellement pris par cette logique d'affrontements symboliques qu'ils ne se rendent pas compte « *qu'ils sont en train de scier la branche sur laquelle ils sont assis. Très souvent, les dominants peuvent contribuer à ébranler les fondements de leur domination, parce que, pris par la logique du jeu, par la logique des luttes dans un champ, ils peuvent oublier qu'ils vont un peu trop loin* ». Dans une discipline comme le droit administratif, les malentendus peuvent être porteurs, mais ils se heurtent à un moment ou à un autre à la jurisprudence (c'est-à-dire à l'hétéronomie), et aussi tout simplement à la structure du champ.

³³⁶ BOURDIEU Pierre, *Sur l'État*, ouvrage cité, p. 502.

Chapitre 5

Le service public, ses domaines et les techniques de langage du droit administratif

« *Ce n'est pas la maison qui intéresse le juriste, c'est l'immeuble bâti* »¹

Parce que le droit s'appréhende comme un phénomène langagier, et parce que le contenu du concept de service public est modifié par les usages qu'en font les administrativistes au travers des arrêts du Conseil d'État, il est fondamental de revenir sur cette langue du droit en tant qu'elle charrie les catégories d'une véritable pensée d'État, et d'analyser le *langage* du service public, l'isotopie du bien commun, du service de l'État ainsi que tout le lexique du dévouement à la chose publique. En d'autres termes, il s'agit d'étudier la façon dont prend forme ce service public présenté sous les auspices du bien public, et la manière par laquelle se solidifie le réflexe langagier de la référence constante au désintéressement. Il faut noter que, dans le style du Conseil d'État, le service public, en tant qu'il est synonyme d'action publique, mais aussi d'organisme (du fait de l'influence de la pensée organiciste sur les juristes de cette époque) prend vie, de sorte que le syntagme est utilisé dans la phrase en position du sujet (ainsi Romieu dans ses conclusions sur l'affaire *Cames* : « *Le service public est responsable et doit indemniser la victime* »²). Pour que l'expression de service public puisse faire l'objet d'un tel usage grammatical, il convient donc de se demander comment cette dernière a pu gagner du terrain dans le champ juridique. En prenant en charge cette problématique, il ne faut pas hésiter à poser la question soupçonneuse : n'a-t-on pas monté en épingle des occurrences ? On se rappelle en effet que l'arrêt *Blanco* concernait une activité – la manufacture de tabacs – qui serait aujourd'hui au mieux un SPIC, et que, dans la rédaction de cette décision, le mot de « public » s'opposait à civil encore plus qu'à privé (on aurait aussi très bien pu dire « service étatique »). Il est donc utile de regarder dans les arrêts et dans les tables du *Recueil Lebon* ou du *Recueil Sirey* afin de voir comment le terme de service public apparaît. En relevant les différentes occurrences de celui-ci, on peut ainsi nourrir l'espoir de répondre à la question : à quoi correspond exactement le service public dont parlent les administrativistes ? Est-ce un terme derrière lequel toutes ces personnes mettent les mêmes choses ?

Dans ce chapitre sur les usages lexicaux de la jurisprudence, le juge du Conseil d'État va à nouveau être mis en vedette. Pour déterminer ce qu'est le service public, la section du Contentieux est en effet en pôle : elle joue le rôle d'un garde-frontière, qui lève la barrière ou non pour laisser entrer des activités dans le domaine du service public ; comme le dit Didier Truchet dans une formule qui fait penser à l'élargissement des conditions d'introduction du recours pour excès de pouvoir, elle « *ouvre plus ou moins largement le prétoire* »³. Entre 1873 et 1940, les présidents de la section du Contentieux sont : Odilon Barrot (1872-1873), le vicomte du Martroy (1874-1879), Laferrière (1879-1885), Abel Berger (1886-1903), René Marguerie (1908-1912), Henri Mayniel (1913-1917), Romieu (1918-1932), Pichat (1933-1937), Alfred Porché (1937-1938) et Corneille (1938-1941). Que ce soit par la durée de leur

¹ RIVERO Jean, « Hauriou et l'avènement de la notion de service public », chapitre d'ouvrage cité, p. 463.

² ROMIEU Jean, Conclusions sur l'affaire *Cames*, *Recueil Lebon*, 1895, p. 514.

³ TRUCHET Didier, « Nouvelles récentes d'un illustre vieillard : label de service public et statut de service public », *Actualité juridique du droit administratif*, 1982, p. 429.

présidence ou par leur contribution à la construction du droit administratif, tous ces conseillers n'ont pas laissé la même empreinte. Abel Berger, par exemple, dont le mandat est, en durée, le plus long (17 ans), s'était retrouvé à la tête de la section un peu par hasard : avocat de formation devenu procureur général, il était entré au Conseil après l'épuration de 1879, héritant de la présidence de la prestigieuse section des Travaux publics (1882), puis de celle de la section du Contentieux. Venu du judiciaire, il n'avait jamais occupé la fonction de commissaire du gouvernement. *A contrario*, le mandat de Romieu (14 ans) est significatif d'une vraie orientation dans la continuité, d'autant plus que lui succèdent deux anciens commissaires (Pichat et Corneille) qu'il avait lui-même formés. Cependant, il faut noter que la contribution du Conseil d'État au débat sur le service public ne provient pas uniquement de la section du Contentieux, celui-ci étant aussi alimenté par la littérature produite par des membres (Picard, Colson, Chardon) qui sont affectés aux sections administratives. Avec les arrêts et avec cette littérature se dessine l'idéologie du Conseil d'État, notamment l'idéologie économique : l'institution défend, *en général*, la thèse politique de la non-intervention de l'État ; elle promeut la liberté d'entreprise, héritage profond de la Révolution française, comme règle. Le discours du Conseil d'État sur les services publics s'inscrit ainsi dans une configuration libérale, républicaine et décentralisée.

Comme nous avons déjà eu l'occasion de le faire remarquer, il existe très peu, sous la Troisième République, de droit législatif sur la question du service public au sens matériel. Si on met de côté le décret-loi du 28 décembre 1926 relatif au socialisme municipal (qui emploie l'expression de « service d'intérêt public à caractère industriel et commercial »), on trouve quelques lois sectorielles (sur l'assistance ou sur les pompes funèbres), qui n'utilisent pas nécessairement l'expression de service public. Sur cette question du périmètre des services publics, nous allons donc, en nous intéressant à la qualification juridique des faits, rapidement retrouver la problématique du « cœur à deux voix ». À ce sujet, il ne faut pas croire que, dans les arrêts du Conseil d'État, on trouve le service public défini d'une formule aussi transparente et bien ciselée que les définitions qu'on découvre dans les articles du Code civil. Les distinctions établies par la jurisprudence sont en effet qualifiées de « byzantines » (c'est le mot qui revient souvent), ce qui est parfois ironique quand on voit la complexité des démonstrations de ceux qui reprochent à la jurisprudence de ne pas être claire. Quoiqu'il en soit, il est nécessaire de rompre avec l'idée d'une construction par les juges d'un concept incrémentiel de service public : « *L'histoire des catégories juridiques ne consiste pas dans l'extension continue d'une solution particulière transportée d'un contexte à l'autre, jusqu'au point où elle deviendrait une figure abstraite et prête à tout usage. À l'inverse, c'est au moment même de l'exception, lorsqu'une solution se saisit en sa circonstance la plus extrême, que son degré de généralité est au plus haut. Ce n'est dès lors plus à une généralisation que nous avons affaire, mais plutôt à une stabilisation de l'exceptionnel* »⁴. La jurisprudence sur le service public permet en effet de toucher de plus près l'acte de juger, dans ses aspects concrets, et notamment dans son étalonnage d'un corpus de règles avec des cas d'espèce qui forment pour lui une matière revêche. On aurait alors tort de croire que, parce qu'il est empirique et parfois branlant, « le classement opéré par le droit » ne génère pas « *immédiatement des effets de réalité* »⁵. La règle de droit entretient un rapport complexe avec les faits qu'elle a pour fonction de qualifier : comme l'écrit Christian Atias, elle « *se surajoute seulement à une réalité qu'elle ne modifie pas fondamentalement, mais sur laquelle elle agit* »⁶. Par conséquent, les analyses regroupées dans ce chapitre vont souvent emprunter au registre de la pragmatique et du performatif, retrouvant

⁴ THOMAS Yan, « L'extrême et l'ordinaire : remarques sur le cas médiéval de la communauté disparue » in PASSERON Jean-Claude et REVEL Jacques, *Penser par cas*, Paris, Éditions de l'EHESS, 2005, p. 46.

⁵ CAILLOSSE Jacques, *La constitution imaginaire de l'administration*, ouvrage cité, p. 33.

⁶ ATIAS Christian, *Philosophie du droit*, Paris, PUF, 1999, p. 298.

par-là un point nodal de l'histoire contextuelle des concepts de Quentin Skinner, qui consiste à se demander « *non pas ce qu'un auteur veut dire en disant ce qu'il dit, mais ce qu'il veut faire en disant ce qu'il dit* », ce qui signifie que tout texte doté d'une force illocutoire « *doit être pensé comme une action* »⁷.

Si, entre 1870 et 1940, il n'y a pas de lois de cadrage d'émanation législative sur la question des services publics, cette absence doit être rapprochée des fameuses « lois » de Rolland. Ces lois, qui sont encore enseignées aujourd'hui dans les facultés de droit, sont, au dire de Rolland lui-même, « *l'essence même du service public* »⁸. Le terme de « loi » est employé par Rolland pour la première fois dans un article⁹ qui revient entre autres sur l'arrêt *Winkell* (CE, 7 août 1909), décision qui exprime selon le professeur la première règle fondamentale des services publics, à savoir la continuité. Les deux autres lois formulées par Rolland sont également tirées de jurisprudences du Conseil d'État : il s'agit de la loi d'égalité devant le service public (CE, 29 novembre 1911, *Chomel*) et de la loi de mutabilité ou de changement (CE, 10 janvier 1902, *Compagnie nouvelle du gaz de Deville-les-Rouen* et CE, 11 mars 1910, *Compagnie générale française des tramways*). Rolland précise que le terme de loi « *doit être entendu dans un sens très large* »¹⁰, c'est-à-dire comme désignant des règles de fonctionnement. Il s'agit en quelque sorte d'une loi d'observation (comme quand on parle de la « loi d'airain de l'oligarchie » de Roberto Michels), sauf que les lois dégagées par Rolland ne sont pas *que* scientifiques. La référence constante, dans les cours de droit, à ces « lois » du service public font en effet penser que les professeurs de droit administratif se comportent comme des législateurs (même si, comme on va le voir, ils s'en remettent à « l'intention des gouvernants »), pour des raisons qui tiennent à leur position dans le sous-champ du droit administratif.

Le traitement de la notion de service public par les spécialistes de droit administratif doit toujours être ramené, dans notre perspective, à l'existence du champ juridique. La progression du droit administratif au sein de ce dernier contribue à en modifier la structure. En cela, l'évolution du champ juridique est corrélée à l'évolution diachronique globale des institutions de la Troisième République : « *L'immense jurisprudence sur les services publics a dû s'adapter aux transformations qu'implique, depuis la fin du dix-neuvième siècle, le passage entre le vieux principe de la liberté du commerce et de l'industrie et l'élaboration des nouvelles techniques économiques de l'État* »¹¹. Pour la socio-histoire de l'action publique, le fait le plus remarquable de cette époque est l'apparition de besoins nouveaux, qui permettent de parler d'une demande de services publics émanant de couches de la population qui veulent voyager, se laver, avoir de l'éclairage. Là encore, on se tromperait en croyant que l'expression de ces besoins suit une trajectoire rectiligne bien comprise des pouvoirs publics. Christian Topalov souligne ainsi la fragilité de cette intégration de la demande sociale : « *En ne voyant pas que d'autres avènements étaient regardés comme possibles par une bonne partie des acteurs, on peut raconter toute l'histoire comme une irrésistible ascension de l'intervention de l'État : c'est adopter là le point de vue des vainqueurs, victoire d'ailleurs précaire si l'on en juge par l'actuel air du temps* »¹². Pour se convaincre que l'histoire que nous racontons n'est pas orientée par une flèche du temps, on peut se rappeler le fait que tous les acteurs impliqués dans notre prosopographie croient inégalement au service public, et que, pour la plupart d'entre eux, le service public ne représente pas un *besoin*, contrairement à ce qu'on peut supposer des classes

⁷ SKORNICKI Arnault et TOURNADRE Jérôme, *La nouvelle histoire des idées politiques*, ouvrage cité, p. 23.

⁸ ROLLAND Louis, *Cours de droit administratif*, Paris, Les cours de droit, 1945, p. 249.

⁹ ROLLAND Louis, « La grève des cheminots et les moyens employés pour y mettre fin », *Revue du droit public*, 1910, p. 750.

¹⁰ ROLLAND Louis, *Cours de droit administratif*, Paris, Les cours de droit, 1939, p. 14.

¹¹ LEGENDRE Pierre, *Trésor historique de l'État en France*, ouvrage cité, p. 403.

¹² TOPALOV Christian, « Les “réformateurs” et leurs réseaux », chapitre d'ouvrage cité, p. 45.

populaires. La pratique de ces agents ressortit davantage à celle du grand commis qui agit pour les autres, et aussi bien souvent *au nom des autres*. Toujours est-il que la fonction de l'idée de service public au sein du champ juridique correspond à une capacité à retranscrire des besoins nouveaux, en vertu d'une logique que Bourdieu pense selon le schème de la réfraction : « *Les contraintes externes, de quelque nature qu'elles soient, ne s'exerçant que par l'intermédiaire du champ, sont médiatisées par la logique du champ. Une des manifestations les plus visibles de l'autonomie du champ, c'est sa capacité de réfracter, en les retraduisant sous une forme spécifique, les contraintes ou les demandes externes* »¹³.

Pour traiter des « matières » du service public *via* une entrée par la jurisprudence, il a fallu composer avec une contrainte extérieure à l'enquête, qui est la fermeture du site de Fontainebleau depuis le début de l'année 2014. C'est en effet à cet endroit que sont conservées les archives du contentieux du Conseil d'État¹⁴. À Pierrefitte, on trouve bien les cartons des affaires dites du « petit » contentieux, c'est-à-dire, essentiellement, le contentieux électoral et le contentieux fiscal, mais ces affaires se révélaient d'un intérêt médiocre par rapport à notre focale du service public. En termes de méthode, nous avons donc préféré nous rabattre, dans ce chapitre, sur ce qui était disponible au chercheur, à savoir les différentes livraisons du *Recueil Lebon*. Il a donc été décidé de procéder, sans faire de la statistique judiciaire et sans sélectionner certaines affaires pour leur caractère révélateur des différentes étapes de la « guerre » des juridictions (comme en II.1), à un comptage au sein des recueils, afin de se faire une idée de l'importance numérique du recours au syntagme de service public et d'avoir une image fidèle du travail de la juridiction administrative au quotidien. Par ailleurs, du fait du caractère lacunaire des sources, on a essayé de reconstituer, de manière à la fois intuitive et inductive, la trame des affaires et des questions qu'elles posaient au juge. À l'aide d'hypothèses plausibles, l'enquêteur doit de toute façon faire feu de tout bois, et pister le moindre indice. Les résultats de l'enquête contemporaine menée par Alexis Spire et Katia Weidenfeld (aidé-e-s par des étudiant-e-s du master ETT de l'ENS) sur le tribunal administratif de Paris permettent en effet de projeter une autre lumière sur la faible place que tiennent les requérant-e-s dans le classement et l'archivage des affaires. Comme l'écrivent ces deux auteur-e-s, « *réaliser un portrait sociodémographique d'ensemble des usagers des tribunaux administratifs est ardu, pour ne pas dire impossible. La juridiction administrative ne possède en effet aucun instrument de connaissance interne* »¹⁵. Alexis Spire et Katia Weidenfeld relèvent également le paradoxe d'un tribunal administratif facile à saisir (une simple lettre suffit pour déposer sa requête, et le recours à un avocat n'est pas obligatoire) et d'un droit jurisprudentiel qui requiert une compétence pointue et une compréhension assez fine des mécanismes de la procédure. S'il est vrai aussi que le Conseil d'État instruit toutes les requêtes qui sont introduites auprès de son greffe (contrairement à d'autres juridictions suprêmes, comme la *Supreme Court* états-unienne, qui se réserve le droit de refuser d'examiner une demande d'appel si elle considère que le problème n'a pas une valeur suffisante du point de vue social et juridique), il est nécessaire de se déprendre d'un point de vue par trop institutionnel afin de reconnaître que « *la conversion d'un "mécontentement" contre telle ou telle décision administrative en recours juridictionnel est un processus social qui fait aussi intervenir certaines propriétés des individus et de leur*

¹³ BOURDIEU Pierre, *Les usages sociaux de la science : pour une sociologie clinique du champ scientifique*, Paris, INRA Éditions, 1997, p. 15.

¹⁴ Emmanuelle Flament-Guelfucci, directrice de la bibliothèque et des archives du Conseil d'État, m'a par ailleurs confirmé que les dossiers d'affaires de la section du Contentieux étaient bien souvent décevants (du point de vue de la « personnalité » du dossier), ce que j'avais pu subodorer en dépouillant les dossiers d'affaires devant le Tribunal des conflits.

¹⁵ SPIRE Alexis et WEIDENFELD Katia, « Les chemins escarpés de la justice administrative : enquête sur les usagers du tribunal administratif de Paris » in PAILLET Michel (dir.), *La modernisation de la justice administrative*, Bruxelles, Larcier, 2010, p. 167.

environnement »¹⁶. On peut alors identifier ce que Spire et Weidenfeld nomment un « capital procédural », qui permet de transformer le différend en un cas plaidable avec des arguments de droit : « Cette transformation agit à la manière d'un entonnoir qui suppose d'abord de percevoir l'injustice, puis d'envisager sa réparation, enfin de voir dans le tribunal l'organe qualifié pour l'opérer¹⁷ ». Le fait de mettre l'accent sur cette compétence à la fois juridique et institutionnelle rappelle que le point de vue de la plupart des requérant-e-s par rapport à la justice administrative est un point de vue d'extériorité (« Pour les requérants dépourvus de toute forme de capital procédural, le tribunal apparaît souvent comme un univers à part, composé de gens qui se connaissent, qui fréquentent les mêmes milieux et qui parlent le même langage, mais qui appartiennent à un autre monde que le leur »¹⁸), ce qui rend d'autant plus nécessaire le recours, même s'il n'est pas obligatoire, à des intermédiaires du droit. On peut conjecturer que ce que décrit une enquête contemporaine sur les usagers/gères d'un tribunal administratif est également vrai pour notre période, tant l'absence de réelle prise en compte institutionnelle des requérant-e-s semble être à l'avenant de ce que nous disent les archives et leurs lacunes.

Dans ce chapitre, on sort de la logique de dévolution qui était celle des événements analysés dans le chapitre précédent pour se situer désormais au-delà de la question de la compétence. Il ne s'agit plus de se concentrer sur ce garde-frontière qu'est le Tribunal des conflits, ni de prendre la notion de service public comme un point de passage du judiciaire vers l'administratif. Ici, on va surtout voir que cette notion recouvre beaucoup de choses à la fois. Du point de vue des « matières », le service public renvoie à des domaines divers, qui forment un espace « historicisable » et non homogène (A). Au-delà de ses occurrences, la notion est également prise dans un style propre au droit administratif (B), qui a des conséquences directes sur la façon dont cette matière est enseignée à l'Université (C). Même s'il est parfois délicat de ne pas évoquer la question des collectivités, tant une bonne partie des « nouveaux » services publics sont assurés à un niveau local, ce chapitre ne traite pas de tout ce qui a trait aux services publics communaux (ceux-ci seront analysés dans le chapitre 8), et n'aborde pas non plus les questions propres à la fonction publique (elles le seront dans le chapitre 7).

A) Les domaines du service public : un espace « historicisable » et non homogène

Cette section spéciale consacrée aux différents services publics a pour but de déterminer à quel moment chacun d'entre eux accède à ce statut. Pour cela, nous avons regardé dans le *Recueil Lebon* pour voir comment le terme de service public apparaissait, notamment sous la forme un peu toute faite de l'expression « besoins de service public ». Afin de comprendre à partir de quel moment on a parlé de service public de l'instruction, de la justice, de l'aide sociale, etc., il faut d'abord avoir égard au fait qu'au début de notre période, le vocable « service public » n'a pas une grande consistance juridique. Or on sait que dès lors qu'un terme fait son entrée dans la langue juridique, les légistes lui font subir une transformation qui affecte aussi bien ses usages que son contenu :

Le juriste utilise pour son œuvre un double vocabulaire : celui des autres hommes, et celui qui lui est propre. Le mot de la langue courante saisit la chose dans sa réalité familière ; le terme juridique retient seulement d'elle tel aspect, ignoré du profane, qui permet de définir le régime à elle applicable ; ce n'est pas la maison qui intéresse le juriste, c'est l'immeuble bâti. Un mot n'appartient à la langue du droit qu'autant qu'il éclaire le statut juridique de l'objet

¹⁶ SPIRE Alexis et WEIDENFELD Katia, « Les chemins escarpés de la justice administrative : enquête sur les usagers du tribunal administratif de Paris », chapitre d'ouvrage cité, p. 168.

¹⁷ *Ibidem*.

¹⁸ *Ibidem*, p. 185.

auquel il s'applique. Mais entre les deux langues, la frontière est incertaine ; souvent, le droit emprunte au vocabulaire courant un mot, qu'il fait sien, en le chargeant d'un sens nouveau ; annexions qui ne s'accompagnent d'aucune publicité, et qui de plus se font progressivement ; d'où l'hésitation, en présence d'un mot : terme de la langue quotidienne ou vocable technique ?¹⁹

À l'époque, et surtout dans les trois premières décennies de la Troisième République, la nature du service public du point de vue lexicologique hésite entre langue courante et terminologie juridique. Dans le *Litttré*, le mot renvoie en effet à l'emploi et à la fonction de « *ceux qui servent l'État dans la magistrature ou dans l'administration* » (l'exemple donné est alors « *avoir trente ans de service* ») ; le deuxième sens est celui d'« *ensemble d'opérations, de travaux, etc. pour lesquels sont nécessaires différentes personnes et différentes choses : service de la poste, des messageries, services publics* ». La juridicisation de la notion va apporter un troisième sens : celui de service public comme synonyme d'État ou plus largement de personne publique. L'ensemble de ces acceptions va devoir accompagner le mouvement de transformation qui touche l'action publique tertio-républicaine, mouvement que Duguit résume ainsi : « *Les gouvernants modernes ne doivent plus seulement à leurs gouvernés la police et la justice proprement dite, mais encore ce que certains publicistes appellent d'un mot commode la culture, à savoir par exemple l'enseignement, l'assistance, l'hygiène, la protection du travail, les transports, etc.* »²⁰.

D'autre part, au moment de décrire « l'espace » du service public sous la Troisième République, il importe de préciser que tous les services ne sont pas fournisseurs de prestations, et que tous ne sont pas non plus en contact direct avec le public. De même, au sein de la jurisprudence administrative, tous les arrêts ne sont pas des arrêts « déclaratifs », créateurs de services publics : certains ne font que les aménager. Par ailleurs, si, comme on l'a affirmé plus haut, le rôle du Conseil d'État va ici à nouveau être mis en valeur, il paraît essentiel de ne pas hypostasier le travail de la section du Contentieux (ce qui est un écueil y compris pour les membres de cette institution), et, conséquemment, de ne pas minorer l'importance des sections administratives. Autrement dit, il ne faut pas tomber dans le piège du « tout-contentieux ». Un individu comme Picard, par exemple, qui préside la section (prépondérante également) des Travaux publics, de l'Agriculture, du Commerce et de l'Industrie de 1886 à 1912, publie entre autres un *Traité des chemins de fer* et un *Traité des eaux*. Colson, adjoint de Picard à la direction des chemins de fer du ministère des Travaux publics, président de la section des Finances puis vice-président du Conseil d'État, écrit plusieurs ouvrages sur la question : *Les chemins de fer et le budget* (1896), *Législation des chemins de fer* (1907) *Transports et tarifs* (1908), et *La garantie d'intérêts et son application en France à l'exécution des travaux publics* (1889). Dans le tome 4 de son *Traité des eaux*, qu'il a rédigé avec le concours de Colson, Picard détaille la nécessité de pourvoir les communes en eau potable par un service public. Il écrit ainsi que ce travail « *prend essentiellement le caractère d'une œuvre d'intérêt collectif, rentrant dans les attributions des municipalités* »²¹. Ce type d'ouvrage, à la fois descriptif et prescriptif, n'est pas à négliger dans l'analyse des différents services publics se développant sous la Troisième République. Que ce soit avant 1870 (a) ou après 1870 (b), ceux-ci révèlent des domaines éparés plus qu'un périmètre unifié. Cet éparpillement dérange plus la doctrine que la jurisprudence, toutes deux s'essayant à accompagner l'évolution des besoins tout en tentant de peser sur elle (c).

¹⁹ RIVERO Jean, « Hauriou et l'avènement de la notion de service public », chapitre d'ouvrage cité, p. 463.

²⁰ DUGUIT Léon, « De la situation des particuliers à l'égard des services publics », article cité, p. 421.

²¹ PICARD Alfred, *Traité des eaux*, Paris, Rothschild, 1894, p. 349.

a) Le mot et la chose avant 1870

Au dix-huitième siècle, les premières occurrences repérées du syntagme « service public » désignent le service divin, notamment chez Bossuet ou Charron. Cette signification est semble-t-il assez stable puisqu'on la retrouve dans le discours de Sieyès au moment de la Révolution, lequel déclare que « *le service Ecclésiastique est un service public* »²². Selon Dominique Margairaz, Sieyès entend manifestement par-là « *non seulement le service du culte, mais aussi les prestations sociales traditionnellement dévolues au clergé, assistance aux pauvres, enseignement* »²³. À la fin de l'Ancien Régime, deux courants d'idées qui se trouvent être complémentaires vont se diffuser dans l'opinion : le premier insiste sur l'insuffisance et sur la vanité de la charité individuelle, le second sur la notion d'ordre public ; les deux font que l'assistance « *va être de plus en plus considérée comme le devoir naturel des gouvernants de l'État et non comme la mise en paix des consciences chrétiennes* »²⁴. La Révolution française constitue un moment charnière pour ces transformations, comme le formule Robert Villers : « *Au dix-huitième siècle, le droit de vivre étant prôné à la place de la charité, on en vient à fonder l'obligation de la société – donc, sans le dire, de l'État – à soulager les diverses misères. Ces idées nouvelles, dont les propagandistes étaient les philosophes ou Turgot, trouvèrent leur épanouissement lorsque la Constituante eut mis les biens du clergé à disposition de la Nation (décret du 2 novembre 1789)* »²⁵. D'autre part, la Convention, après quelques hésitations, décida de procéder à la nationalisation de l'assistance, laquelle sera par la suite « municipalisée » sous le Directoire.

Si la notion de service public subit un mouvement de laïcisation que consacre la Révolution, le mot en lui-même n'apparaît qu'exceptionnellement avant 1789 pour désigner les activités ou organismes qui fournissent un certain nombre de prestations d'intérêt général ou collectif : « *Ni la construction ou l'entretien des routes et des ponts, ni celle des canaux ou l'entretien des rivières, ni les services d'intérêt collectif tels que la voirie urbaine, distribution d'eau, contrôle et vérification des poids et mesures ne sont apparemment communément désignés comme tels* »²⁶. On retrouve avant la Révolution un usage de l'expression qui est proche de la sociologie des professions (notamment de l'approche génétique de Carr et Wilson) : c'est le service public au sens de « *la police des métiers* »²⁷, pour caractériser le monde des métiers urbains, voire la totalité d'une filière ; l'historien Steven Kaplan l'utilise pour désigner « *les divers aspects de la police des grains* »²⁸. Ce service public clairement référé à l'idiome corporatif est utilisé à des fins de pression sociale : « *tel qu'il est exprimé par les maîtres* », il justifie « *leurs exigences de subordination de la main-d'œuvre au nom du service du public* »²⁹. En voulant mettre fin aux ordres professionnels, la Révolution vient, au moins provisoirement, balayer cet usage. Dans son article sur « La notion de service public d'après les débats de l'Assemblée constituante »³⁰, Jean-Louis Mestre met en évidence la banalisation de l'emploi de la notion pour désigner une activité d'utilité générale, celle de l'État

²² SIEYÈS Emmanuel, *Observations sommaires sur les biens ecclésiastiques*, Bordeaux, Imprimerie de Simon de la Court, 1789, p. 2.

²³ MARGAIRAZ Dominique, « L'invention du service public : entre “changement matériel” et “contrainte de nommer” », article cité, p. 12.

²⁴ VILLERS Robert, *Histoire des institutions publiques au dix-neuvième siècle*, Paris, Les cours de droit, 1963, p. 174.

²⁵ *Ibidem*, p. 18.

²⁶ MARGAIRAZ Dominique, « L'invention du service public », article cité, p. 14.

²⁷ *Ibidem*, p. 18.

²⁸ KAPLAN Steven, *Le meilleur pain du monde*, Paris, Fayard, 1996, p. 505.

²⁹ MARGAIRAZ Dominique, « L'invention du service public », article cité, p. 17.

³⁰ MESTRE Jean-Louis, « La notion de service public d'après les débats de l'Assemblée constituante », chapitre d'ouvrage cité.

ou des collectivités locales, mais aussi certaines prestations comme le transport des lettres et colis, alors que l'usage du vocable dans son sens organique (si ce n'est pour le service des postes) demeure assez rare, et qu'il ne s'applique pas encore systématiquement aux services comme les hôpitaux ou l'enseignement.

La notion de service public, qui avait, si l'on peut dire, connu une certaine mode à la fin de l'Ancien Régime et au début de la Révolution, disparaît du langage politique et institutionnel après celle-ci : « *Elle apparaît bien dans quelques lois de la période et dans les jurisprudences du Conseil d'État, mais avec une modération qui a pour pendant le caractère obsédant de la notion de travail public* »³¹. Dans un siècle où le libéralisme prospère, le syntagme « service public » régresse de manière sensible, sans disparaître, mais sans non plus prendre de connotation notable. Alors que c'est effectivement le terme de travail public qui l'emporte pour qualifier les opérations de transformation du domaine public, le développement du sens organique est lui presque entièrement obéré par les difficultés de reconnaissance de la catégorie de l'établissement public, pour laquelle la jurisprudence exige un patrimoine indépendant, pouvant s'alimenter autrement que par l'impôt, par exemple par dons et par legs. Pour ce qui est des usages dans les arrêts du Conseil d'État, on trouve notamment l'expression de « *service public de la santé publique* »³² (dans les conclusions Aucoc sur CE, 8 mars 1866, *Lafond*), ainsi que celle de « *service public d'instruction* »³³. L'expression est également utilisée pour le service ancien des bacs (CE, 26 janvier 1850, *Cartier et autres*), et en 1865 au sujet d'un agent voyer, mais toutes ces occurrences ne paraissent pas orientées par un faisceau sémantique et conceptuel bien identifié. La notion de « besoins de service public » est pour sa part recensée dans les recueils à la fin des années 1860 et au début des années 1870. Auparavant, on trouve « seulement » les syntagmes de « nécessités du service public » ou de « besoins du service ».

b) Après 1870 : des tentatives pour répondre aux besoins de service public

i) Les services anciennement confiés aux institutions religieuses

Encore plus que l'assistance, l'enseignement était, avant qu'il ne devienne un service public d'État, un service dirigé par l'Église. Sous l'Ancien Régime, l'enseignement primaire ne constitue en aucune façon un service public. Les ordonnances de Louis XIV (décembre 1698) et de Louis XV (mai 1724) ont demandé à chaque communauté de se doter d'un maître et d'une maîtresse et à chaque père de famille d'envoyer ses enfants à l'école, mais il ne s'agit que de prescriptions très générales, dont la mise en œuvre est laissée à la discrétion des communautés. Les congrégations, par exemple celle des Frères de la doctrine chrétienne due à saint Jean-Baptiste de La Salle, fondent des écoles partout sur le territoire. Les communes elles-mêmes ne possédaient donc pas d'école. C'est pour combler cette carence que Guizot fit voter la célèbre loi du 22 juin 1833, instituant l'enseignement primaire dans toute la France : « *Toute commune fut désormais tenue d'avoir une école laïque ou congréganiste, au besoin par association avec une ou plusieurs communes avoisinantes* »³⁴. Sous la Troisième République, les lois scolaires n'emploient pas le terme de service public : celle du 16 juin 1881 a seulement recours à l'expression de « service de l'instruction primaire ». Dans ses discours politiques, Jules Ferry fait un usage très parcimonieux de la notion : celle-ci demeure introuvable dans la fameuse *Lettre aux instituteurs* du 17 novembre 1883, et la seule occurrence que nous avons pu

³¹ BEZANÇON Xavier, *Les services publics en France de la Révolution à la Première Guerre mondiale*, ouvrage cité, p. 16.

³² AUCOC Léon, conclusions sur l'affaire *Lafond*, *Recueil Lebon*, 1866, p. 230.

³³ CE, 8 août 1855, *Chazottes*, *Recueil Lebon*, 1855, p. 582.

³⁴ VILLERS Robert, *Histoire des institutions publiques au dix-neuvième siècle*, ouvrage cité, p. 324.

trouver dans la bouche du ministre de l'Instruction est lors du débat au Sénat sur la loi sur l'Instruction primaire (10 juin 1881), lors duquel Ferry déclare : « *Nos institutions sont fondées sur la sécularisation de l'État, des institutions et des services publics ; or, l'Instruction publique, qui est le premier des services publics, doit, tôt ou tard, être sécularisé* »³⁵. Si donc le syntagme de service public est peu usité dans la défense des lois scolaires, il faut cependant noter que les instituteurs, qui avaient longtemps été rétribués par les communes, deviennent fonctionnaires de l'État par la loi du 19 juillet 1889. Au contraire de l'enseignement, l'assistance, secteur dans lequel l'engagement des pouvoirs publics côtoie également celui des Églises, n'est pas étatisée, puisque la loi du 14 juillet 1905 sur l'assistance aux vieillards, infirmes et incurables, qui n'emploie pas non plus l'expression de service public, prévoit que ces derniers doivent être pris en charge prioritairement par la commune.

Comme on a pu le voir *supra* avec les usages de la notion au sens du service ecclésiastique, la loi de séparation des Églises et de l'État de décembre 1905 marque la fin d'un service public : celui des cultes. Qu'ils soient partisans du critère subjectif de « l'intention des gouvernants » ou de celui, censé être objectif, du réalisme juridique, les professeurs de droit ne restent pas indifférents devant cette nouvelle législation : catholique social, Louis Rolland dira la regretter jusqu'à la fin de sa vie, alors que Duguit l'applaudit franchement³⁶. La loi de séparation entraîne un certain nombre de conséquences du point de vue des services publics au sens juridique, comme par exemple la question de savoir si l'entretien des églises est un travail public qui doit être mis à la charge des communes. C'est la question qui est posée devant le Conseil d'État lors de l'affaire *Commune de Monségur* (CE, 10 juin 1921). En 1908, c'est-à-dire après la promulgation de la loi de séparation, des enfants s'étaient amusés à se suspendre à la vasque du bénitier de l'église de cette commune de Gironde. Sous le poids des enfants, le bénitier s'était renversé et un morceau de marbre avait sectionné la jambe de l'un d'entre eux. Cet arrêt est un très bon exemple de dissociation entre ce qu'on pourrait appeler l'intérêt du juriste et l'intérêt du requérant. Le Conseil d'État reconnaît en effet que le défaut d'entretien des églises est imputable aux communes, ce qui était exactement ce que recherchaient les parents de la victime. Mais, contrairement à ce que pourrait laisser croire cette reconnaissance de principe, la demande de ces derniers est néanmoins déboutée au motif qu'en l'espèce, « *la commune ne s'était rendue coupable d'aucun défaut d'entretien, les bénitiers n'étant pas destinés à des exercices de gymnastique et la cause de l'accident incombant aux seules victimes* »³⁷. La laïcisation des institutions républicaines fait par ailleurs perdre aux Églises, par ricochet, un autre service dont elles avaient la charge : celui des pompes funèbres. Ce dernier devient un service public par détermination de la loi (loi du 28 décembre 1904 portant abrogation des lois conférant aux Fabriques des Églises et aux consistoires le monopole des inhumations). Plus exactement, les pompes funèbres deviennent un service public communal³⁸. La qualification de service public et le transfert de l'activité aux communes (qui l'exercent sous la forme d'un monopole) s'expliquent pour des raisons d'hygiène et au nom du droit de chacun à des funérailles et au respect de sa dépouille mortelle.

³⁵ In ROBIQUET Paul, *Discours et opinions de Jules Ferry*, Paris, Armand Colin, 1896, p. 153.

³⁶ Voir par exemple son article « Les Monts-de-Piété sont-ils des établissements publics de bienfaisance ou d'assistance ? », *Revue du droit public*, 1911, p. 566-571.

³⁷ BRAIBANT Guy, DELVOLVÉ Pierre, GENEVOIS Bruno, LONG Marceau et WEIL Prosper (dir.), *Les grands arrêts de la jurisprudence administrative*, Paris, Dalloz, 2015, p. 217.

³⁸ Ce transfert des pompes funèbres des Églises vers les communes est analysé en détail dans l'article de Mathieu Touzeil-Divina « L'histoire d'un service public : le service extérieur des pompes funèbres (1802-2002) » in GUGLIELMI Gilles-Jean (dir.), *Histoire et service public*, Paris, PUF, 2004, p. 397-436.

ii) Les services en réseaux (postes et chemins de fer)

Les textes juridiques font souvent référence au service des postes comme étant « le plus ancien service public de l'État ». Créée pour faire pièce aux services de messagerie des universités, la ferme générale des Postes, considérée comme un modèle du genre, dure plus de deux siècles. Calquée sur l'organisation de la ferme générale des impôts, elle comprend deux échelons administratifs : une administration centrale et des administrations régionales. Après la Révolution, la loi du 3 juin 1829 sanctionne un progrès non négligeable au point de vue administratif et social : elle prévoit l'établissement d'un service des postes, « *c'est-à-dire d'un facteur dans chaque commune rurale, tandis que jusqu'alors la distribution des plis dans les campagnes était laissée au hasard* »³⁹. Le caractère de nécessité du service public des postes semble ne souffrir aucune contestation, tant il est fondé sur des besoins de toute la société, et non simplement sur les mobiles des gouvernants. En 1939, un économiste plutôt libéral comme Henry Laufenburger écrit ainsi : « *Le service postal joue un rôle économique de premier plan. Il a passé de l'exploitation privée au service public aussitôt qu'il est devenu l'accessoire indispensable et général de la vie économique sous toutes ses formes* »⁴⁰. Sous la Troisième République, on peut dire, comme le fait Robert Villers, que « *l'extension du service postal est telle qu'il est un témoin de la vie entière du pays, spécialement de sa vie économique* »⁴¹. En 1879, la Direction des postes devient ainsi un sous-secrétariat d'État puis un ministère à part entière. Par cette institutionnalisation, le service des postes suit l'évolution d'une autre ancienne direction devenue ministère en 1830 : les travaux publics. À la veille de la Révolution, parce qu'il n'était pas alimenté par le budget général de l'État (mais financé, au plan local, par la corvée), ce domaine d'activité ne constituait pas encore un service public. Si « *une profonde analogie peut être constatée entre le développement du service des Ponts et Chaussées et celui des Postes* » (mêmes besoins croissants du public, même nécessité non moins croissante des gouvernants), et si « *l'état des postes est de toute évidence conditionné par celui des voies de communication* »⁴², la création d'un ministère des Travaux publics ne signifie pas pour autant que l'ensemble des aménagements d'infrastructures se fait dans le giron du public. Pour exécuter ces travaux, en effet, « *l'entreprise demeure de principe et les clauses les plus fréquentes des marchés ne changeront guère au cours du dix-neuvième siècle. La concession est rare à notre époque, plus rare encore que sous l'Empire : ce n'est que l'âge des chemins de fer qui la fera reparaître à une fréquence accrue* »⁴³.

Les chemins de fer représentent un secteur ô combien symbolique du dix-neuvième siècle, et particulièrement de l'expansion de la Troisième République. Ce secteur correspond à la spécialité des ingénieurs de l'État, et notamment du corps des Ponts et Chaussées. Les noms de Picard et Colson ont déjà été mentionnés ; on peut aussi penser à Freycinet (polytechnicien et ingénieur des Mines), éponyme, en tant que ministre des Travaux publics, du plan de développement des lignes secondaires (1878). Celui-ci reconduisait le compromis public-privé, seul capable, aux yeux des républicains comme Jules Ferry, de « *sceller à travers le troisième réseau l'alliance des campagnes et de la République* »⁴⁴. Cœur de métier des ingénieurs de l'État, le rail renvoie également à cette zone grise entre secteur public et secteur privé, typique

³⁹ VILLERS Robert, *Histoire des institutions publiques au dix-neuvième siècle*, ouvrage cité, p. 354.

⁴⁰ LAUFENBURGER Henry, *L'intervention de l'État en matière économique*, Paris, LGDJ, 1939, p. 31.

⁴¹ VILLERS Robert, *Histoire des institutions publiques au dix-neuvième siècle*, ouvrage cité, p. 357.

⁴² *Ibidem*, p. 359.

⁴³ *Ibidem*, p. 382.

⁴⁴ THIBAUT Marie-Noëlle, *La question du rachat des chemins de fer dans l'idéologie républicaine du dix-neuvième siècle (1832-1883)*, thèse pour le doctorat de troisième cycle, Université de Dijon, 1975, cité par Michel Margairaz, « Les services publics économiques entre experts, praticiens et gouvernants dans le premier vingtième siècle », article cité, p. 134.

de la Troisième République. Dans son *Traité*, Laferrière affirme ainsi : « *L'exploitation d'un chemin de fer est un service d'intérêt général, elle n'est pas un service public dans le sens juridique du mot ; ce qui domine en elle, c'est une entreprise de transports, une exploitation commerciale* »⁴⁵. Dans son *Traité* évoqué plus haut, Picard n'est pas aussi catégorique. Se demandant si le secteur des chemins de fer est un service public « *dans toute l'acception du terme* »⁴⁶, c'est-à-dire comparable à la justice, la défense ou la fiscalité, le haut fonctionnaire répond :

Le devoir étroit et absolu de l'État, son attribut essentiel, c'est de prendre à l'œuvre des transports la part qu'exigent les intérêts généraux du pays et surtout sa sécurité intérieure et extérieure ; c'est pour le moins, dans tous les cas, de se réserver l'autorisation des lignes, l'approbation de leurs tracés et de leurs principales dispositions, la fixation des tarifs maxima et des conditions de leur application, la surveillance du service et les droits de coercition nécessaires pour couper court aux abus. Quand les intérêts généraux du pays sont sauvegardés, il n'abdique nullement en s'arrêtant et en se déchargeant d'une partie du fardeau sur l'industrie privée. On peut même soutenir qu'il sortirait de sa mission, en étendant son action au-delà de ce qui est strictement indispensable.⁴⁷

On peut rappeler que, du point de vue organique, la direction des chemins de fer dépend directement du ministère des Travaux publics, et que c'est elle qui pilote, à partir de 1878, les rachats par l'État des petites compagnies au bord de la faillite. En 1908, au moment de la reprise par l'État de tout le réseau de l'Ouest, c'est même une administration autonome, dotée d'un budget annexe, qui est créée. Cette administration autonome deviendra par la suite la direction générale du réseau de l'État, avec à sa tête Raoul Dautry (1928).

iii) *Le soin, le pain et les jeux*

Comme d'autres lois mentionnées précédemment, les lois du 30 novembre 1894 et du 12 avril 1906 (loi Strauss) sur les HBM, n'emploient pas le vocable de service public. Ces lois font reposer le logement social sur l'initiative privée, et on a vu (en I.3) avec la figure de Georges Picot que les principaux animateurs de ce secteur d'activités étaient tout sauf acquis à la cause de l'étatisation. On avait vu également avec Picot que le projet des HBM s'assortissait de visées hygiénistes de contrôle social. Les différentes mesures d'assainissement des villes sous la Troisième République s'inspirent également de cette visée hygiéniste, qu'on peut illustrer par la création de bains-douches municipaux. En 1906, dans une affaire où une organisation professionnelle de propriétaires de bains privés attaquait une création municipale, le Conseil d'État a expressément rattaché l'activité des bains-douches au « *fonctionnement du service public et général de l'hygiène* »⁴⁸. Si cette qualification peut être rétrospectivement qualifiée de progressiste, il faut encore une fois garder à l'esprit la volonté de contrôle social. En juillet 1850, au moment d'introduire le projet de loi ouvrant un crédit de 600 000 francs pour favoriser la création d'établissements modèles de bains et lavoirs au profit des classes laborieuses, Armand de Melun n'hésitait pas à déclarer : « *La propreté n'est pas seulement une condition de santé, elle profite encore à la dignité, à la moralité humaine, elle assainit, elle embellit le plus pauvre réduit, la mansarde la plus misérable, et suppose dans les familles, même les plus indigentes, le sentiment de l'ordre, l'amour de la régularité et une lutte énergique*

⁴⁵ LAFERRIÈRE Edouard, *Traité de la juridiction administrative et des recours contentieux*, ouvrage cité, tome 2, p. 191.

⁴⁶ PICARD Alfred, *Traité des chemins de fer*, Paris, Rothschild, 1887, tome 1, p. 552.

⁴⁷ *Ibidem*, p. 252.

⁴⁸ CE, 02 février 1906, *Chambre syndicale des propriétaires de bains de Paris contre Ville de Paris*, *Recueil Lebon*, 1906, p. 91.

contre l'action dissolvante de la misère ; tandis qu'un logement malpropre, des vêtements souillés engendrent à la fois les maladies et le désordre et deviennent les indices certains de cette insouciance du devoir, de cette paresse, de ce laisser-aller, symptômes infaillibles d'une âme languissante et inerte dans un corps dégénéré »⁴⁹.

Le pain a fait l'objet en France de multiples tentatives de « nationalisation ». En 1895, l'affaire dite des boulangers de Poitiers marque la première crise du socialisme municipal, et amène le Conseil d'État à sanctionner les initiatives des collectivités locales⁵⁰. Au cours de la Première Guerre mondiale, c'est plus globalement le secteur entier des céréales et des farines qui est décrété charge obligatoire pour l'État. Dans l'arrêt *Pierret* (CE, 28 décembre 1923), le Conseil d'État juge ainsi que « *par des mesures législatives et réglementaires prises successivement au cours de la guerre, le commerce des céréales et des farines a été transformé, dans l'intérêt de l'alimentation de l'armée et de la population civile, en véritable service public, afin d'éviter, d'une part, les gaspillages, et, d'autre part, la spéculation* »⁵¹. Dans la lignée de cette jurisprudence, la CGT milite dans les années 1920 pour la « nationalisation » (ou plutôt la « municipalisation ») du service de la boulangerie, jugé « *aussi vital, sinon plus, que celui des postes* »⁵². Enfin, de manière plus surprenante si on compare son degré de nécessité par rapport au logement ou à la fourniture en pain, le domaine des jeux a été érigé sous la troisième en service public. Il y a ainsi eu un lent cheminement de la jurisprudence administrative concernant la reconnaissance du caractère socialement utile des concessions de casinos, notamment dans les villes thermales, où celles-ci sont censées « *animer le séjour des curistes et des touristes* »⁵³.

c) La jurisprudence et la doctrine face à la socialisation des besoins

i) Un juge gagné au libéralisme, aux méthodes fondamentalement empiriques

Avant d'entrer de plain-pied dans la façon dont le Conseil d'État tertio-républicain s'y prend pour ne laisser passer que des exceptions à sa règle de non-interventionnisme en matière économique, cette section restitue les comptages qui ont été réalisés dans les tables et le « plein texte » du *Recueil Lebon*. Afin de déterminer quelles étaient les différentes occurrences du syntagme de service public (pluriel et singulier) dans les arrêts du Conseil, nous avons décidé de procéder à des sondages par années-témoins (tous les 5 ans), restitués dans le graphique 5. La lecture des résultats du comptage de plein texte permet de tirer trois enseignements principaux quant à l'usage du terme de service public dans la jurisprudence administrative. Le premier est que l'expression est massivement plus utilisée au singulier qu'au pluriel (26 occurrences contre 9 en 1880, 62 contre 16 en 1895, 89 contre 13 en 1910, etc.), ce qui tend à confirmer le recours à une notion, un concept (*le service public*) plutôt que la référence à des activités, des matières ou des organismes (*les services publics*). Le deuxième est que le syntagme apparaît dès avant 1870 : 39 occurrences (en tout : singulier + pluriel) en 1850, 33 en 1860. Ainsi, comme Aucoc l'affirmait dans ses *Conférences*⁵⁴, le Conseil d'État se livre à un usage relativement fréquent (quoiqu'inférieur en masse à la période républicaine) de l'expression au singulier. Enfin, le troisième enseignement est l'évolution constante

⁴⁹ Cité par Xavier Bezançon dans *Les services publics en France de la Révolution à la Première Guerre mondiale*, ouvrage cité, p. 16.

⁵⁰ Cf. CE, 1 février 1901, *Descroix et autres boulangers de Poitiers*, *Recueil Sirey*, 1901, III, p. 41.

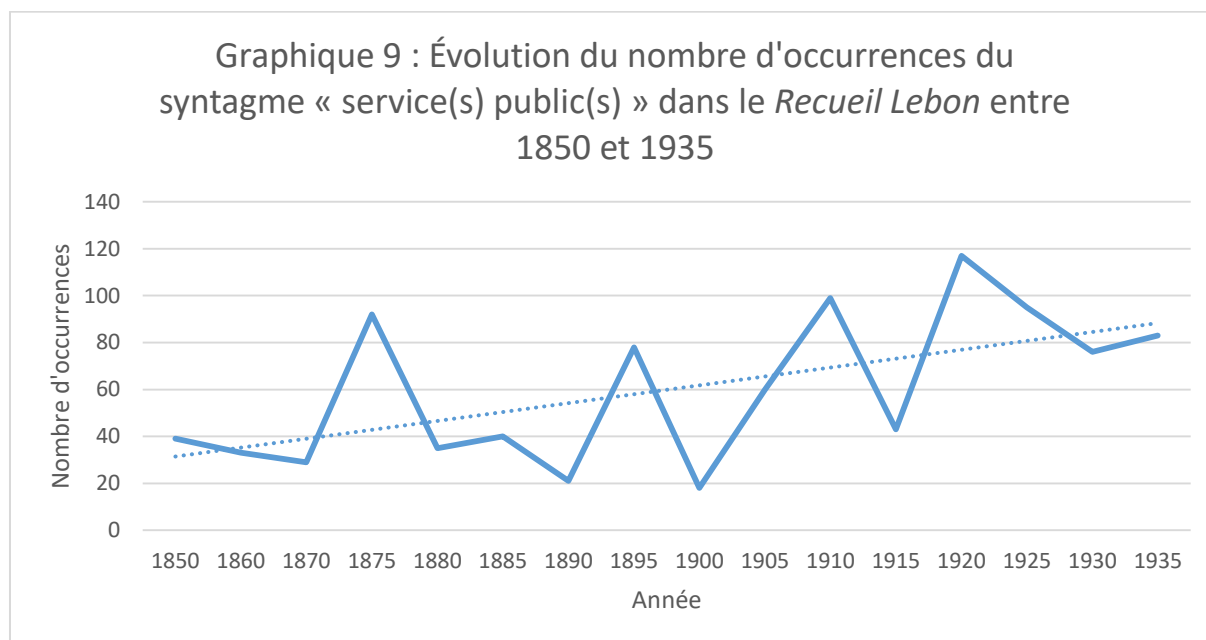
⁵¹ *Recueil Lebon*, 1923, p. 906.

⁵² *La CGT et le mouvement syndical*, Paris, CGT, 1925, p. 236.

⁵³ BEZANÇON Xavier, *Les services publics en France de la Révolution à la Première Guerre mondiale*, ouvrage cité, p. 279. L'ensemble de la jurisprudence relative au caractère de service public des concessions de casino est cité par Xavier Bezançon (p. 281 du même ouvrage).

⁵⁴ Cf. chapitre 4, p. 246.

(symbolisée sur le graphique par la courbe de tendance en pointillés), en dépit de ressacs, de la fréquence des occurrences du syntagme de service public, surtout à partir de la fin du dix-neuvième siècle. On enregistre ainsi une nette montée en fréquence à partir de 1910, avec un pic à 117 occurrences en 1920, uniquement arrêtée par la Première Guerre mondiale. Les autres ressacs (1890 : seulement 21, et 1910 : 18) sont difficilement explicables, si ce n'est pas la contingence des affaires jugées.



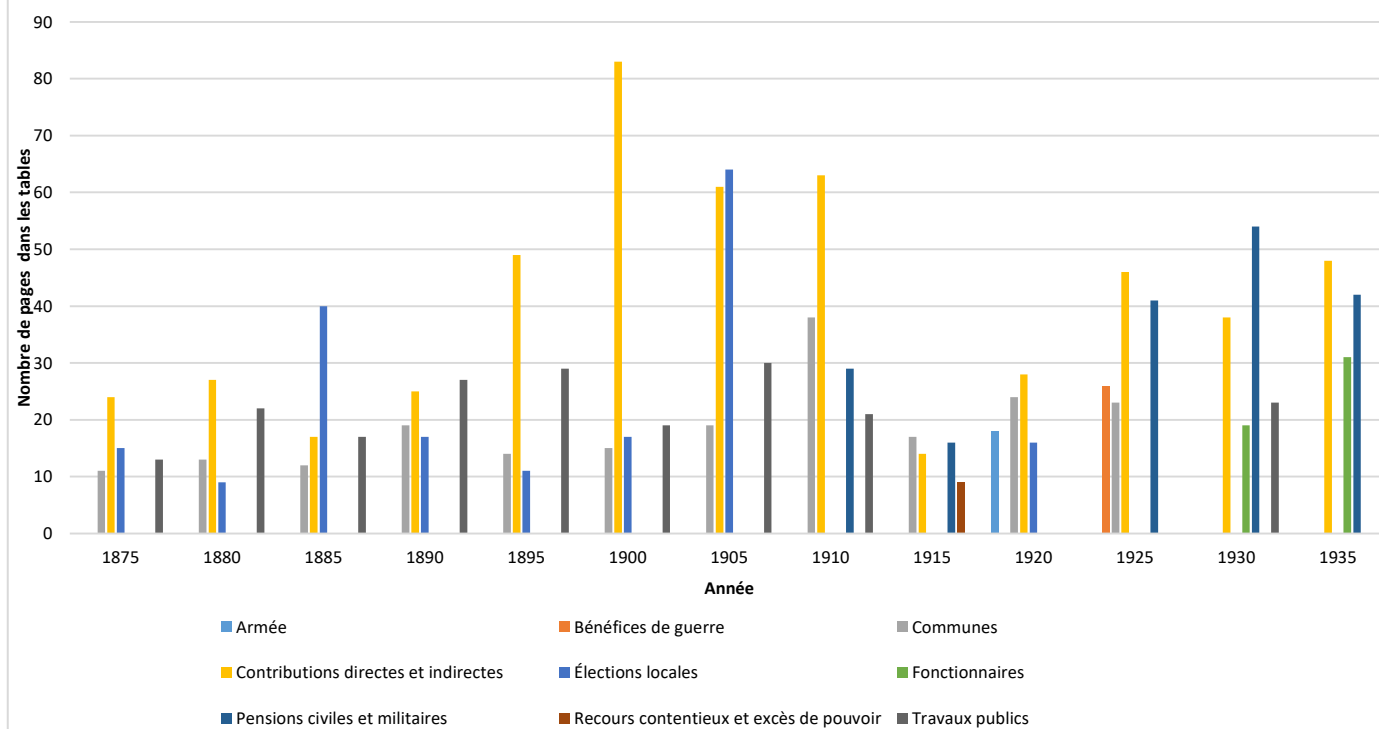
L'activité du juge administratif telle qu'elle se donne à voir dans les recueils de jurisprudence réserve une première surprise pour l'enquêteur. Dans les tables analytiques des matières du *Recueil Lebon*, où, pour chaque regroupement thématique, sont fournis des mots-clefs, un résumé de chaque affaire et un renvoi à l'arrêt en question, le service public est, contrairement à ce à quoi l'on pourrait s'attendre, étrangement absent. Cette absence tendrait à confirmer que, aux yeux des membres du Conseil d'État (et des avocats au Conseil), la notion de service public soit davantage un critère de compétence de la juridiction administrative qu'une « matière » ou qu'un instrument de classement. Pour visualiser quels étaient les différents usages du terme de service public dans la jurisprudence, nous avons là aussi procédé à des sondages par années-témoins (tous les 5 ans). Le graphique ci-dessous fait apparaître, pour chaque année, les 4 thématiques les plus nombreuses en nombres de pages dans les tables. Les matières qui arrivent en tête sont ainsi les contributions directes et indirectes, les élections locales et les questions touchant aux communes. Ces matières sont, tout au long de la période, des constantes des cadres de classement. De manière plus localisée dans le temps, les pensions (civiles et militaires) fournissent, à partir de 1910, une part croissante du travail de la juridiction, de même que les questions liées à l'armée (autour de la Première Guerre mondiale) et celles liées au contentieux et au recours pour excès de pouvoir (à partir de 1900⁵⁵), ce qui confirme les analyses présentées au chapitre précédent sur l'élargissement de la « clientèle » de la juridiction administrative. Autre tendance de fond, la catégorie des travaux publics, obsession des juges dans la seconde moitié du dix-neuvième siècle, décroît petit à petit après 1910. Le principal enseignement de ces données, qui permettent de se faire une image fruste du contentieux ordinaire, est que la plupart des requérant-e-s qui saisissent le juge administratif le

⁵⁵ Dès cette date, le thème « contentieux et recours pour excès de pouvoir » enregistre un pic à 9 pages de renvois, mais il n'apparaît pas sur le graphique, car, afin que celui-ci reste lisible, nous n'y avons fait figurer, comme expliqué plus haut, que les 4 thèmes les plus quantitativement importants pour chaque année.

font avant tout pour des raisons fiscales, ensuite électorales ou pour des contentieux avec leurs communes. Au-delà de ces évolutions macro-jurisprudentielles, on peut aussi noter la diversité des cas qui se posent au juge, qui relèvent d'un véritable inventaire à la Prévert : abattoirs, abeilles, abordage, alcools, Algérie, aliénés, Alsace-Lorraine, ateliers dangereux ou insalubres, automobiles, bacs, boulangeries, caisses d'épargne, cartes à jouer, cours d'eau, chiens (taxe sur les), droit des pauvres, enfants assistés, établissements de luxes, eaux minérales, exposition universelle de 1900, fabriques d'églises, mines, pêche fluviale, phylloxera, prud'hommes, responsabilité de la puissance publique sont des entrées qui reviennent au moins plus de 5 fois entre 1875 et 1935.

Graphique 10

Thèmes quantitativement les plus représentés (en nombre de pages) dans les tables du *Recueil Lebon* entre 1875 et 1935



La jurisprudence, patiemment construite au travers des différents cas d'espèces dont nous venons de donner un échantillon, laisse transparaître, de la part du Conseil d'État, une volonté d'avancer dans la prudence. Dans son *Traité*, Laferrière reconnaît une certaine cautèle lorsqu'il écrit : « *Il y a eu, dans la jurisprudence du Conseil, une période assez longue pendant laquelle la sobriété des motifs, surtout sur certains points de droit, a pu paraître excessive. Elle s'inspirait d'un sentiment de réserve et de prudence qui n'était souvent que trop justifié par l'état d'une législation et d'une jurisprudence encore mal définies et dont il importait de ne pas enrayer prématurément les progrès par des formules non arrêtées* »⁵⁶. De fait, on peut dire que le juge administratif, nonobstant le fait qu'il construit sa juridiction contre une administration qu'il entend soumettre au droit, pense comme un juge d'État. Cette hypothèse est corroborée par un témoignage postérieur à notre période, celui d'André de Laubadère, qui livre une anecdote au sujet de la création en 1953 du Centre de recherches et de diffusion juridique :

⁵⁶ LAFERRIÈRE Edouard, *Traité de la juridiction administrative et des recours contentieux*, ouvrage cité, tome 1, p. 344.

Je me souviens personnellement d'avoir recueilli, à l'époque, sur le sujet, de la bouche d'un membre éminent du Conseil, un propos qui n'avait pas manqué de me frapper : ce conseiller évoquait le risque que pouvait constituer une institution susceptible, par une connaissance plus minutieuse et plus rationalisée de la jurisprudence, de faire perdre pour une part à celle-ci ce caractère largement empirique et parfois vaporeux qui permet au juge d'en garder pleinement la maîtrise sans en être prisonnier. La jurisprudence du Conseil d'État n'allait-elle pas devenir trop accessible ?⁵⁷

Le propos que rapporte de Laubadère rappelle le mot prêté à Napoléon lorsqu'il s'aperçut que les civilistes commençaient à gloser son code (« Un commentaire : mon code est perdu »). En poussant l'analogie un petit peu plus loin, on serait tenté de dire que, comme l'empereur au sujet de sa Constitution, le Conseil opte pour une rédaction « courte et obscure ». Sirey (celui du Recueil) disait en 1818, pour la défense de l'institution, que celle-ci devait « *savoir s'élever jusqu'à la raison d'État* »⁵⁸. Plus proche de l'instance, on peut penser que les membres du Conseil d'État se comportent comme les magistrats judiciaires, dont Evelyne Serverin dit qu'historiquement, « *aussi longtemps qu'ils conserveront le pouvoir, ils s'opposeront à "l'émancipation" d'une jurisprudence qui deviendrait un instrument juridique aux mains des parties* »⁵⁹.

L'histoire *mainstream* du droit administratif qu'on apprend aujourd'hui dans les facultés fait croire qu'il y aurait eu comme un pilotage du Conseil d'État dans l'évolution de la jurisprudence, et que le périmètre des services publics aurait été dégagé par une règle descendue d'en haut. Contre cette lecture superficielle, il est possible de citer Bourdieu (« *J'ai tendance à penser que, en sciences sociales, le langage de la règle est l'asile de l'ignorance* »⁶⁰) ou, de manière encore plus corrosive, Jean Kahn (entré au Conseil au 1946 et commissaire du gouvernement de 1955 à 1964) qui, pour illustrer la liberté de création du juge, disait qu'il inventait les principes généraux du droit « en se brossant les dents le matin ». De manière plus politiquement correcte, Hauriou écrit que « *la jurisprudence fait son métier, qui est d'être instinctive* »⁶¹. On constate en effet que, pour le droit administratif en général et pour les services publics en particulier, le juge a deux ennemis : l'esprit de système et la « chose en soi ». Il donne ainsi l'impression de juger au cas par cas, selon une méthode empirique qu'Odent, entré au Conseil en 1930, résume en déclarant, au sujet du partage de compétence, que ce dernier doit se faire « *d'après la nature juridique propre des questions soulevées* »⁶². Cette individualisation de chaque jugement selon une démarche *ad hoc* a de quoi rendre fou le profane ou l'étudiant-e en droit administratif, car elle peut donner l'impression que le juge navigue à vue et que les règles qui sont enseignées sont à chaque fois tournées, déformées pour y faire entrer les cas d'espèce. Au sujet de la jurisprudence économique sur les services publics, Bernard Chenot, qui a intégré le Conseil en 1931, écrit : « *Il n'est pas étonnant que de nombreux arrêts aient alors employé tantôt en un sens et tantôt dans l'autre les termes de service public, de telle façon que ces mots servissent tantôt à définir l'institution en cause, tantôt la mission qu'elle exécute, tantôt le régime exorbitant du droit commun qui la gouverne. La doctrine s'en tire en définissant le service public comme une entreprise, terme assez riche de sens pour n'en*

⁵⁷ DE LAUBADÈRE André, « Le Conseil d'État et l'incommunicabilité », *Études et documents du Conseil d'État*, 1979-1980, p. 20.

⁵⁸ Cité par Grégoire Bigot dans « Histoire de la motivation en droit public français » in CAUDAL Sylvie (dir.), *La motivation en droit public*, Paris, 2013, Dalloz, p. 59.

⁵⁹ SERVERIN Evelyne, *De la jurisprudence en droit privé*, ouvrage cité, p. 52.

⁶⁰ BOURDIEU Pierre, *Choses dites*, Paris, Éditions de Minuit, 1987, p. 187.

⁶¹ HAURIOU Maurice, *Précis de droit administratif*, Paris, Larose, 1897, p. 177.

⁶² ODENT Raymond, conclusions sur l'affaire *Société financière de l'Est*, Recueil Sirey, 1947, III, p. 32.

exclure aucun »⁶³. Le terme d'« entreprise » est en effet assez vague pour éviter de trancher entre le public et le privé. Ce flou et ce caractère flottant de la jurisprudence sont encore plus accusés dans le domaine hybride des SPIC : « *S'agissant précisément du service public industriel et commercial, les eaux sont particulièrement troubles et agitées ; la jurisprudence est hésitante, divisée et même contradictoire. Des solutions sont dégagées mais ponctuellement. Pire, chaque secteur (l'électricité, les transports, l'eau) évolue de son côté* »⁶⁴.

Il est légitime, au vu du caractère fluctuant voire arbitraire de la jurisprudence du Conseil d'État, de la comparer à la théorie de l'étiquetage (*labeling theory*) développée par la sociologie interactionniste. Le terme de « label » se trouve d'ailleurs sous la plume de certains représentants de la doctrine universitaire, tels Marcel Waline ou Didier Truchet. Ce dernier a ainsi écrit un article (déjà cité) intitulé « Label de service public et statut de service public », dans lequel il écrit que ce concept est pour le juge « *un mot de passe vers la solution recherchée (compétence contentieuse, application d'une règle, qualification d'un collaborateur, d'un acte, d'un bien, d'un travail)* »⁶⁵. Un peu plus loin, Didier Truchet affirme également que « *le pavillon "service public" couvre ainsi des activités fort disparates* »⁶⁶. Ces formules font étroitement penser à la façon dont Howard Becker explicite la théorie de l'étiquetage :

Ce que je veux dire, c'est que les groupes sociaux créent la déviance en instituant des normes dont la transgression constitue la déviance, en appliquant ces normes à des gens en particulier et en les étiquetant comme des déviants [*labeling them as outsiders*]. De ce point de vue, la déviance *n'est pas* une qualité de l'acte commis par une personne, mais plutôt une conséquence de l'application, par les autres, de normes et de sanctions à un « transgresseur » [*offender*]. Le déviant est celui auquel cette étiquette a été appliquée avec succès et le comportement déviant est celui auquel les gens attachent cette étiquette.⁶⁷

Telle que l'exprime ici Howard Becker, la théorie de l'étiquetage social pose en principe que la déviance existe en tant que phénomène social à partir du moment où des comportements ont été étiquetés comme tels par les entrepreneurs de morale. À cet « labellisation » par des prescripteurs de comportement, il faut ajouter que les groupes sociaux sont aussi en lutte pour la « définition de la situation », qui permet, en amont, l'étiquetage. La théorie du label des sociologues de Chicago paraît transportable à notre objet, au sens où c'est surtout une étiquette que le Conseil d'État appose sur l'activité particulière qu'il qualifie de service public. Ramenée à un statut de label, la théorie des administrativistes perd certainement en prestige, mais la jurisprudence telle qu'elle s'exerce gagne indubitablement en compréhension. Certains membres de la juridiction ne s'y trompent pas, à l'instar de Bernard Chenot, pour qui « *le service public n'est plus une institution, c'est un régime* »⁶⁸. Le même Chenot n'hésite d'ailleurs pas à adresser une pique à l'endroit de la doctrine en ajoutant : « *Certains auront sans doute la nostalgie d'une notion "institutionnelle" et a priori du service public, qui assurait à la fois la tranquillité des professeurs et la stabilité des catégories juridiques* »⁶⁹.

⁶³ CHENOT Bernard, « La notion de service public dans la jurisprudence économique du Conseil d'État », *Études et documents du Conseil d'État*, numéro 4, 1950, p. 78.

⁶⁴ DUBOIS DE CARRATIER Laurent, « Le Conseil d'État, l'économie et le service public », article cité, p. 65.

⁶⁵ TRUCHET Didier, « Nouvelles récentes d'un illustre vieillard », article cité, p. 429.

⁶⁶ *Ibidem*, p. 430.

⁶⁷ BECKER Howard, *Outsiders : études de sociologie de la déviance*, traduction de Jean-Pierre Briand et Jean-Michel Chapoulie, Paris, Métailié, 1985 [1963], p. 32.

⁶⁸ CHENOT Bernard, « La notion de service public dans la jurisprudence économique du Conseil d'État », article cité, p. 80.

⁶⁹ *Ibidem*, p. 82.

Comment on peut s'en apercevoir au travers de la description de la façon de juger du Conseil d'État, on est, avec la jurisprudence sur les services publics, aux antipodes de l'objectivisme juridique poursuivi par Duguit, pour qui « *les gouvernants – donc la puissance publique – ne sont pas juges de l'intérêt général, ils le constatent seulement* »⁷⁰. Au contraire, à partir du moment où le service public désigne plus un label qu'une institution, cela signifie que le pouvoir discrétionnaire des juges est considérable. Ce pouvoir discrétionnaire passe par la qualification juridique des faits. À ce sujet, on répète souvent que le Conseil d'État, organe de cassation, n'est pas juge du fait, mais, sur notre période, ce n'est pas tout à fait vrai, car il y a presque plus de matières où le Conseil statue en tant que juge unique que d'affaires où il est juge d'appel. D'autre part, si le droit administratif est un droit jurisprudentiel, ce n'est pas non plus de la *common law*, laquelle fonctionne selon le principe du *distinguishing*, c'est-à-dire selon une série de cas qui sont autant de classes nouvelles de situation, et dont la sélection se fait au niveau de la publication des décisions. Dans son étude sur la jurisprudence en droit privé, Evelyne Serverin explique ainsi, en citant l'article 1351 du Code civil : « *La distinction du fait et du droit communément reçue dans notre culture juridique n'est pas pertinente pour rendre compte de la création du précédent ; s'en rapprocheraient davantage les principes de constitution de l'autorité de la chose jugée, lesquels, dans notre procédure, impliquent une "demande identique, entre les mêmes parties, agissant en les mêmes qualités, portant sur le même objet, soutenue par la même cause"* »⁷¹. Pour bien expliquer la différence entre le droit des civilistes français et la *common law*, Serverin ajoute : « *D'où l'intérêt qui est accordé, dans les publications, à l'exposé des faits, toujours détaillés, et qui tiennent une place bien plus considérable que les "raisons du juge"* »⁷². Qu'en est-il en droit administratif ? Dans le cadre de la procédure écrite, il faut tout d'abord apercevoir que, pour le juge, « *est un fait ce qui, en suivant le contradictoire, n'a pas entraîné de réplique* »⁷³. En d'autres termes, le juge du Conseil d'État a beau être un juge qui crée lui-même ses propres principes, il n'en reste pas moins un juge français et un juge inquisitoire. Cela signifie que son attitude à l'égard des faits ne va pas du tout être la même que celle d'un juge de *common law* : « *La connaissance du précédent reste une affaire éminemment concrète, ce qui donne aux recueils d'arrêts anglo-saxons une configuration bien différente de celle des pays legalistes comme la France. Il s'agit en effet pour les anglo-saxons de transformer le droit en espèces concrètes, tandis que la jurisprudence française se donnera pour objectif de transformer du fait en droit en aidant à la création de règles nouvelles applicables à une série indéterminée d'espèces* »⁷⁴. Aussi, s'il est essentiel d'avoir conscience que le droit administratif français se révèle mixte (du point de vue de sa comparaison avec d'autres systèmes et traditions juridiques), il est néanmoins évident qu'il se construit dans un certain rapport aux faits, d'une manière qu'on pourrait qualifier de casuistique, en accordant à ce terme la valeur que Yan Thomas lui donne à partir de son analyse de la constitution de la notion de personnalité morale à l'époque médiévale : « *La casuistique nous fait saisir un aspect souvent négligé de l'histoire du droit, sinon du droit lui-même : l'irréductible factualité, non pas des occasions où se dit le droit (les faits qu'il s'agit pour lui de qualifier), mais de la signification même de ses décisions, qui assument moins la forme d'une norme abstraite que celle d'une exception déclarée comme constante* »⁷⁵.

Construites sur une logique particulière d'intégration au précédent, les techniques de jugement du Conseil visent en première lieu à préserver l'équilibre de la jurisprudence. Cet

⁷⁰ BÉZIE Laurent, « Louis Rolland : théoricien oublié du service public », *Revue du droit public*, 2006, p. 863.

⁷¹ SERVERIN Evelyne, *De la jurisprudence en droit privé*, ouvrage cité, p. 93.

⁷² *Ibidem*.

⁷³ LATOUR Bruno, *La fabrique du droit*, ouvrage cité, p. 143.

⁷⁴ SERVERIN Evelyne, *De la jurisprudence en droit privé*, ouvrage cité, p. 94.

⁷⁵ THOMAS Yan, « L'extrême et l'ordinaire », chapitre d'ouvrage cité, p. 72.

équilibre est notamment ce que tous les commissaires du gouvernement ont en vue dans leur travail de tous les jours. Qu'ils soient « *techniciens du droit* », « *horlogers du droit administratif* » ou « *doctrinaux* »⁷⁶, les rapporteurs publics sont censés se comporter comme des mémoires vivantes du droit produit par le Conseil d'État : « *Le commissaire apparaît souvent comme un logiciel du droit. La jurisprudence est envisagée comme un tout, perfectible certes, mais se suffisant à lui-même et doté d'une cohérence interne imparable. Et si elle n'est qu'une "vue de l'esprit", cette considération est cependant à ce point forte qu'elle dicte aux commissaires la recherche implacable de toute contradiction* »⁷⁷. Dans les faits, le rapporteur public, avant de proposer ses conclusions, va se demander si le précédent est superposable ou non. Dans ce « *jeu des précédents* », le commissaire recourt constamment à « *l'espèce d'air de famille qui permet de rapprocher les situations de façon à juger de la même façon* »⁷⁸. Quant aux juges eux-mêmes, ils participent également à cette entreprise de systématisation, puisque, lorsqu'ils sont confrontés à plusieurs interprétations possibles d'un texte, ils ont pour tâche de privilégier la compatibilité avec le système existant. En ce sens, et du point de vue de la théorie du droit, leur raisonnement est guidé par le principe de non-contradiction. On constate ainsi que la construction de la jurisprudence par le Conseil d'État obéit à un jeu à double sens entre l'exception et la règle (et non simplement à la subsumption d'un cas particulier sous une règle générale), et que l'établissement d'une hypothèse constante de non-contradiction constitue un trait essentiel de la production de ce droit.

Au regard de ce que l'ethnographie historique du Conseil d'État (cf. chapitre 1) a permis de mettre en valeur, notamment en ce qui concerne le caractère politique des carrières au sein de l'institution, il serait de mauvaise méthode de réduire la prise de décision au Conseil, y compris pour ce qui est du contentieux, à une pure technique juridique. Cependant, on ne gagne pas non plus nécessairement grand-chose à considérer ce problème sous un angle exclusivement externaliste. Légitime en soi, la dénonciation de la politisation de l'institution ne révèle pas tout l'envers du décor, comme Bruno Latour a pu le relever dans son ethnographie contemporaine : « *Il pouvait paraître naïf de passer trop longtemps à dénoncer les conflits d'intérêts, la multiplicité des fonctions tenues, l'importance du politique dans les carrières, et mieux valait montrer comment, malgré tout, la construction du droit n'était pas réductible à ce jeu d'intérêts. En effet, tous ces conflits sont évidents dès le départ, et toute insistance supplémentaire pourrait sembler naïve ou tout bonnement déconseillée vu la culture du secret de cette institution* »⁷⁹. Aussi, pour comprendre quelle est la « logique » des décisions qui sont prises au contentieux, serait-il plus fertile d'entrer dans une compréhension un peu plus subtile que la stigmatisation du droit comme simple emballage des relations de pouvoir. Pour cela, on peut utiliser la distinction que propose Pierre Bourdieu (dans *Le sens pratique*) entre « la logique logique » et « la logique pratique », et l'appliquer aux juristes du Conseil d'État, que nous avons définis dans le chapitre précédent comme des « producteurs de logique ». En faisant cela, il nous faut aussi avoir conscience que l'activité consistant à juger ne représente pas n'importe quelle activité. Robespierre disait : « *Juger, le plus terrible de tous les pouvoirs* » ; plus près de nous, l'avocat Daniel Soulez-Larivière confiait : « *Un haut magistrat que j'avais rencontré voici 15 ans m'exprimait : "Juger me brûle"* »⁸⁰. La difficulté qu'il y a à juger fait

⁷⁶ RAINAUD Nicolas, *Les commissaires du gouvernement près le Conseil d'État*, ouvrage cité, p. 20.

⁷⁷ *Ibidem*, p. 148.

⁷⁸ LATOUR Bruno, *La fabrique du droit*, ouvrage cité, p. 243.

⁷⁹ *Ibidem*, p. 170. Cf. également ce qu'Olivier Favereau écrit : « *Au lieu de jeter l'anathème sur l'ensemble du champ juridique, il serait plus fructueux d'en exploiter davantage les ressources critiques, précisément parce qu'il ne faut en escompter ni une dynamique idéale de complète coordination ni une dynamique désespérante de complète reproduction* » (« Complément », chapitre d'ouvrage cité, p. 298).

⁸⁰ SOULEZ-LARIVIÈRE Daniel, « Le point de vue de l'avocat » in CHAMPEIL-DESPLATS Véronique, GRZEGORCZYK Grégoire et TROPER Michel (dir.), *Théorie des contraintes juridiques*, ouvrage cité, p. 113.

d'autant mieux ressortir la complexité de la logique des décisions du Conseil d'État. Là aussi, on peut utiliser un témoignage contemporain (celui d'un commissaire du gouvernement avec lequel Bruno Latour s'est entretenu), qui apparaît en accord avec les pratiques observées sous la Troisième République :

En fait on s'attache à juger en équité et ensuite on bâtit une solution adaptée ; ou inversement, peu importe la décision, nous sommes indifférents à la solution, et nous sommes uniquement intéressés au droit, c'est pourquoi nous aimons tant les grands arrêts de rejet, c'est contradictoire.⁸¹

Ce commissaire du gouvernement parle de contradiction car il pense vraisemblablement aux arrêts (comme celui *Commune de Monségur* cité *supra*) qui posent une question de droit dont se délectent les spécialistes de contentieux, mais qui n'empêchent pourtant pas le rejet de la requête du plaignant. De ce témoignage on peut aussi inférer que les deux catégories du rejet et de l'annulation (soit le juge donne raison à l'administration soit il donne raison au requérant) organisent tout le raisonnement des membres du Conseil. D'autre part, le fait que, finalement, le juge puisse très bien se décider dans un sens comme dans un autre confirme à nouveau les impressions livrées par Daniel Soulez-Larivière : « À une autre occasion, ayant assisté à un délibéré, j'ai compris que la démarche des juges consistait d'abord à se décider et ensuite à trouver les moyens de leur décision. La contrainte juridique était faible »⁸². Plus loin, Soulez-Larivière grossit encore le trait en déclarant : « D'une manière générale, bien que ceci soit en train de changer, les juges français que j'ai connus depuis une trentaine d'années, se déterminent d'abord en fonction de leur désir et ensuite le mesurent aux contraintes juridiques, en ouvrant la penderie et trouvant l'habit qui convient le moins mal à la décision. C'est assez normal puisqu'ils ne sont pas dans la légitimité de créer de la norme, donc de la contrainte, ils se situent donc à l'extérieur de celle-ci et en jouent comme d'un instrument »⁸³.

Il est possible de proposer une formulation plus élaborée du témoignage livré par l'avocat Daniel Soulez-Larivière. Cette idée que les juges se déterminent avant de délibérer et de motiver leurs décisions (que l'on retrouve dans la rhétorique de l'argumentation de Perelman⁸⁴) est en effet comparable à la notion de définition de la situation, centrale dans la sociologie interactionniste. Cette notion désigne pour Thomas une sorte de prérequis (non-cognitif) à l'action : « *Préalablement à tout acte ou comportement de libre-arbitre, il y a toujours une phase d'examen et de délibération que nous pouvons appeler la définition de la situation* »⁸⁵. Telle est la définition de cette notion fondamentale. Ce qu'il y a de plus intéressant pour notre objet, c'est que Thomas connecte cette règle de la pratique à la moralité et au droit :

C'est dans cette connexion qu'un code moral se met en place, code moral qui est un ensemble de règles ou normes de comportement, et qui régule l'expression des souhaits et qui se construit petit à petit par des définitions successives de la situation. En pratique, c'est l'abus

⁸¹ LATOUR Bruno, *La fabrique du droit*, ouvrage cité, p. 145.

⁸² SOULEZ-LARIVIÈRE Daniel, « Le point de vue de l'avocat », chapitre d'ouvrage cité, p. 112.

⁸³ *Ibidem*. Encore une fois, nous avons bien conscience du fait que ces témoignages émanent d'acteurs contemporains postérieurs à notre période. Mais, comme expliqué plus haut, ils paraissent s'accorder complètement avec ce qui se dit et s'écrit du Conseil d'État tertio-républicain. De plus, le témoignage d'un avocat ayant pu assister à un délibéré est un fait tellement rare (il s'agit même d'un cas unique) qu'il constitue forcément une aubaine pour l'enquêteur.

⁸⁴ Voir notamment, dans *Le champ de l'argumentation* (Bruxelles, Presses universitaires de Bruxelles, 1970), les chapitres « Raisonnement juridique et logique juridique » (p. 123-130) et « Qu'est-ce que la logique juridique ? » (p. 131-138).

⁸⁵ THOMAS William, *The unadjusted girl*, Montclair (New Jersey), Patterson Smith, 1969 [1923], p. 42 (c'est moi qui traduis).

qui survient en premier : la règle est faite pour empêcher sa récurrence. La moralité est ainsi la définition de la situation qui est généralement acceptée [*the generally accepted definition of the situation*], qu'elle s'exprime dans l'opinion publique ou dans le droit non écrit, dans un code légal formel ou dans les prohibitions ou les commandements religieux.⁸⁶

L'idée que développe Thomas s'applique avec félicité à la construction jurisprudentielle qu'est le service public sous la troisième, acquise par « des définitions successives de la situation » et en tenant compte de « la définition de la situation qui est généralement acceptée », ce qui est une autre manière de désigner l'opinion publique. D'autre part, on peut retenir de l'idée de définition de la situation que, dans la pratique, ce n'est pas le caractère objectif d'un phénomène qui est déterminant, mais la représentation que les acteurs s'en font, ce qui laisse une grande place à la *croyance*. Une fois que les individus ont défini la situation, ils font aussi évoluer leur comportement pour s'y adapter, ce qui peut correspondre aux efforts des juges du Conseil d'État pour intégrer de nouveaux faits à leur jurisprudence et ainsi maintenir cette dernière à l'équilibre.

Au Conseil d'État, si l'on peut dire que les juges passent toujours par une étape qui s'apparente à la définition de la situation des interactionnistes, cet élément de procédure mérite d'être associée à l'idée, évoquée plus haut, que, pour chaque affaire, l'issue n'est jamais entièrement prédéterminée. Pour les membres de la juridiction administrative, c'est en effet presque une obligation, sur le plan déontologique, d'envisager toutes les options possibles, de les peser et de les soupeser, de manière à se demander *in fine* : « Avons-nous suffisamment hésité ? ». C'est là aussi un des résultats qui se dégage de l'enquête contemporaine réalisée par Bruno Latour : « *La justice n'écrit droit que par des voies courbes. Autrement dit, si elle refusait d'errer, si elle appliquait une règle, on ne saurait la qualifier ni de juste ni même de juridique*. Pour qu'elle parle juste, il faut qu'elle ait hésité »⁸⁷. « Hésiter, décider puis se justifier », telles semblent être les trois « étapes » du raisonnement suivi au sein de la section du Contentieux du Conseil d'État. Cette idée que le résultat vient avant la décision a été développée par Garfinkel pour illustrer la façon dont les juges construisent leurs opinions, à partir notamment d'une enquête menée au sein des jurés d'assises :

Dans les études sur la prise de décision, l'accent est généralement mis sur le fait que les personnes connaissent à l'avance les conditions dans lesquelles elles vont choisir un cours d'action particulier parmi un ensemble de cours alternatifs possibles, et qu'elles corrigent leurs choix précédents dans le fil de l'action à mesure qu'apparaissent les informations nouvelles. Nous suggérons que, peut-être, pour les décisions prises dans les situations de choix de sens commun, dont les caractéristiques sont largement tenues pour acquises, c'est-à-dire dans les situations quotidiennes, cela ne se passe pas réellement de cette manière. Au lieu de considérer que les décisions sont prises en fonction de ce qu'exigent les occasions, il convient de développer une formulation alternative. Elle consiste dans la possibilité que la personne définisse rétrospectivement les décisions qui ont été prises. *Le résultat vient avant la décision* [*the outcome comes before the decision*].⁸⁸

Selon Garfinkel, les décisions des jurés d'assises ne dépareillent pas avec les décisions de sens commun de la vie quotidienne :

Dans le matériau exposé ici, ce n'est qu'une fois que la décision avait été prise que les jurés comprenaient les conditions qui définissaient une décision juste. Ce qui fait de leur

⁸⁶ THOMAS William, *The unadjusted girl*, ouvrage cité, p. 43 (c'est moi qui traduis).

⁸⁷ LATOUR Bruno, *La fabrique du droit*, ouvrage cité, p. 162.

⁸⁸ GARKINKEL Harold, *Recherches en ethnométhodologie*, traduction de Michel Barthélémy, Baudouin Dupret, Jean-Manuel de Queiroz et Louis Quéré, Paris, PUF, 2007 [1967], p. 199.

décision une décision juste, c'était ce qu'ils décidaient rétrospectivement qu'ils avaient fait. Quand ils avaient le résultat en main, ils retournaient chercher le « pourquoi », les choses qui avaient conduit au résultat, et cela pour donner à leur décision un peu d'ordre, ce qui, en l'occurrence, constitue le « caractère officiel » [officialness] de la décision.⁸⁹

Ce que décrit Garfinkel dans sa perspective ethnométhodologique retient l'attention car cela fait penser à ce que disait Hauriou de la jurisprudence administrative, à savoir qu'elle était « instinctive ». La mise en ordre des motifs ne peut venir qu'*a posteriori*, car les juges ne savent ce qu'ils ont voulu dire qu'après l'avoir dit. Ce n'est qu'à cette condition qu'un texte comme un arrêt du Conseil d'État peut être pensé comme une action, et ce n'est qu'à cette condition qu'on peut lui reconnaître une force illocutoire. On peut alors trouver des différences entre notre propos et l'approche ethnométhodologique : outre le fait que Garfinkel étudie des juridictions échevinales, en se concentrant sur les jurés (*i.e.* sur des juges non professionnels), sa démarche se situe à un niveau essentiellement *cognitif*. C'est pourquoi, pour comprendre comment se déterminent les juges du Conseil d'État dans leur approche contentieuse des services publics, l'outil le plus adapté paraît être le réalisme juridique développé par Mark Osiel, qui est, en un sens, dérivé des arguments interactionnistes faisant voir la décision des juges comme non-déterminée *a priori*. Dans son article sur la résistance judiciaire sous les dictatures brésilienne et argentine⁹⁰, ce juriste états-unien défend le point de vue original selon lequel aucune interprétation du droit ne lie les juges au point de les forcer à accepter ou au contraire à rejeter des lois répressives. Ainsi, comme l'écrit Liora Israël, « à une vision qui associait un peu mécaniquement un *ethos* professionnel à un type de comportement politique, le réalisme juridique substitue une vision plus stratégique du magistrat dans laquelle celui-ci utilise les outils juridiques à sa disposition, au profit d'une finalité qui lui est propre »⁹¹. Ceci correspond exactement au point où nous voulions en venir au sujet de la jurisprudence du Conseil d'État sur la question des services publics, même si la contrainte est bien évidemment moindre sous la République qu'en présence d'une dictature.

Les choix établis par la section du Contentieux du Conseil pour décider ce qui était service public et ce qui ne l'était pas témoigne de la porosité entre public et privé déjà analysée dans le chapitre 1 de la première partie. On peut ainsi parler à ce sujet d'une « *jurisprudence transactionnelle* »⁹², qui rend complètement illusoire la triple équation rêvée par Gaston Jèze entre service public, personne publique et statut de la fonction publique. Cette triple équation, qui n'a jamais vraiment existé sur notre période, est supplantée par des stratégies d'accommodement qui sont bien résumées par Henri Oberdorff lorsqu'il écrit : « Dans la pratique, il existe une très grande malléabilité de la notion de service public. Quel décalage entre la crispation sur les principes et la souplesse sur les pratiques ! »⁹³. Cet aménagement de la gestion des services publics par la jurisprudence remonte à une tradition ancienne. Xavier Bezançon rapporte ainsi que dès l'origine, « les services publics furent confiés, en règle générale, à des personnes privées pour deux raisons : l'initiative en revenait généralement à un ou des hommes, inventeurs et financiers venant proposer leurs idées au roi ; l'absence

⁸⁹ GARKINKEL Harold, *Studies in ethnomethodology*, Cambridge, Polity Press, 1990 [1967] p. 114 (c'est moi qui traduis).

⁹⁰ OSIEL Mark, « Dialogue with Dictators: Judicial Resistance in Argentina and Brazil », *Law and Social Inquiry*, 20 (2), 1995, p. 481-550.

⁹¹ ISRAËL Liora, *Robes noires, années sombres*, ouvrage cité, p. 204.

⁹² Expression utilisée par Grégoire Bigot (dans *Introduction historique au droit administratif depuis 1789*, ouvrage cité, p. 185) au sujet de la délimitation du domaine public.

⁹³ OBERDORFF Henri, « Signification de la notion de "service public à la française" » in KOVAR Robert et SIMON Denys (dir.), *Service public et communauté européenne : entre l'intérêt général et le marché*, La Documentation française, 1998, tome 2, p. 91.

*d'administration interne à l'État et la faiblesse continue des moyens fiscaux qui amenèrent naturellement les monarques à confier aux personnes privées des prestations de service public par voie de contrat ou de réglementation, ou les deux »*⁹⁴. Cette tendance n'est pas démentie tout au long du dix-neuvième siècle, lequel incarne le partenariat privé-public, avec le financement mixte et la gestion privée des travaux et des services publics : « *La gestion en régie par les collectivités publiques est philosophiquement et pratiquement très mal vue. Rejetée par son caractère antithétique avec les lois libérales révolutionnaires, qui fondent la primauté de l'entreprise individuelle sur toute autre forme d'entreprise, la gestion en régie est en permanence prohibée* »⁹⁵. Lors du débat à la Chambre sur la loi du 9 juillet 1835 relative à la concession de chemin de fer entre Paris et Saint-Germain, le député orléaniste Eugène d'Harcourt déclare que « *l'intervention de l'administration dans les opérations particulières est le propre des pays peu avancés* ». Au milieu du dix-neuvième siècle, les halles, les marchés, les abattoirs, les établissements frigorifiques, les haras, les transports fluviaux et même les routes sont concédées par les communes. Il en va de même – on l'a déjà dit – des chemins de fer, ainsi que de la construction du métro parisien, concédée par une loi de 1892.

Sous la Troisième République, les membres du Conseil d'État sont marqués par une idéologie économique qui ne se départit pas de ces stratégies d'accommodement avec le secteur privé. Cette idéologie pourrait être résumée de la façon suivante : le libéralisme est la règle, l'intervention de l'État l'exception. Comme le formule Marie-Christine Kessler, « *le droit administratif apparaît comme l'illustration de ce libéralisme tempéré de sens de l'État et appuyé sur un souci constant de pragmatisme dans lequel se résume le code de déontologie du Conseil d'État* »⁹⁶. Comme leurs collègues de la Cour de cassation, les magistrats du Palais Royal pratiquent « *le culte des vertus moyennes* »⁹⁷, voie médiane qui convient parfaitement à une jurisprudence administrative qui avance au cas par cas et entend bien ne pas choquer l'opinion : « *Vous êtes maîtres de votre jurisprudence. À vous de la créer en ne retenant les règles du Code civil que dans la mesure où l'application en est compatible avec les nécessités de la vie collective* »⁹⁸. Par conséquent, le libéralisme politique défendu par le Conseil d'État s'assortit d'une défense continue de la libre concurrence, libre concurrence qui s'inscrit dans une philosophie de l'État minimum. Laurent Dubois de Carratier résume la culture politique des commissaires du gouvernement de l'époque par « *une idée vague, une conviction pour tout dire : le service public ne peut être géré directement par les pouvoirs publics qu'en cas de défaillance de l'initiative privée* »⁹⁹. On peut illustrer cette tendance des rapporteurs publics d'alors par un passage tiré des conclusions de Jacques Tardieu sur l'affaire *Winkell* (CE, 7 août 1909) : « *Quand l'État, les départements ou les communes se substituent à la libre initiative des particuliers, c'est afin de satisfaire des besoins généraux auxquels l'initiative privée ne pourrait assurer qu'une satisfaction incomplète et déterminante* »¹⁰⁰. Cette doctrine traditionnelle des « circonstances exceptionnelles » est suspendue par les commissaires au moment de la guerre de 14-18 (comme on a pu le voir plus haut avec l'exemple du blé et des céréales), mais ceux-ci ont tôt fait de la remettre au goût du jour une fois le conflit terminé. Cette préférence pour le secteur privé est consacré sur le plan jurisprudentiel, dans les années

⁹⁴ BEZANÇON Xavier, *Les services publics en France du Moyen-Âge à la Révolution*, Paris, Presses de l'École nationale des ponts et chaussées, 1995, p. 11.

⁹⁵ BEZANÇON Xavier, *Les services publics en France de la Révolution à la Première Guerre mondiale*, ouvrage cité, p. 39.

⁹⁶ KESSLER Marie-Christine, *Le Conseil d'État*, ouvrage cité, p. 356.

⁹⁷ BANCAUD Alain, *La haute magistrature judiciaire entre politique et sacerdoce (ou le culte des vertus moyennes)*, Paris, LGDJ, 1993.

⁹⁸ RIVET Charles, conclusions sur l'affaire *Savonneries Henri Olive*, *Revue du droit public*, 1922, p. 113.

⁹⁹ DUBOIS DE CARRATIER Laurent, « Le Conseil d'État, l'économie et le service public », article cité, p. 62.

¹⁰⁰ TARDIEU Jacques, conclusions sur l'affaire *Winkell*, *Recueil Lebon*, 1909, p. 862.

1930, par l'arrêt d'Assemblée *Caisse primaire aide et protection* (CE, 13 mai 1938). Cette décision, dans laquelle le juge écrit que « *le service des assurances sociales est un service public* »¹⁰¹, confirme par-là même ce que tout le monde avait déjà compris à demi-mot, à savoir que l'exécution d'un service public peut être confiée à des organismes privés. En l'occurrence, cet arrêt concernait une caisse chargée de la gestion des assurances sociales, dont le régime mixte combinait des éléments de droit public et des éléments de droit privé. Déjà, en décembre 1935, l'arrêt *Établissements Vézia*, qui impliquait une société de prévoyance, de secours et de prêts mutuels agricoles, avait préparé le terrain à cette reconnaissance en opérant la distinction entre le service public comme organe administratif et le service public entendu comme mission. Même si elles avaient été provoquées par le développement de ce secteur très progressiste des assurances sociales, ces jurisprudences se rattachaient également aisément aux délégations et aux concessions pratiquées en France depuis plusieurs siècles.

Encadré 12 : Henri Jagerschmidt (1853-1923)

Né dans le 2^e arrondissement de Paris, au début du Second Empire, Henri Jagerschmidt grandit dans le milieu de la haute bourgeoisie protestante (son père est avocat à la Cour de cassation et sa mère sans profession). Il étudie au lycée Condorcet, puis devient docteur en droit de la faculté parisienne. En 1878, il entre au Conseil d'État par la voie du concours de l'auditorat, et, à la faveur de l'épuration de 1879, accède presque directement à la première classe du grade d'auditeur. Initialement rattaché à la section des Finances, en même temps sous-chef de cabinet au ministère de la Justice (1878) puis au ministère des Finances (1879), c'est au sein de la section du Contentieux qu'il fait ses armes : d'abord commissaire du gouvernement au Conseil de préfecture de la Seine (un poste d'attente), il exerce cette même fonction près le Conseil d'État (1889), puis devant le Tribunal des conflits.

C'est en tant que commissaire du gouvernement qu'Henri Jagerschmidt se fait un nom dans le petit milieu du contentieux administratif. En 1889, c'est en effet lui qui conclut dans la célèbre affaire *Cadot*, qui marque la fin de la théorie du ministre-juge, vestige de la justice retenue abandonnée avec la loi du 24 mai 1872. Mais ce sont surtout ses conclusions sur l'affaire *Compagnies des chemins de fer d'Orléans et du Midi* (CE, 12 janvier 1895), dans lesquelles il donne tort à l'État, qui lui assurent une publicité dont il se serait bien passé. Son nom est cité au Parlement au cours de débats houleux, qui ont raison du cabinet Dupuy. La presse d'opposition met en exergue ses liens avec les compagnies demandereses : Jagerschmidt est resté proche de Léon Aucoc, qui a quitté le Conseil en juillet 1879 pour marquer sa solidarité avec ses collègues « épurés », et qui est ensuite devenu président du conseil d'administration de la Compagnie des chemins de fer du Midi. Quelques années plus tard, au début du vingtième siècle, une de ses filles (il est marié et père de 4 enfants) épousera le sous-chef de l'exploitation à la compagnie des chemins de fer d'Orléans.

Promu conseiller d'État en 1902, Jagerschmidt accède à la présidence de section en juin 1910, mais ses centres d'intérêt commencent à se situer de plus en plus en dehors du Palais Royal : il est membre de la commission supérieure de la Caisse nationale des retraites pour la vieillesse, puis surtout président de la commission de surveillance des banques coloniales. En 1922, ses liens avec les milieux financiers lui permettent d'entrer au conseil d'administration du Crédit foncier. Plutôt que de démissionner, Henri Jagerschmidt demande alors sa mise en retraite du Conseil d'État, laissant derrière lui une carrière qui l'aura vu officier comme un commissaire peu doctrinal accompagnant l'évolution du temps et cultivant des années durant ses connexions avec le monde des affaires.

¹⁰¹ CE, 13 mai 1938, *Caisse primaire « Aide et protection »*, *Recueil Lebon*, 1938, p. 417.

Une des cas emblématiques de cette jurisprudence transactionnelle que l'on vient d'évoquer est l'affaire *Compagnies des chemins de fer d'Orléans et du Midi*, qui est portée devant le Conseil d'État au début du mois de janvier 1895¹⁰². L'affaire concerne la garantie d'intérêts apportée par l'État aux compagnies ferroviaires : doit-elle prendre fin avec l'expiration de la concession, en 1956, ou en 1914, date nouvellement fixée par le ministre des Travaux publics, Louis Barthou ? La première solution coûterait bien plus cher à l'État. Dans des conclusions exceptionnellement longues¹⁰³, Henri Jagerschmidt (encadré 12) accorde gain de cause aux compagnies et demande l'annulation de la décision ministérielle. Il est suivi par l'Assemblée du contentieux du Conseil d'État. L'audience de ce différend entre les compagnies et l'État dépasse largement le cadre du Palais Royal ; l'affaire passionne l'opinion : 2 millions de Français possédant 34 millions de titres. Raynal, le ministre qui a conclu la convention initiale en 1883, est traité de « *bandit* » et est accusé d'avoir signé « *des conventions scélérates* »¹⁰⁴. Le nom de Jagerschmidt est cité à la Chambre (séance du 14 janvier 1895) par Raynal, l'ancien ministre, que le commissaire du gouvernement a souvent mentionné dans ses conclusions. L'édition du 14 janvier 1895 du quotidien *La Lanterne* écrit : « *C'est la préoccupation des intérêts des compagnies et de leurs actionnaires plutôt que des préoccupations juridiques qui semblent avoir dominé les débats et la décision. Quant à l'attitude du commissaire du gouvernement, qui a nettement conclu contre l'État, elle a été si bizarre qu'on est tenté de croire que toute cette affaire devant le Conseil d'État n'a été qu'une comédie savamment réglée d'avance* ». Le 9 janvier, c'est-à-dire avant même que l'Assemblée du contentieux ne se réunisse pour statuer, Yves Nangis, rédacteur à *La Libre Parole*, s'en prend à « *la juiverie amplement représentée au Conseil d'État* » ; il écrit que « *dans un procès où l'épargne française a un milliard et demi engagé, les juifs décideront en dernier ressort* ». Le texte de Nangis, qu'il intitule « *Les juifs au Conseil d'État* », le conduit à se battre en duel avec André Spire, jeune auditeur au Conseil. L'affaire entraîne la démission de Barthou, et à sa suite celle du cabinet Dupuy et du Président de la République Casimir-Périer. Le secteur des chemins de fer apportera d'ailleurs trois ans plus tard un nouveau scandale, de moins grande ampleur, impliquant cette fois-ci Romieu (CE, 5 août 1898, *Compagnie du Nord et autres*)¹⁰⁵.

Les conclusions prononcées par Jagerschmidt dans l'affaire *Compagnie des chemins de fer d'Orléans et du Midi* laissaient transparaître une approche dogmatique, fortement imprégnée de juridisme, des questions économiques. Comme cela a été expliqué dans le chapitre 1, la formation des membres du Conseil d'État (en tout cas de ceux qui sont passés par le concours de l'auditorat) est majoritairement tournée vers le droit, et laisse peu de place à la science économique. Cette faiblesse dans la formation des juges est facilement repérable dans leur jurisprudence et dans les conclusions des commissaires du gouvernement : la légitimité et la pertinence des services publics n'y sont abordées que *via* une approche assez grossière par les limites du marché. La théorie économique, notamment celle des monopoles naturels à rendements décroissants, n'est jamais invoquée. Y compris dans les années postérieures à notre période, les innovations dans ce domaine comme la théorie des biens publics purs, celle des actifs spécifiques co-spécialisés, celle des contrats incomplets ou encore celle des coûts de transaction, bref tous les efforts produits par la pensée économique pour souligner les limites du marché passeront très difficilement les portes du Palais Royal. Tout juste le Conseil produira-t-il sa théorie « maison » avec, sous l'influence de Pierre Laroque et Bernard Chenot,

¹⁰² Sur cette affaire, on peut renvoyer au chapitre (déjà cité) de Rachel Vanneuville dans *Serviteurs de l'État* (p. 104-105), ainsi qu'à l'ouvrage collectif, dirigé par Louis Fougère, *Le Conseil d'État : son histoire à travers les documents d'époque (1799-1974)*, ouvrage cité, p. 639-646.

¹⁰³ Celles-ci sont reproduites dans le *Recueil Lebon*, 1895, p. 32-56.

¹⁰⁴ *La Petite République*, 14 janvier 1895.

¹⁰⁵ Pour les réactions à cette affaire, voir chapitre 1, p. 99.

la théorie dite du service public virtuel (CE, 29 janvier 1932, *Société des autobus antibois*), selon laquelle l'autorité administrative peut créer une mission de service public à caractère industriel et commercial dès lors que celle-ci s'exerce sur le domaine public.

Malgré ce que peuvent laisser penser les développements qui précèdent sur les affaires liées aux compagnies de chemin de fer, le rapport des membres du Conseil d'État à la théorie économique et à l'économie en général laisse affleurer une frugalité qui semble être pour eux la marque de fabrique des services publics. On remarque en effet dans l'écriture du juge administratif tout un discours sur la nécessaire absence de profit qui caractériserait le service public. Ce discours, qui s'accompagne d'une croyance dans la simplicité d'être des fonctionnaires, peut s'analyser comme une réaction à la vénalité des offices, qui avait encore cours au début du dix-neuvième siècle (et même au-delà). De même que le passage du pouvoir personnel au pouvoir bureaucratique (dont le Conseil d'État peut être vu comme la pierre angulaire), la liaison entre le service public et l'absence de profit a un côté extraordinaire. Ce côté extraordinaire saute aux yeux dans l'arrêt des bains-douches évoqué *supra*. Dans cette affaire, tous les représentants du « camp » du public donnent raison à la Ville de Paris : le ministre de l'Intérieur, pour qui l'établissement des bains-douches « *a le caractère d'une institution d'hygiène publique* »¹⁰⁶, le commissaire du gouvernement (en l'occurrence Teissier) et la formation de jugement. Alors que l'argument principal de la Chambre syndicale des propriétaires de bains consiste à dire que la commune, avec son établissement de bains-douches, « *exerce une industrie interdite aux municipalités* »¹⁰⁷, le Conseil d'État juge qu'« *il résulte de l'instruction que ces bains sont gratuits, sous la seule réserve d'une redevance de 10 centimes pour la location du linge, et que, dans ces conditions, ils ne peuvent être considérés comme faisant l'objet d'un commerce ou d'une industrie* »¹⁰⁸. Cette opposition à l'esprit de lucre est reprise dans la théorisation que les universitaires proposent de la jurisprudence. Louis Rolland n'hésite ainsi pas à affirmer que « *la règle d'égalité s'accompagne de la règle de gratuité* »¹⁰⁹. Puis il abandonne cette idée : « *La gratuité n'est pas l'essence des services publics* »¹¹⁰. Il faut dire qu'entre l'arrêt des bains-douches de 1906 et les années 1930, les services publics industriels et commerciaux ont fait leur apparition. Lorsque Achille Mestre écrit dans son cours qu'« *il n'y a qu'un malheur, c'est qu'entre l'idée d'industrie et l'idée de service public il y a une antinomie complète* » et que « *l'État – c'est démontré maintenant de façon complète – est en principe incapable de conduire à bien une entreprise de caractère industriel* »¹¹¹, on ne sait pas vraiment si, par ces propos, il signe l'arrêt de mort des SPIC ou bien s'il considère que cette nouvelle catégorie permet de prendre le relais d'un État défaillant en matière économique. Il faut bien comprendre, en effet, que, jusqu'au début des années 1920, les services économiques (eau, gaz, électricité) ne se distinguent pas des autres services publics, et qu'après 1921, « *il faut vivre avec une ligne de démarcation entre des services qualifiés d'industriels et commerciaux et les services proprement administratifs* »¹¹². Au vu de l'absence de profit qui était censée caractériser l'éthique du service public pour les membres du Conseil d'État, la notion de SPIC posait de redoutables problèmes, puisque, dans ce cadre, il était demandé à un organisme de satisfaire l'intérêt général tout en agissant selon les méthodes du secteur privé, et qu'en outre, la jurisprudence de ces années-là avait laissé dans l'ombre la possibilité qu'une gestion à caractère non lucratif pût ne pas impliquer une maîtrise publique.

¹⁰⁶ Recueil Lebon, 1906, p. 91.

¹⁰⁷ *Ibidem*.

¹⁰⁸ *Ibidem*.

¹⁰⁹ ROLLAND Louis, *Cours de droit administratif*, Paris, Les cours de droit, 1935, p. 62.

¹¹⁰ ROLLAND Louis, *Cours de droit administratif*, Paris, Les cours de droit, 1946, p. 131.

¹¹¹ MESTRE Achille, *Répétitions écrites de droit administratif*, Paris, Les cours de droit, 1934, p. 74.

¹¹² DUBOIS DE CARRATIER Laurent, « Le Conseil d'État, l'économie et le service public », article cité, p. 66.

ii) Le fort désir de définition des entrepreneurs de morale

Il est difficile de trouver l'équivalent du *Recueil Lebon* pour objectiver les usages de la notion de service public du côté du pôle universitaire du droit administratif. Un indicateur possible, quoiqu'imparfait, consiste à regarder les thèses qui sont soutenues dans les facultés, en ayant conscience que ce qu'on met alors derrière le terme de thèse ne correspond pas tout à fait aux thèses actuelles. Dans *Enseigner le droit public à Paris sous la Troisième République*, Guillaume Richard analyse en détail les thèses qui ont été soutenues au sein de la faculté parisienne entre 1870 et 1940¹¹³. Il recense en tout et pour tout 22 thèses sur le thème du service public, qui s'échelonnent entre 1899 et 1940 : 8 sont soutenues avant ou pendant la Première Guerre mondiale, 1 en 1921 et 13 entre 1930 et 1940. Berthélemy, Jacquelin et Mestre dirigent à eux trois 13 de ces 22 thèses. Si beaucoup de thèses ne comportent pas de définition du service public, cette notion est abordée principalement sous l'angle économique (intervention de l'État et des personnes publiques dans l'économie, concurrence avec le privé). Par ailleurs, sur ces 22 thèses, 7 d'entre elles étudient un service particulier, sous un angle monographique : l'Assistance publique (thèse de Jean Domec), les Postes (Charles Bauchet et Guy de Lavaissière de Lavergne), la distribution d'énergie (Henri Bonifacy), l'enseignement (Noubel) et le service des poudres (Georges Cassaigne) ; on peut ajouter la thèse de Paul Alglave sur les assurances-incendies en Allemagne.

Au-delà du service public dans les thèses, il ne faudrait pas croire que les universitaires se résignent volontiers à l'absence de définition de la notion qui découle du caractère labile de la jurisprudence du Conseil d'État. Définir le service public est en effet un des « *dadas* »¹¹⁴ de la doctrine. Pour cela, les universitaires ont d'abord tenté de définir la notion par son objet, ou par ses objets, tentatives qui, comme on l'a vu, ont rapidement été mises en échec par le caractère évolutif de la jurisprudence. En outre, comme l'écrit Vedel, « *il était impossible de définir le service public par son seul objet sous peine de voir un service public dans toute activité orientée vers la satisfaction d'un besoin collectif, fût-ce la fabrication du pain par les boulangers* »¹¹⁵. On se souvient également des incertitudes de Duguit au sujet de la caractérisation des chemins de fer¹¹⁶. Pour ne pas s'embarrasser de définitions matérielles, Duguit avait écrit : « *On ne peut pas déterminer a priori ce qui est activité de service public de ce qui ne l'est pas. Ceci dépend de la conscience collective et du développement de la solidarité sociale (obligation pour les gouvernants)* »¹¹⁷. Jèze, lui, évoque le critère de l'intention des gouvernants, ce qui revient en quelque sorte à botter en touche : « *À quel criterium faut-il s'attacher ? À mon avis, il faut rechercher uniquement l'intention des gouvernants, touchant l'activité administrative considérée. Sont uniquement, exclusivement, services publics les besoins d'intérêt général que les gouvernants, dans un pays donné, à une époque donnée, ont décidé de satisfaire par le procédé du service public. L'intention des gouvernants est seule à considérer* »¹¹⁸. À côté de l'impossible définition par l'objet ou de la très accueillante définition

¹¹³ Cf. *Enseigner le droit public à Paris sous la Troisième République*, p. 782-786 et annexe B (p. 857-867). Guillaume Richard indique qu'entre 1890 et 1910, environ 300 thèses sont soutenues chaque année à Paris. Ce chiffre se stabilise entre 200 et 250 au milieu des années 1920.

¹¹⁴ WALINE Marcel, « Note sur CE, section, 28 juin 1963, *Narcy* », *Revue du droit public*, 1963, p. 1186.

¹¹⁵ VEDEL Georges, « Les bases constitutionnelles du droit administratif », article cité, p. 52. On peut prendre le propos de Vedel avec une certaine ironie quand on le rapporte aux différentes tentatives dans l'histoire pour créer un service public de la boulangerie (cf. *supra*, p. 11-12).

¹¹⁶ Cf. chapitre précédent, p. 277.

¹¹⁷ Cité par Jacques Chevallier dans « Essai sur la notion juridique de service public », *Publications de la faculté de droit d'Amiens*, numéro 7, 1976, p. 156.

¹¹⁸ JÈZE Gaston, *Les principes généraux du droit administratif*, Paris, Giard, 1930, tome 2, p. 16. Même tonalité chez un auteur (André de Laubadère) un peu tardif pour notre période : « *Ce sont les Pouvoirs Publics qui décident qu'à tel moment tel besoin public doit être satisfait par ce procédé et donner lieu à la création d'un service public ;*

par l'intention des gouvernants, on trouve aussi dans la gamme de solutions offertes par la doctrine le critère organique (*i.e.* la nature, publique ou privée, de la « personne » qui agit), le critère formel (*i.e.* la forme de l'acte : contient-il par exemple des prérogatives de puissance publique ?), le critère matériel, donc (celui relatif à l'activité en question), auxquels on peut ajouter l'origine du financement (par l'impôt, par redevance ou par une tarification quelconque) et les modalités de fonctionnement du service. Aucun de ces critères pris isolément ne suffit à caractériser un service public ; il faut bien souvent les combiner, et, encore aujourd'hui, la jurisprudence continue à chaque occasion de complexifier leur articulation. Tout en constatant que les commentateurs des arrêts tiennent à leur définition, on peut conclure avec Didier Truchet que « *la recherche d'un régime l'a emporté sur celle du concept (ce que l'histoire du droit administratif rendait sans doute inévitable) ; ayant mis la charrue avant les bœufs, on n'a jamais pu rétablir ensuite l'ordre de l'attelage* »¹¹⁹.

Le fait que les universitaires ne parviennent pas à établir une définition stable et universellement applicable du service public ne signifie pas pour autant que toutes leurs tentatives soient des coups d'épée dans l'eau. Ce qu'on a montré dans le chapitre précédent au sujet du rôle de la doctrine souligne en effet que les professeurs, bien qu'inférieurs en position par rapport aux membres du Conseil d'État, n'écrivent pas pour rien. Par les différentes modalités de leur contribution au droit administratif, les professeurs parviennent à assurer une diffusion à ce dernier, à l'Université et ailleurs (rappelons que, dans les années 30, Mestre donnait des « causeries » à la radio sur le droit administratif). Plus qu'encore qu'à de la diffusion, c'est au renforcement de sa puissance coercitive que les universitaires œuvrent : « *Le droit est fait pour s'appliquer ! Les juristes ont donc l'obligation d'employer le langage des instances normatives (loi et jurisprudence), mais aussi de l'explicitier et de le compléter pour aider à sa mise en œuvre, ce qui revient à inventer un langage complémentaire* »¹²⁰. Pour ce faire, et en connexion directe avec les arrêts, les voix de la doctrine ont plusieurs moyens : ils peuvent écrire dans des revues ou dans les recueils (*Dalloz* et surtout *Sirey*), des notes d'arrêt (qui portent sur une seule décision) ou des chroniques de jurisprudence (qui prennent ensemble plusieurs arrêts). Ces différents outils offrent aux professeurs *un espace de prédication juridique normative*, comparable à ce qu'ils font lorsque, dans les amphithéâtres, ils montent en chaire. Ainsi, comme on va le voir, les universitaires se comportent comme de véritables entrepreneurs de morale, *a fortiori* dans le domaine du service public. Ceci est particulièrement vrai d'Hauriou, parangon de cette figure nouvelle de l'arrêtiste, qui, dans ses notes, laisse libre cours à son rigorisme moral. Le doyen de la Faculté de Toulouse ne goûte guère aux spectacles ; il considère comme un « *fâcheux symptôme de décadence morale* »¹²¹ l'enthousiasme des villes du Sud-Ouest pour les corridas. Dans sa note sous l'arrêt *Esquieu*¹²², Hauriou se montre également hostile aux classes mixtes, le mélange entre filles et garçons dans une même classe étant selon lui peu recommandable du point de vue moral. De ce rigorisme nous allons donner deux exemples supplémentaires : un qui ne concerne pas directement le service public et un qui y est étroitement relié.

Le premier exemple a trait à la prostitution. À Toulon, en 1916, s'exerçait ce que le GAJA appelle d'un de ces euphémismes propres à la langue du Conseil d'État « *la galanterie*

cet élément fournit le critère du service public [...] Le critère du service public se trouve dans l'intention des gouvernants » (*Traité élémentaire de droit administratif*, Paris, LGDJ, 1957, p. 534).

¹¹⁹ TRUCHET Didier, « Nouvelles récentes d'un illustre vieillard », article cité, p. 428.

¹²⁰ JAMIN Christophe et JESTAZ Philippe, *La doctrine*, ouvrage cité, p. 175.

¹²¹ HAURIOU Maurice, « Note sous CE, 3 décembre 1897, *Ville de Dax* », *Recueil Sirey*, 1898, III, p. 145.

¹²² HAURIOU Maurice, « Note sous CE, 20 janvier 1928, *Esquieu* », *Recueil Sirey*, 1928, III, p. 49.

vénale »¹²³. Pour lutter contre les risques d'espionnage « *par la voie des confidences d'alcôve* »¹²⁴, le préfet maritime de Toulon avait pris des mesures pour restreindre la présence des prostituées autour du port. Deux d'entre elles, Mme Dol et Mme Laurent, avaient décidé de déférer la décision du préfet devant le Conseil d'État. Se pose alors le « problème » de l'intérêt à agir des deux prostituées : « *La première question à se poser était celle de savoir si les requérantes avaient un intérêt légitime à demander l'annulation de l'arrêté ; elles avaient un intérêt, certes, mais cet intérêt était-il légitime ? Il nous est d'avis qu'il n'était pas légitime, parce qu'il n'était pas honnête, et parce que l'appareil juridique n'est pas au service des intérêts qui s'avouent eux-mêmes malhonnêtes* »¹²⁵. Hauriou se situe d'emblée sur le terrain des mœurs. Il ne veut pas reconnaître d'intérêt à agir aux prostituées, au nom d'un puritanisme qui s'exprime sans fard et sans hésiter à utiliser « l'argument » du dicton « Nul ne peut se prévaloir de sa propre turpitude ». Le professeur toulousain reproche ainsi à la haute juridiction son laxisme : « *Pourquoi le Conseil d'État n'a-t-il pas fait comprendre, d'un mot, que la galanterie n'est pas l'exercice légitime d'un droit ou d'une liberté individuelle, mais un exercice répréhensible, et que, s'il n'est pas formellement puni, c'est par pure tolérance ; que cette région de la tolérance méprisante est aux antipodes de la région du droit et des intérêts honnêtes, dans laquelle se meut le recours pour excès de pouvoir, et que ce recours, orgueil de la cité française, n'a pas entrée dans le quartier réservé ?* »¹²⁶. Alors qu'il aurait pu invoquer le motif de la défense nationale voire celui de la raison d'État, Hauriou préfère se comporter comme un censeur moraliste, ce qui apparaît de manière encore plus crue lorsqu'il envisage la création d'un syndicat de prostituées : « *Pour matérialiser encore mieux notre pensée, faisons une supposition : la galanterie est une profession ; admettrait-on que l'intérêt professionnel de la galanterie pût justifier un syndicat professionnel de femmes galantes, auquel s'appliquerait la loi du 21 mars 1884 ? Et, si ce syndicat des femmes galantes formait un recours pour excès de pouvoir ! Allons donc, reconnaissons tout de suite que cet intérêt professionnel est inadmissible* »¹²⁷.

Vis-à-vis de l'arrêt *Astruc* déjà cité, Hauriou exerce également le rôle d'un entrepreneur de morale qui n'est pas sans rappeler les analyses que Rousseau développait dans la *Lettre à d'Alembert sur les spectacles*. Dans une affaire qui opposait la ville de Paris à un metteur en scène de théâtre à qui la commune avait promis la concession d'un emplacement sur les Champs-Élysées pour y construire un Palais philharmonique, la question était de savoir si la convention litigieuse était un contrat de droit commun ou une concession de travaux publics. On était donc en plein dans une expression de la théorie de l'étiquetage. Hauriou commence sa prédication en pointant les contraintes d'énonciation qui pèsent sur le discours du juge administratif :

Il ne faudrait pas croire que la question de l'immoralité des spectacles ait été soulevée directement devant le Conseil d'État ; ce serait mal connaître les habitudes de cette haute juridiction. Si, dans le fond, pas mal de ses décisions sont influencées par des préoccupations de moralité administrative, en la forme, les motifs sur lesquels elle les établit sont d'allure juridique, et souvent, pour trouver ces motifs juridiques, elle cherche et elle aime que l'on fouille devant elle les petits côtés de la question ; le moindre argument juridique lui paraît

¹²³ BRAIBANT Guy, DELVOLVÉ Pierre, GENEVOIS Bruno, LONG Marceau et WEIL Prosper (dir.), *Les grands arrêts de la jurisprudence administrative*, ouvrage cité, p. 194.

¹²⁴ *Ibidem*.

¹²⁵ HAURIOU Maurice, « Note sous CE, 28 février 1919, *Dol et Laurent* », *Recueil Sirey*, 1918-1919, III, p. 33.

¹²⁶ *Ibidem*.

¹²⁷ *Ibidem*.

préférable au meilleur argument moral, et, de son point de vue de juge juridique, elle a parfaitement raison.¹²⁸

Selon Hauriou, le Conseil d'État a entièrement raison de ne pas accorder le label de service public aux activités de théâtre. De plus, le commentateur considère qu'il est presque de son devoir de dire ce que le caractère officiel de l'arrêt empêche le juge d'énoncer : « *Sa jurisprudence sur les théâtres doit reposer sur cette idée que l'entreprise de spectacles, dont l'exploitation renferme tant d'éléments de démoralisation, répugne par elle-même au service public, et, si le juge ne croit pas devoir avouer expressément ce fondement moral, il appartient à l'interprète de le mettre en évidence* »¹²⁹. On a là l'illustration de la complémentarité des rôles entre doctrine et jurisprudence au sein du sous-champ du droit administratif. Tout le reste de la note d'Hauriou est à l'avenant de ce moralisme normatif, en vertu duquel « *les besoins publics, comme tout le reste des affaires humaines, doivent être passés au crible de la distinction du bien et du mal* »¹³⁰, et en vertu duquel, autrement dit, il suffit, pour que les activités ne soient pas érigées en service public, « *qu'elles ne soient pas absolument bonnes, qu'elles soient mélangées de bien et de mal, d'avantages et d'inconvénients, car on peut poser en principe que les services publics doivent être des entreprises complètement bonnes et utiles pour la vie sociale* »¹³¹. Cette charge contre les théâtres, menée tout d'abord sous l'angle de la moralité publique, ne semble pas assez pour Hauriou. Il va à présent déplacer le débat sur un terrain fiscal :

Les entreprises de spectacles et d'amusements publics ne sont pas suffisamment productives de revenus pour que l'on soit tenté de les ériger en monopoles financiers. L'Etat a organisé le monopole des tabacs, qui lui rapporte de gros revenus, et, d'une certaine façon, il préside ainsi à une distraction ou à un amusement, mais l'usage du tabac, bien que présentant certains inconvénients, n'est pas très dangereux pour la santé publique [sic], et surtout il n'a pas d'influence sur la moralité.¹³²

L'argument financier, qui est ici utilisé d'une manière inverse de ce que l'on a expliqué plus haut au sujet de l'absence de profit, autoriserait à exclure les théâtres de la sphère des services publics, et d'inclure, par exemple, les casinos (Hauriou ne le dit pas, mais on peut le déduire de son argumentation). Dans sa péroraison, Hauriou martèle la même idée et revient à la prédication morale : « *Ce ne serait peut-être pas le moment d'ériger en services publics les entreprises de spectacle et de théâtre, qui ne présentent aucune nécessité, même financière, dont l'inconvénient même est d'exalter l'imagination, d'habituer les esprits à une vie factice et fictive, au grand détriment de la vie sérieuse, et d'exciter les passions de l'amour, lesquelles sont aussi dangereuses que celles du jeu et de l'intempérance. Il est déjà très discutable que les administrations publiques subventionnent des entreprises de cette nature, et certes il vaudrait mieux s'orienter vers la suppression des subventions que vers l'érection en services publics* »¹³³. Cette affaire, dans laquelle le Conseil d'État, suivant les conclusions de son commissaire Corneille, a débouté le gérant du théâtre des Champs-Élysées, met en relief le droit à prédiquer dont disposent les commentateurs des arrêts de la section du Contentieux, en particulier un commentateur autorisé comme Hauriou, à une époque où le droit administratif n'est pas encore la discipline majoritairement technique et positiviste qu'elle est aujourd'hui.

¹²⁸ HAURIOU Maurice, « Note sous CE, 7 avril 1916, Astruc », *Recueil Sirey*, 1916, III, p. 49.

¹²⁹ *Ibidem*.

¹³⁰ *Ibidem*.

¹³¹ *Ibidem*.

¹³² *Ibidem*, p. 50.

¹³³ *Ibidem*.

iii) Des besoins sociaux qui pressent à la porte

Dans son article « Le droit administratif : une crise sans catastrophe », Jean-Jacques Bienvenu écrit que « *l'idée de service public ne s'est réellement imposée que lorsqu'elle a servi de possible critère de compétence, phénomène qui par nature n'a aucun lien nécessaire avec le degré de l'avancement des interventions de l'État* »¹³⁴. On peut être en désaccord avec ce propos, qui fait comme si les constructions des juristes demeuraient étanches aux évolutions de l'histoire globale et de la demande sociale. S'il est encore trop tôt pour parler du service public comme d'une politique publique, on ne peut douter que la création d'infrastructures pour répondre aux besoins croissants de la société s'impose progressivement à l'agenda. Cette mise à l'agenda s'accompagne de revendications dans le champ politique. Dès le milieu du dix-neuvième siècle, au moment de la deuxième République, Ledru-Rollin propose la reprise par l'État des concessions (mines, canaux, chemins de fer) faites au secteur privé afin de limiter la puissance du grand capital. La nationalisation est alors une idée-force des républicains et des démocrates sociaux, qui « *s'appuie sur l'idée que la concentration capitaliste menace la petite propriété* »¹³⁵. Mais parce que ces forces politiques entendent défendre cette dernière, ils se méfient également des doctrines socialistes et sont à la recherche d'une voie moyenne, d'« *un libéralisme corrigé par l'interventionnisme d'État* »¹³⁶. Il est ainsi essentiel d'intégrer, dans l'analyse de ces besoins sociaux qui frappent à la porte du droit administratif, le poids de l'idéologie radicale. Au congrès de Nancy, en 1907, le Parti radical envisage, dans un vocabulaire qui annonce le programme du Conseil national de la Résistance, « *la reprise par l'État des monopoles de fait* », et en particulier « *le rachat des chemins de fer et du monopole des assurances* ». Ces revendications doivent toutefois compter avec des résistances, y compris parmi les cadres du Parti radical attachés à la propriété privée. C'est pourquoi les républicains et les radicaux se rallient, à l'échelle des communes, aux concessions, et misent, à l'échelle nationale, davantage sur l'école et la fiscalité « *pour assurer un progrès social graduel* »¹³⁷. Au-delà des revendications dans les programmes et dans la compétition électorale, on constate que se met en place un monde du social « *qui a pour principal point commun de se reconnaître dans une notion de "service"* »¹³⁸. La propriété sociale se retrouve ainsi au cœur du développement des services publics, avec en premier chef l'instruction. Cette nouvelle logique de l'action publique va alors imprégner la plupart des mandataires politiques :

Un des faits patents du renversement politique opéré et que l'on retrouve dans les revendications sociales de l'époque est que l'on ne réclame plus du pain mais du « bien-être ». Dès lors, tout mandat politique va être en quelque sorte commandité par cette logique de devoir se présenter devant ses électeurs, afin de pourvoir la communauté d'un « ensemble mesuré d'éléments de la vie quotidienne ». Plus qu'une conquête sociale, ce « bien-être » va s'exercer comme un droit social évident et se légitimer publiquement comme « programme administratif ».¹³⁹

À un niveau tout à fait basique d'organisation de la vie sociale, de même que le service public de l'équarrissage naîtra plus tard des problèmes de contamination posés par la maladie de la vache folle, de même une décision comme celle de l'arrêt *Thérond* (CE, 4 mars 1910) permet

¹³⁴ BIENVENU Jean-Jacques, « Le droit administratif : une crise sans catastrophe », *Droits*, numéro 4, 1986, p. 96.

¹³⁵ BERSTEIN Serge, « La culture républicaine dans la première moitié du vingtième siècle », chapitre d'ouvrage cité, p. 168.

¹³⁶ *Ibidem*.

¹³⁷ MARGAIRAZ Michel, « Les services publics économiques entre experts, praticiens et gouvernants dans le premier vingtième siècle », article cité, p. 141.

¹³⁸ COHEN Yves et BAUDOUÏ Rémi, « Gouverner le social », chapitre d'ouvrage cité, p. 17.

¹³⁹ BURLIN Katherine, « Henri Sellier et la doctrine de Suresnes », chapitre d'ouvrage cité, p. 265.

de comprendre que l'enlèvement des bêtes mortes obéit à une logique de police sanitaire et d'aménagement urbain. Elle démontre que « *“la nature des choses” est un mythe* » et que, mis à part les fonctions relevant de la souveraineté de l'État (et encore), « *il n'existe pas de service public par nature, c'est-à-dire d'activités qui sont par essence même de la responsabilité de l'État ou des collectivités locales* »¹⁴⁰.

Comment répondre à cette nouvelle donne du social ? Telle est la question qui se pose dans ces années-là au Conseil d'État et aux juristes qui l'entourent. Christophe Jamin et Philippe Jestaz écrivent ainsi non sans malice que « *d'un point de vue philosophique, le dilemme de la doctrine ressemble souvent à celui de l'Académie française, laquelle commence par condamner une tournure vicieuse avant d'admettre que l'usage a changé* »¹⁴¹. Aussi, quelle est la nature de la contrainte qui s'exerce sur les interprètes légitimes, comme par exemple les commissaires du gouvernement ? Tenu de « *convaincre un auditoire de l'acceptabilité du sens qu'il propose* »¹⁴², le rapporteur est amené, comme les autres membres du Conseil d'État, à interioriser ce qu'André-Jean Arnaud nomme « *l'infra-droit* »¹⁴³, c'est-à-dire l'ensemble des préférences et interdits sociaux qui viennent s'entrelacer dans un rapport ambigu avec le droit existant. L'interprétation des commissaires subit ainsi ce que Jacques Chevallier appelle une contrainte axiologique : « *Les interprètes ne sauraient aller à l'encontre des représentations et des valeurs sociales dominantes, dont ils sont d'ailleurs eux-mêmes imprégnés : cette “culture” surdétermine les analyses auxquelles ils se livrent [...] Les significations juridiques sont indissociables des significations sociales et nécessairement compatibles avec elles : le travail d'interprétation s'inscrit dès lors dans le champ de possibles qu'autorise ce principe de cohésion structurale ; et il contribue à consolider ces significations, par les vertus de la dogmatique juridique* »¹⁴⁴. Pour le pôle universitaire de la doctrine en droit administratif, la réponse à cette nouvelle donne sociale est d'autant plus un problème que les professeurs ne sont pas les seuls à commenter les arrêts : d'autres individus tels André Mater, Maxime Leroy ou Georges Demartial (qui figurent dans notre prosopographie) s'y essayent également. La position du commentateur n'est alors pas toujours aisée à tenir pour les professeurs. En 1908, Duguit écrit ainsi qu'il ne sait pas comment résoudre le problème de l'aide aux vieillards et aux incurables : « *On doit l'avouer franchement, la loi d'interdépendance sociale est ici impuissante : il faut quelque chose de plus, il faut le sentiment de la pitié pour la souffrance humaine. Sentiment acquis ou sentiment inné, peu importe, il est un des plus beaux apanages de l'homme civilisé du vingtième siècle. Il doit trouver place dans notre régime politique positif, qui doit saisir le tout de l'homme* »¹⁴⁵. Dans ses interrogations sur comment faire entrer les préoccupations politico-morales dans le droit, la notion de contrôle social n'est jamais très loin : « *Il faut ajouter d'ailleurs que la vue des secours accordés aux infirmes, aux vieillards, aux incurables est un spectacle de justice qui est un encouragement pour les travailleurs sociaux et contribue ainsi à accroître leur force productive* »¹⁴⁶.

Un bon exemple de l'intégration de ces transformations sociales par le droit public peut être donné avec le cas de l'évolution de la catégorie juridique de la concession. En bon « sismographe » des infléchissements de la jurisprudence administrative, Hauriou écrit sous

¹⁴⁰ RAINAUD Jean-Marie, *La crise du service public français*, ouvrage cité, p. 29.

¹⁴¹ JAMIN Christophe et JESTAZ Philippe, *La doctrine*, ouvrage cité, p. 257.

¹⁴² CÔTÉ Pierre-André, « L'interprétation de la loi : une création sujette à des contraintes » in BOURCIER Danièle et MACKAY Pierre (dir.), *Lire le droit : langue, texte, cognition*, Paris, LGDJ, 1992, p. 150.

¹⁴³ ARNAUD André-Jean, *Critique de la raison juridique : où va la sociologie du droit ?*, Paris, LGDJ, 1981, p. 345.

¹⁴⁴ CHEVALLIER Jacques, « Les interprètes du droit », chapitre d'ouvrage cité, p. 275.

¹⁴⁵ DUGUIT Léon, *Le droit social, le droit individuel et les transformations de l'État*, Paris, Alcan, 1908, p. 67.

¹⁴⁶ *Ibidem*, p. 68.

l'arrêt *Compagnie générale française des tramways* (CE, 11 mars 1910) : « *Il y a avantage à rapporter l'évolution de la jurisprudence à une nouvelle conception de l'opération de concession de travaux publics, qui devient de plus en plus une concession de service public, dans laquelle la préoccupation de l'amélioration constante du service devient dominante, et où la réglementation du service se fait une place prépondérante à côté du contrat, plutôt que de la rapporter à la notion amorphe et sans intérêt pratique du fait du prince, qui vise, non pas la réglementation d'un service déterminé, mais la réglementation en général* »¹⁴⁷. Parce que le service public a désormais ses propres « lois » (ici la loi de mutabilité), les gouvernants sont en capacité d'imposer plus facilement l'intérêt public aux concessionnaires :

Il n'est pas douteux que nous n'envisageons plus le contrat de concession comme on l'envisageait vers 1840. À cette époque déjà lointaine, aux débuts des entreprises de chemin de fer, d'omnibus et tramways, d'éclairage au gaz, les concessionnaires étaient considérés comme rendant aux administrations publiques un service en consentant à assumer les aléas d'entreprises que les administrations n'auraient jamais assumés d'elles-mêmes. Le caractère forfaitaire du contrat apparaissait avec beaucoup de force, on était plus frappé des risques courus par le concessionnaire et de la nécessité de ne pas diminuer ses chances de gain que de l'intérêt même du service public ; d'une part, ce service était si nouveau que l'on n'en percevait les exigences au point de vue de la bonne exploitation ; d'autre part, il semblait que le service n'existât que par la grâce du concessionnaire, et que, dans l'intérêt même du service, on ne pût trop ménager celui-ci.¹⁴⁸

Le rapport des forces s'est ainsi inversé en faveur des autorités publiques. Au passage, Hauriou ne manque pas d'égratigner la réputation des concessionnaires sans oublier de terminer sa note par une référence de bon aloi aux intérêts du public :

Le temps écoulé a singulièrement modifié les perspectives ; les bénéfices réalisés par certains concessionnaires, le sans-gêne avec lequel certains d'entre eux ont traité le public, la résistance qu'ils ont opposée aux demandes d'amélioration les plus raisonnables, le fait que les administrations publiques se sentiraient maintenant la force de prendre en régie, ou tout au moins en régie intéressée, les entreprises concédées, toutes ces circonstances ont rendu beaucoup moins bonne la situation des concessionnaires. La préoccupation d'améliorer le service et de pouvoir l'améliorer constamment a grandi, tandis que celle de ménager la situation du concessionnaire a diminué. On est entré dans cet état d'esprit que nous traduirons en disant que le public n'a pas à souffrir de ce qu'un service public est concédé au lieu d'être exploité en régie ; on cherche à rendre l'exploitation du service aussi souple, aussi adaptée aux besoins variables du public que s'il n'y avait pas de contrat.¹⁴⁹

L'exemple des contrats de concession illustre donc le fait que, même si les structures publiques continuent à se reposer sur des opérateurs privés, une certaine pression du public se fait ressentir. Cette pression est difficilement objectivable, mais le droit administratif, en ce qu'il est, comme le disait Hauriou, un excellent poste d'observation, permet de constater dans le droit les frémissements de ce changement dans les attentes sociales.

B) Le service public et les techniques de langage du droit administratif

Après avoir analysé comment l'idée de service public pouvait se manifester, dans la diversité de ses domaines, au travers de la jurisprudence et de son commentaire par la doctrine, il convient à présent de se rendre plus attentif aux expressions langagières du droit administratif.

¹⁴⁷ HAURIU Maurice, « Note sur CE, 11 mars 1910, *Compagnie générale française des tramways* », *Recueil Sirey*, 1911, III, p. 2.

¹⁴⁸ *Ibidem*.

¹⁴⁹ *Ibidem*.

Ce déplacement de l'attention se justifie notamment par le fait, que dans la sociologie du champ juridique dont Pierre Bourdieu a donné de nombreux linéaments, la forme des énoncés et le droit comme langage sont placés au fondement du magistère social exercé par les juristes. À cet élément méthodologique, on peut ajouter l'héritage d'une tradition nationale, dont le droit administratif français est imbibé. Cette tradition juridique a par exemple été ressentie par Pierre Legendre lorsqu'il écrit : « *Les montages normatifs ont affaire à la théâtralité, au grand œuvre des productions symboliques* »¹⁵⁰. La théâtralité que l'on peut voir à l'œuvre dans la présentation des arrêts du Conseil d'État a partie liée avec le respect de la propreté de la langue, qui entretient un lien avec le côté régalien de la justice administrative (même si celle-ci fait tout, précisément, pour s'émanciper de cet héritage encombrant). Pierre Legendre synthétise ce mélange de théâtralité et de religiosité en affirmant : « *Le légalisme passe d'abord par les consciences et les imaginations, avant de s'exprimer dans un "fanatisme de rhétorique", dont Quinet disait fort justement qu'il "ne devait se voir que dans une nation aussi oratoire que la nôtre". Voilà un premier point essentiel : un sens religieux du droit descendu d'en haut* »¹⁵¹. Il nous faut donc revenir sur la question du style des arrêts, notamment en disséquant leur anatomie (a), puis en analysant le laconisme de ce juge prétorien qu'est le Conseil d'État (b), ainsi que l'onomastique du droit administratif qui en émane (c).

a) L'anatomie des arrêts du Conseil d'État

Pour démontrer les mécanismes du droit du Conseil d'État tel qu'il s'écrit dans les arrêts, il est important de commencer par s'arrêter sur la question de la motivation des décisions. Il est en général bien connu que, dans le système de l'Ancien Régime, la plupart des décisions judiciaires n'étaient pas motivées. Ce fait était imputable aux privilèges dont jouissaient alors les magistrats, notamment ceux des parlements, mais également au caractère quasi-divin de l'office des juges de l'époque¹⁵². Grégoire Bigot explique ainsi : « *Il n'existe aucune ordonnance royale qui prescrive formellement aux juges de motiver leurs décisions. La monarchie dite absolue, qui veille à légiférer sur la procédure civile et criminelle dans l'intérêt d'une justice réglée, ne souhaite pas interférer dans ce qui regarde "la religion des juges". La doctrine, tant ancienne que moderne, semble unanime pour constater que la motivation, peut-être pratiquée au Moyen-Age, serait tombée en désuétude sous l'Ancien Régime* »¹⁵³. Dans un État qui n'est pas du tout sécularisé, juger est un art dont les secrets ne peuvent être révélés au public profane, puisqu'ils tiennent au mystère de la religion : « *Les magistrats d'Ancien Régime sont les interprètes des Écritures. Ils les révèlent et, avec elles, s'impose la Vérité. Leur parole s'impose donc comme celle du prêtre* »¹⁵⁴. Sous la Révolution, la loi des 16 et 24 août 1790 oblige les juges à motiver leurs décisions (c'est la troisième des quatre exigences posées par l'article 15 du titre V : « *Le résultat des faits reconnus ou constatés par l'instruction, et les motifs qui auront déterminé le jugement, seront exprimés* »), peu avant que l'article 5 du Code civil ne leur interdise de prendre des arrêts de règlement (« *Il est défendu aux juges de prononcer par voie de disposition générale et réglementaire sur les causes qui leur sont soumises* »). Qu'en est-il du Conseil d'État, créé en 1799 sous le Consulat ? En termes d'explicitation des jugements, l'évolution de cette juridiction est nette : plus elle apparaît comme un véritable juge (*i.e.* moins elle est liée à l'administration), plus elle motive ses décisions. Alors que la procédure contentieuse en droit administratif ne fait l'objet d'aucune loi

¹⁵⁰ LEGENDRE Pierre, « Qui dit légiste dit loi et pouvoir », article cité, p. 36.

¹⁵¹ LEGENDRE Pierre, « La facture historique des systèmes », article cité, p. 14.

¹⁵² Pour un point de vue inverse, voir Serge Dauchy et Véronique Demars-Sion, « La non-motivation des décisions judiciaires dans l'ancien droit : principe ou usage ? », *Revue historique de droit français et étranger*, numéro 82-2, 2004, p. 223-239.

¹⁵³ BIGOT Grégoire, « Histoire de la motivation en droit public français », chapitre d'ouvrage cité, p. 47.

¹⁵⁴ *Ibidem*, p. 48.

avant les années 1860, le Conseil d'État va commencer par imposer aux conseils de préfecture la motivation de leurs décisions : « *En cela, le droit administratif relève bien du “miracle”, car l'œuvre est prétorienne. Il revient au Conseil d'État d'avoir imposé, comme juge d'appel des conseils de préfecture, une obligation de motiver conforme à l'esprit de la loi des 16 et 24 août 1790* »¹⁵⁵, écrit Grégoire Bigot. Même s'il n'est pas une vraie juridiction avant 1872, le Conseil d'État s'impose à lui-même les mêmes règles, et ce alors que les décrets de 1806 qui fixaient avec minutie la procédure devant la formation contentieuse ne mentionnaient à aucun moment l'obligation de motiver.

Pour essayer de décortiquer la manière dont un arrêt du Conseil d'État se présente, nous avons décidé de prendre l'exemple de l'arrêt *Thérond*¹⁵⁶. Nous avons choisi cette décision, que nous avons déjà citée plusieurs fois, afin que le lecteur se trouve ainsi un peu en terrain connu ; nous l'avons choisie également car, outre le fait qu'elle met en jeu le service public de l'hygiène et de la salubrité, elle se situe au cœur de notre période (1910), à une époque où le contentieux administratif s'est constitué un capital de précédents et de procédures déjà non-négligeable. Il ne s'agit pas de procéder à une explication de texte, encore moins à un commentaire d'arrêt, mais simplement de faire ressortir les différentes couches d'écriture qui constituent un arrêt. Dans le document ci-dessous, chaque étape procédurale est ainsi inscrite dans un thème de couleur différent, suivant, du début à la fin de la décision, un dégradé de bleu. Apparaissent ainsi 5 nuances de cette couleur. La première correspond aux références de la décision, la deuxième aux visas. La troisième et la quatrième contiennent les considérants, avec deux dégradés différents pour les considérants portant sur la forme et ceux portant sur le fond. Enfin, la dernière nuance, la plus foncée, correspond au dispositif, c'est-à-dire à l'énoncé de la décision finale proprement dite. On constate ainsi, dans les références (tout de suite après le numéro de l'affaire), que l'arrêt a été « *publié au Recueil Lebon* »¹⁵⁷, ce qui signifie qu'il a été considéré comme une décision importante (il figure d'ailleurs parmi les « grands arrêts » du GAJA). Autrement, la décision porte uniquement la mention « *Inédit au Recueil Lebon* », et apparaît seulement dans les tables annuelles, accompagnée d'une brève analyse. Ensuite, après les noms du rapporteur et du commissaire du gouvernement qui a conclu sur l'affaire (l'identité des autres membres de la formation de jugement n'est bien entendu pas donnée), figure le syntagme « *Au nom du peuple français* ». Ce syntagme, qui a été mis en usage au moment de la Révolution de 1848, n'est pas anodin : il montre que, même si les juges français ne sont pas élus (à l'instar de certains de leurs homologues aux États-Unis), un régime démocratique implique que la justice soit rendue au nom du peuple souverain. Viennent ensuite les « considérants », qui amorcent la justification des principaux arguments qui viennent au soutien de la décision des juges. L'enchaînement anaphorique de ces paragraphes, qui sont désignés de façon synecdotique par le mot par lequel ils s'ouvrent, participe de la théâtralité des arrêts qui a été mentionnée plus haut. C'est sous la Restauration que les décisions du Conseil d'État commencent à être présentées ainsi, empruntant au style de la Déclaration des droits de l'Homme et du citoyen de 1789 (qui s'ouvre elle aussi sur des considérants)¹⁵⁸, par opposition aux arrêts de la Cour de

¹⁵⁵ BIGOT Grégoire, « Histoire de la motivation en droit public français », chapitre d'ouvrage cité, p. 52.

¹⁵⁶ Tel qu'il se présente dans le *Recueil Lebon* (1910, p. 193), en ajoutant toutefois les références à partir de la base Ariane de jurisprudence disponible sur le site du Conseil d'État, car celles-ci sont coupées dans le *Lebon*. Nous avons également procédé à une autre retouche en aérant par un nouveau paragraphe chaque considérant, ce qui n'est le cas ni dans le *Lebon* ni sur la base Ariane (et qui, il faut bien le dire, rend encore plus illisible et encore plus indigeste la lecture des arrêts du Conseil d'État).

¹⁵⁷ Cette mention est en réalité un ajout postérieur, puisqu'en 1910, le *Recueil Lebon* est encore exhaustif (il n'y a donc pas encore de différence entre les arrêts « publiés au *Recueil Lebon* » et les arrêts « inédits au *Recueil Lebon* »).

¹⁵⁸ Dans son article « Les styles judiciaires : des traditions nationales ? » (*Droit et société*, numéro 91, 2015, p. 495), Jean-Louis Halpérin nous apprend que ces formulations avaient déjà cours dans la première moitié du

cassation, qui préfèrent introduire leurs motifs par des « attendus ». Dans l'arrêt *Thérond*, le juge administratif commence par examiner les motifs liés à la légalité externe, c'est-à-dire à la forme de la décision attaquée, avant d'en venir au fond de l'affaire, enchaînement qui est de rigueur dans son idiolecte. Suivant une logique de montée en tension, les considérants de fond laissent place à la décision, avec le « *Décide* », qui se solde soit par le rejet de la requête soit par l'annulation de l'acte attaqué. Ici, le dispositif est particulièrement détaillé, ce qui est relativement rare pour un arrêt du Conseil d'État. L'ensemble du jugement se compose d'une seule phrase. Il s'agit d'une période, laquelle suit un syllogisme implicite. Le style de la phrase unique a lui aussi son importance dans le montage de l'arrêt : il « *a le mérite de tracer un chemin rectiligne tout entier orienté vers le dispositif* »¹⁵⁹. L'ensemble de ces étapes est le résultat du processus de standardisation que les décisions de justice ont connu au cours du dix-neuvième siècle, suivant une logique de capillarité entre les deux ordres de juridiction : l'ensemble des juges prennent des habits, des plis qui sont autant de manières de faire, de sorte qu'on peut presque parler de coutume. D'autre part, il faut relever le fait que, dans l'arrêt présenté, le Conseil d'État intervient comme juge d'appel d'un arrêté du conseil de préfecture de l'Hérault, et que, de manière générale, les juridictions supérieures ont des décisions moins longues, plus formelles que les décisions de première instance. Comme nous le verrons plus bas, la répartition de la parole est, en droit comme au théâtre, un indicateur de la puissance.

Encadré 13 : un exemple de décision, l'arrêt *Thérond* (CE, 4 mars 1910)

Conseil d'État N° 29373 Publié au recueil Lebon M. Wurtz, rapporteur M. Pichat, commissaire du gouvernement Lecture du vendredi 4 mars 1910 REPUBLIQUE FRANCAISE AU NOM DU PEUPLE FRANCAIS Vu la requête sommaire et le mémoire ampliatif présentés pour le sieur Thérond, concessionnaire du service de la capture et mise en fourrière des chiens errants et de l'enlèvement des bêtes mortes à Montpellier, y demeurant ..., ladite requête et ledit mémoire enregistrés au Secrétariat du Contentieux du Conseil d'État les 13 septembre et 28 novembre 1907 et tendant à ce qu'il plaise au Conseil annuler un arrêté, en date du 6 février 1907, par lequel le conseil de préfecture du département de l'Hérault a rejeté sa demande en 120 000 francs de dommages-intérêts qu'il avait formée contre la ville pour le préjudice que lui avait causé l'inexécution par cette dernière des clauses et conditions de l'article 11 du cahier des charges qui régit la concession ; Vu la loi des 2-17 mars 1791 ; Vu la loi du 21 juin 1898 ; Vu la loi du 24 mai 1872 ;

quatorzième siècle, dans les jugements de ce qui allait devenir plus tard le Parlement de Paris, sous la forme de la locution « *considerato quo* ».

¹⁵⁹ LASSERRE Bruno, « Jugement, décision, dispositions générales et dispositions propres aux ordonnances, *Jurisqueur administratif*, 2002, numéro 14, § 18.

Sur la compétence : Considérant que le marché passé entre la ville de Montpellier et le sieur Thérond avait pour objet la capture et la mise en fourrière des chiens errants et l'enlèvement des bêtes mortes ; qu'à raison de cet objet, ce contrat ne saurait être assimilé à un marché de travaux publics dont il aurait appartenu au conseil de préfecture de l'Hérault de connaître par application de l'article 4 de la loi du 28 pluviôse an VIII ; que ce conseil était, par suite, incompétent pour statuer sur la demande du sieur Thérond et que son arrêté doit être annulé ;

Considérant qu'en traitant dans les conditions ci-dessus rappelées avec le sieur Thérond, la ville de Montpellier a agi en vue de l'hygiène et de la sécurité de la population et a eu, dès lors, pour but d'assurer un service public ; qu'ainsi les difficultés pouvant résulter de l'inexécution ou de la mauvaise exécution de ce service sont, à défaut d'un texte en attribuant la connaissance à une autre juridiction, de la compétence du Conseil d'État ;

Considérant qu'à l'appui de la demande d'indemnité dont il a saisi le maire de Montpellier, le sieur Thérond soutenait que la ville aurait porté atteinte au privilège qu'il prétend tenir de son contrat et lui aurait ainsi causé un préjudice dont il lui serait dû réparation ; que du refus du maire et du conseil municipal de faire droit à cette réclamation il est né entre les parties un litige dont le Conseil d'État, compétent comme il vient d'être dit, est valablement saisi par les conclusions prises devant lui et tendant à la résiliation du marché et à l'allocation d'une indemnité ;

Au fond : Considérant qu'il résulte des dispositions combinées des articles 1er, 6 et 7 du cahier des charges de l'entreprise que la ville de Montpellier a concédé au sieur Thérond le privilège exclusif de la capture des chiens et de l'enlèvement tant des bêtes mortes dans les gares de chemins de fer, à l'abattoir, sur la voie publique ou au domicile des particuliers, qui n'auraient pas été réclamées par leurs propriétaires, que de celles qui auraient été reconnues malsaines par le service de l'inspection sanitaire ; que dans l'un et l'autre cas, la chair des bêtes malsaines doit être dénaturée par les soins du concessionnaire ; que les dépouilles des bêtes mortes de maladies non contagieuses seront délivrées aux propriétaires qui les réclameront, moyennant le paiement de taxes prévues à l'article 7 du marché, le concessionnaire gardant la disposition des dépouilles des bêtes mortes de maladies contagieuses et de celles qui ne seront pas réclamées par leurs propriétaires ; que ces taxes et la valeur de ces dépouilles constituent la rémunération qui est assurée par le marché au concessionnaire ;

Mais considérant que les dispositions ci-dessus rappelées établissent au profit du sieur Thérond un véritable monopole, en violation du principe de la liberté du commerce et de l'industrie, inscrit dans la loi du 17 mars 1791 ; qu'elles sont, en outre, contraires aux articles 27 et 42 de la loi susvisée du 21 juin 1898, qui autorisent les propriétaires de bêtes mortes à en opérer eux-mêmes la destruction par un des procédés énumérés à ces articles ; qu'il suit de là que la ville n'a pu légalement obliger les propriétaires de bêtes mortes à les faire enlever et dénaturer par les soins du concessionnaire et n'a pas pu, par suite, assurer à ce dernier les produits qu'il était en droit d'attendre de sa concession ; qu'elle est donc dans l'impossibilité de satisfaire à ses engagements ; que, dans ces conditions, il y a lieu, faisant droit aux conclusions de la requête, de prononcer la résiliation du marché au profit du sieur Thérond et de condamner la ville de Montpellier à l'indemniser des dommages résultant pour lui de la non-exécution du marché ; Considérant que l'état de l'instruction ne permet pas d'apprécier l'étendue du préjudice qui a été causé au sieur Thérond et qu'il y a lieu d'ordonner une expertise à cet effet ;

DÉCIDE :

Article 1 : L'arrêté ci-dessus visé du Conseil de préfecture de l'Hérault en date du 6 février 1907 est annulé ;

Article 2 : Il sera par trois experts nommés l'un par le sieur Thérond, l'autre par la ville de Montpellier, le troisième par le président de la section du Contentieux du Conseil d'État, à moins que les parties ne s'entendent pour la désignation d'un expert unique, procédé à une expertise contradictoire. Faute par l'une des parties d'effectuer la désignation de son expert dans le délai d'un mois à dater de la notification de la présente décision, il y sera procédé d'office par le président de la section du Contentieux ; le ou les experts auront à évaluer le montant de l'indemnité due au

concessionnaire en réparation du préjudice qui est résulté pour lui de l'inexécution du contrat. Cette indemnité devra comprendre : 1° le montant des diverses perceptions dont le concessionnaire a été privé depuis le 24 juillet 1905 jusqu'au jour de la présente décision, sauf déduction des dépenses d'exploitation correspondant à ces perceptions ; 2° la part des dépenses exposées par le sieur Thérond pour satisfaire aux obligations du contrat et qui ne serait pas amortie soit par les perceptions diverses par lui effectuées, soit par celles qui sont prévues au paragraphe ci-dessus ; le ou les experts prêteront serment soit devant le secrétaire du contentieux du Conseil d'Etat, soit devant le président du conseil de préfecture de l'Hérault. Ils devront transmettre leurs rapports au secrétariat du contentieux du Conseil d'État dans le délai de trois mois à partir de la prestation du serment ;

Article 3 : Les dépens sont réservés pour être statué ce qu'il appartiendra en fin de cause :

Article 4 : Expédition Intérieur.

Après avoir étudié analytiquement la composition d'un arrêt, il est à présent nécessaire d'entrer plus avant dans ce qui fait la force illocutoire du discours juridique propre au droit administratif. En droit plus que dans aucune autre discipline, l'apprentissage passe par l'inculcation de réflexes langagiers qui font partie intégrante de l'efficace des constructions opérées par le juge et même par le législateur. Comme l'écrit Bastien François, « *l'intense pédagogie de la forme que subissent les étudiants en droit montre combien ce point de l'écriture juridique est crucial* »¹⁶⁰. À cet égard, le livre de Pierre Mimin (un de nos prosopographiés) *Le style des jugements* est tout à fait révélateur. Publié pour la première fois en 1927 (son auteur est alors juge au tribunal d'Argentan, dans l'Orne), cet ouvrage rencontre un franc succès, au point d'être réédité 4 fois entre 1934 et 1978. Dans ce livre, Mimin explique ce qui l'a persuadé d'écrire une espèce de vade-mecum rhétorique du juge français : « *En avançant, à petit pas, dans la carrière judiciaire, j'ai pu me convaincre chaque jour davantage que la probité de la langue allait de pair avec l'exactitude de la pensée, qu'il y avait un lien préétabli entre les formes de la diction et les règles du raisonnement* »¹⁶¹. Tout au long de son ouvrage, Mimin passe ainsi en revue tous les défauts de formulation à éviter, en exposant les formes fautives puis en les faisant suivre par les formes appropriées, et ce qu'il s'agisse de syntaxe, de grammaire ou de justesse du vocabulaire juridique. Insistant sur la centralité de l'oralité dans les décisions de justice, Mimin incite même ses collègues à faire attention à l'enchaînement euphonique des consonnes et des voyelles : « *Les jugements sont lus par le président en audience publique (et lus ou plutôt "prononcés" à peine de nullité), relus à haute voix par des avocats dans une discussion ultérieure. Il est donc souhaitable, pour le prestige de la justice, que ses décisions n'offrent pas une accumulation de sons rudes, de syllabes sifflantes, de termes heurtés ou de consonances* »¹⁶².

b) Le laconisme d'un juge prétorien

De même que l'adjectif « byzantin » est celui qui revient tout le temps dans la bouche des commentateurs pour qualifier le raisonnement des juges du Conseil d'État, de même le substantif qu'on recense très fréquemment au sujet du style des arrêts est le « laconisme ». Cette économie de mots est une tendance de fond de la juridiction administrative, de telle sorte qu'en dépit de la volonté de motivation des décisions, certains considérants donnent l'impression de sortir tout simplement de nulle part. De même, ce qui entretient le laconisme et l'hermétisme

¹⁶⁰ FRANÇOIS Bastien, « Une théorie des contraintes juridiques peut-elle n'être que juridique ? » in CHAMPEIL-DESPLATS Véronique, GRZEGORCZYK Grégoire et TROPER Michel, *Théorie des contraintes juridiques*, ouvrage cité, p. 173.

¹⁶¹ MIMIN Pierre, *Le style des jugements : vocabulaire, construction, dialectique, formes*, Paris, Librairies techniques, 1962 [1927], p. 11.

¹⁶² *Ibidem*, p. 116.

du juge administratif, c'est que, contrairement à ce qui se pratique dans la *common law*, il ne cite pas *expressis verbis* les autres arrêts, les siens comme ceux des autres juridictions, que ce soit dans ses visas ou dans les considérants. Ainsi, à l'époque, ne sont majoritairement « visés » que des lois et des décrets. Dans son commentaire de la jurisprudence, Hauriou a parfaitement conscience de cette stratégie discursive, même s'il écrit à une époque où le Conseil d'État commence à prendre la peine de développer légèrement plus ses raisonnements : « *L'imperatoria brevités des arrêts d'autrefois était sage, en ce qu'elle évitait d'exprimer trop vite, en des concepts trop précis, l'inconnu des problèmes juridiques nouveaux, et en ce qu'elle laissait à la doctrine le soin de dégager les principes, se gardant ainsi même de l'apparence des arrêts de règlement* »¹⁶³. Aussi, le fait le plus fondamental au sujet de la faible prodigalité verbale du juge du Conseil d'État tient à son désir de ne pas se lier à des principes ou à un cumul de précédents qui limiteraient l'innovation : « *Le Conseil d'État, qui crée sa compétence tant à l'égard du judiciaire que de l'administration active, ne tient pas à s'enchaîner par un exposé trop étayé des motifs. Il doit se réserver la possibilité des revirements jurisprudentiels. Ayant à régler les conflits du droit et du pouvoir, s'inscrivant dans le cadre d'une politique jurisprudentielle, sa science doit pour partie demeurer la science camérale des princes qui gouvernent : brève dans ses énoncés et pour partie secrète dans ses motifs, même si la procédure, notamment les conclusions des commissaires institués sous la Monarchie de Juillet, permet toujours à la jurisprudence de se démarquer de l'exercice d'un pouvoir purement arbitraire* »¹⁶⁴.

En affirmant que la science du Conseil d'État doit demeurer la « science camérale des princes qui gouvernent », Grégoire Bigot met le doigt sur un aspect essentiel de la jurisprudence produite par l'institution : bien que sa raison d'être soit de mettre un frein à l'arbitraire du pouvoir, le juge administratif demeure un juge d'État, à qui il est demandé d'en dire le moins possible. Le juge doit ainsi parler comme parlerait l'État : « *Nous touchons du doigt la seconde raison qui explique la brièveté des motifs dans la jurisprudence du Conseil : elle est à rechercher du côté de l'autorité qui motive. Lorsque le Conseil prononce, c'est l'État qui s'exprime. Raison pour laquelle, de sa création jusqu'en 1872 (hormis la très brève parenthèse de la deuxième République), le Conseil n'est pas une juridiction qui rend des décisions : il prépare pour le chef de l'État les arrêtés, décrets ou ordonnances qui seront censés exprimer son autorité lorsqu'il les aura ratifiés. Et puisque le pouvoir s'exprime, la forme des arrêts doit avoir la brièveté des actes qui expriment l'autorité du pouvoir souverain* »¹⁶⁵. Par conséquent, la brièveté des motifs serait là aussi le vestige d'une époque où la justice administrative n'en était pas vraiment une, et où les décisions étaient rendues (du moins en théorie) par le chef de l'État. Il fallait surtout convaincre de la légitimité et du caractère impératif de la sentence : on motive *a minima* la décision car on sait que « *ce qui importe est qu'elle s'impose* », et que « *le dispositif l'emporte sur le motif* »¹⁶⁶. Le laconisme des arrêts nous renvoie donc à la théorie des actes du langage développée par Bourdieu dans *Ce que parler veut dire*, et à l'idée que c'est le statut qui fait le mot et donne sa puissance au verbe :

Si les motifs sont au Conseil d'État une « boîte noire » indéchiffrable comme ils peuvent l'être aujourd'hui d'ailleurs pour toute décision de justice, c'est que l'essentiel réside dans la légitimité de celui qui est investi de la parole et qui traduit son pouvoir par un procédé de mise en forme de cette parole. Puisque le raisonnement est insaisissable, comme en témoignent les revirements parfois brutaux de jurisprudence, il convient de s'attacher non à la démonstration mais à la révélation de la décision par la justice administrative. Le Conseil, par la voix du chef

¹⁶³ HAURIU Maurice, « Note sous CE, 28 février 1919, *Dol et Laurent* », *Recueil Sirey*, 1918-1919, III, p. 35.

¹⁶⁴ BIGOT Grégoire, « Histoire de la motivation en droit public français », chapitre d'ouvrage cité, p. 58.

¹⁶⁵ *Ibidem*, p. 59.

¹⁶⁶ *Ibidem*, p. 60.

de l'État, impose et à la fois dévoile la vérité judiciaire en matière administrative comme les magistrats de parlements, avarés de motifs, inspirés des Écritures, révélaient le Verbe. Le rapprochement ne vaut pas tant pour le fond du droit – la vérité judiciaire ne tient plus à la religion – que pour la mise en forme du droit dans les décisions de justice administrative.¹⁶⁷

Grégoire Bigot évoque à raison la « *boîte noire* » des arrêts du Conseil d'État, qui souligne le caractère secret d'abord du délibéré puis de la jurisprudence. D'où cette impression d'une « vérité descendue d'en haut », qui se résout à l'acte de parole plus qu'au dire, et qui relève davantage du performatif que de l'explicatif.

c) *L'onomastique du droit administratif*

Au Conseil d'État, le souci des formes se lit aussi dans la manière dont on nomme les requérant-e-s. Cette question, qui peut paraître *a priori* tout à fait adventice, peut se révéler à l'occasion problématique. Ainsi, lors de l'examen d'un recours pour abus formé contre l'archevêque de Cambrai et contre plusieurs curés, Georges Coulon, alors président de la section de l'Intérieur, insiste pour que ces hommes d'Église soient appelés « Sieur », en avançant que « *dans toutes les décisions du Conseil d'État les particuliers s'appellent "sieur"* »¹⁶⁸. Laferrière, toujours vice-président, est contre cette suggestion, car il juge que c'est une provocation inutile contre les autorités ecclésiastiques. Coulon insiste, mais Laferrière finit par lâcher un autoritaire « *Il n'est pas conforme à l'usage, voilà tout !* »¹⁶⁹. Cet incident entre deux personnalités importantes du Conseil met en valeur l'importance de la dénomination des requérant-e-s devant le juge administratif. Même si, dans certains recueils plus contemporains, les plaignant-e-s deviennent des « Mr X » ou « Mme X » (ce qui neutralise la singularité de tous ces noms qui constituent pourtant le sel du droit administratif), le titre d'un arrêt est comme un nom propre : c'est presque comme le nom qu'on donnerait à une œuvre, raison pour laquelle on le met en italiques. De ce point de vue, les particuliers et les entreprises ou les associations ne reçoivent pas les mêmes effets de notoriété. Contrairement au quidam éponyme d'un grand arrêt, il faut que l'entreprise ou l'association ait un nom exotique, susceptible de faire sourire un amphithéâtre d'étudiant-e-s somnolent-e-s, pour qu'elle soit retenue dans les mémoires : Société des granits porphyroïdes des Vosges¹⁷⁰, Société commerciale de l'Ouest africain, Amicale des Annamites de Paris, etc.¹⁷¹. D'autre part, au sujet de leur enquête contemporaine sur le tribunal administratif de Paris, Alexis Spire et Katia Weidenfeld précisent que, mis à part le contentieux des étrangers et certains contentieux émergents comme le droit au logement, « *on constate que les litiges introduits devant le tribunal administratif sont très rarement susceptibles de donner lieu à des mobilisations politiques* », et que, dès lors, « *c'est la capacité individuelle du requérant à traduire, ou à faire traduire son affaire, dans des termes juridiques recevables qui conditionne ses chances de réussite* »¹⁷². Le constat que dressent Alexis Spire et Katia Weidenfeld est encore plus vrai de la période tertio-républicaine : entre 1870 et 1940, on ne trouve ainsi pas de « *professionnels de la contestation* »¹⁷³, et, pour la plupart des requérant-e-s, le recours ne fait pas partie d'un répertoire de mobilisations ou d'action collective. La

¹⁶⁷ BIGOT Grégoire, « Histoire de la motivation en droit public français », chapitre d'ouvrage cité, p. 60.

¹⁶⁸ AN 20040382/164, procès-verbal de l'Assemblée générale, séance du 30 juillet 1896.

¹⁶⁹ *Ibidem*.

¹⁷⁰ Pour la petite histoire, des membres du Conseil d'État avait fondé, dans les années 1990, un groupe de rock qu'ils avaient baptisé « Société des granits porphyroïdes des Vosges ».

¹⁷¹ On pourrait ainsi « s'amuser » à calculer « l'impact factor » qu'ont eu les deux grands arrêts *Gisti* de 1978 et 1990 sur cette « modeste » (mais dont la qualité du travail juridique est unanimement louée) association de défense et de soutien des immigré-e-s.

¹⁷² SPIRE Alexis et WEIDENFELD Katia, « Les chemins escarpés de la justice administrative », chapitre d'ouvrage cité, p. 168.

¹⁷³ LATOURNERIE Dominique, *Le Conseil d'État : « au nom du peuple français »*, Paris, Dalloz, 2005, p. 71.

notion de *cause lawyering*, « *d'avocat des causes* »¹⁷⁴ ou de « *porteur de causes judiciaires* »¹⁷⁵ est ainsi un anachronisme pour cette époque, ce qui n'empêche pas certains demandeurs de voir leur nom traverser les âges, par un mécanisme typique des droits jurisprudentiels qui fait que les arrêts se détachent de leur « auteur » initial (les requérant-e-s qui ont bien voulu se tourner vers la justice administrative) pour connaître comme une deuxième vie.

Ce que nous avons appelé l'onomastique du droit administratif, avec son « blanchiment » d'espèces particulières en principes généraux du droit, ne s'obtient pas par le simple emprunt d'un nom. Cette production spécifique au droit savant repose en effet sur ce que le passage devant le juge administratif implique pour les requérant-e-s, à savoir la réécriture par d'autres personnes de leur vie, ou plutôt du morceau de vie à l'origine de leur différend avec l'administration. Cet élément de réécriture a été mis en relief par Cicourel dans son étude sur la justice pour mineur-e-s lorsqu'il déclare : « *Un délinquant est un produit émergent, transformé dans le temps par une série de rencontres, de rapports écrits et oraux, de lectures prospectives et rétrospectives de "ce qui s'est passé", et par les circonstances pratiques dans lesquelles le problème est réglé dans l'organisation quotidienne du travail judiciaire* »¹⁷⁶. Cicourel souligne ainsi la manière dont la trajectoire biographique des déviants (des délinquants) est réécrite et objectivée au cours de l'enquête judiciaire, au point de revêtir sa « vraie » signification. Comme l'écrit Philippe Riutort, « *l'attention n'est plus portée sur le délinquant lui-même, mais sur le processus qui conduit à la qualification de l'acte* »¹⁷⁷. Cependant, ce que Cicourel dégage de son observation de la justice pour mineur-e-s provient d'une sociologie de la déviance, donc du droit pénal, et, en droit administratif, si déviance il y a, elle n'est pas du tout entendue de la même manière, puisque ce qui est en cause, c'est davantage le caractère pathologique du rapport entre un-e citoyen-ne et l'administration. En se présentant devant la justice, les plaignant-e-s espèrent vraisemblablement obtenir gain de cause, « *mais ils voient également dans le tribunal une instance de reconnaissance et une voie pour rétablir un dialogue brisé avec l'Administration* »¹⁷⁸. Par conséquent, si ce que dit Cicourel ne peut pas être complètement transposé au droit administratif, on peut néanmoins en retenir cette idée que les juges sont confrontés à une situation particulière, où, pour utiliser la formule trouvée par Jean-Marc Weller, ils doivent « *décrire ce qu'ils ne voient pas* »¹⁷⁹. On peut ainsi penser à Paul Matter évoquant, dans ses conclusions sur l'affaire *Bac d'Eloka*, « *ce littoral de la Côte d'Ivoire parsemé de lagunes qui rendent la circulation difficile* »¹⁸⁰, alors qu'il n'a sûrement jamais mis les pieds dans cette colonie. Jean-Marc Weller résume alors : « *La décision judiciaire suppose la production d'une histoire qu'il faut corriger, reformuler, affiner sans cesse, et dont procède précisément l'opération de qualification. C'est donc ici la production située d'une histoire qui permet d'envisager une solution de continuité à ce qui, entre les mots et les choses, entre les textes et les actes, demeure discontinu. Il faut que le magistrat dématérialise paradoxalement les faits, les lisse, les polisse un à un pour les fondre dans une trame narrative qui réponde aux exigences discursives de n'importe quel récit* »¹⁸¹.

¹⁷⁴ Formule de Lucien Karpik, citée par Liora Israël dans *Robes noires, années sombres*, ouvrage cité, p. 19.

¹⁷⁵ ISRAËL Liora, *Robes noires, années sombres*, ouvrage cité, p. 19.

¹⁷⁶ CICOUREL Aaron, *The Social Organization of Juvenile Justice*, Wiley, New York, 1968, p. 333 (c'est moi qui traduis).

¹⁷⁷ RIUTORT Philippe, *Précis de sociologie*, Paris, PUF, 2014, p. 297.

¹⁷⁸ SPIRE Alexis et WEIDENFELD Katia, « Les chemins escarpés de la justice administrative », chapitre d'ouvrage cité, p. 189.

¹⁷⁹ WELLER Jean-Marc, « Comment décrire ce qu'on ne voit pas ? Le devoir d'hésitation des juges de proximité au travail », *Sociologie du travail*, 2011, 53(3), p. 349-368.

¹⁸⁰ MATTER Paul, conclusions sur l'affaire *Société commerciale de l'Ouest africain*, Recueil Sirey, 1921, III, p. 34.

¹⁸¹ WELLER Jean-Marc, « Comment décrire ce qu'on ne voit pas ? », article cité, p. 360.

C) Rendre le droit administratif enseignable

Ce que nous venons d'analyser au sujet de l'onomastique du droit administratif constitue une transition avec le dernier moment de ce chapitre, qui a pour but de se pencher sur la médiation qu'apporte l'enseignement à ce droit nouvellement (re)constitué sous la Troisième République. Nous allons en effet voir que la possibilité de relier la jurisprudence à des noms propres facilite grandement l'apprentissage de cette sous-discipline du droit public, et contribue ainsi à affermir sa diffusion. À la fin du chapitre précédent, nous avons déjà expliqué que le droit administratif était un droit codé, « médiatisé à deux ou trois degrés (le donné brut jurisprudentiel, les conclusions ou commentaires, les manuels ou traités)¹⁸². Commençons par observer ce qui se passe dans le travail juridictionnel. Dès cette étape, l'affaire fait l'objet d'une transformation, qui se présente matériellement sous la forme d'une fiche, fruit de l'instruction du rapporteur : « Les autres membres ne reçoivent pas tout le dossier, mais seulement une brève fiche verte débarrassée de toutes les scories matérielles de l'affaire. Ces fiches vertes sont comme le diamant extrait de la gangue, la pointe acérée justifiant à elle seule tout le travail antérieur, la seule raison pour laquelle on se rappellera plus tard du nom du dossier »¹⁸³. Ce n'est qu'après que s'observe éventuellement le détachement entre le nom réel de la personne à l'origine de l'affaire et son « nom » dans l'univers de la jurisprudence : « Si l'affaire n'est pas de pure routine, si elle a ébranlé, d'une façon ou d'une autre, l'immense toile d'araignée du droit administratif, le texte de l'arrêt se sépare du corps mortel du dossier et de la notification, pour devenir maintenant un élément de jurisprudence en allant enrichir le corpus des décisions du Conseil »¹⁸⁴. C'est dire que, dans une instance où, à l'exception du rapporteur et du commissaire du gouvernement, les juges demeurent anonymes, c'est le requérant qui prend toute l'éponymie de la décision. Contrairement à ce qui peut se passer aujourd'hui en droit parlementaire (où les lois sont parfois désignées par le nom du député ou de la sénatrice à l'origine de la proposition, ce qui n'est généralement pas pour déplaire à ces derniers/dernières), en droit administratif ce sont ceux qui n'ont rien demandé qui deviennent célèbres. En d'autres termes, les requérant-e-s ne s'appartiennent plus, ou plutôt ils font maintenant partie de l'univers scolaire, scolastique et professionnel du droit administratif : « Fonctionnaires et magistrats, professeurs et étudiants appartiennent à cet égard à un même monde d'initiés reconnaissables précisément à la longue résonance suscitée en eux par des vocables aussi insolites au profane que Trompier-Gravier ou Regnault-Desrozières »¹⁸⁵. Si les amateurs de droit administratif sont si attachés à ces noms, c'est parce qu'ils apportent à cette discipline austère qu'est le droit administratif une note singulièrement vivante : « Un arrêt du Conseil d'État ou du Tribunal des conflits n'est pas seulement une date comme la plupart de ceux de la Cour de cassation, ni un numéro comme un article du Code civil, c'est d'abord un nom propre, celui d'une personne, d'une commune ou d'une entreprise que rien ne paraissait prédestiner à participer à la construction du droit administratif »¹⁸⁶. Selon un phénomène de transsubstantiation déjà observé *supra*, les principes se séparent du corps des arrêts :

Aux sources du droit administratif les grands arrêts du Conseil d'État et du Tribunal des conflits occupent une place qui n'a pas d'équivalent dans un droit codifié comme le droit civil. Car leur portée est double. Ils tiennent lieu à la fois de décisions de jurisprudence et d'articles de code. On y trouve simultanément l'énoncé de la règle de droit et son interprétation à la

¹⁸² VEDEL Georges, « Le droit administratif peut-il être indéfiniment jurisprudentiel ? », article cité, p. 39.

¹⁸³ LATOUR Bruno, *La fabrique du droit*, ouvrage cité, p. 114.

¹⁸⁴ *Ibidem*, p. 116.

¹⁸⁵ GAZIER François, « Le chœur à deux voix de la doctrine et de la jurisprudence », *Études et documents du Conseil d'État*, 1956, p. 157.

¹⁸⁶ *Ibidem*, p. 156.

lumière d'une application concrète. Ce qui leur confère une richesse de sens et une importance pratique très supérieure à celles qui s'attachent ordinairement aux décisions de justice.¹⁸⁷

Ce que dit François Gazier signifie concrètement que les noms des requérant-e-s deviennent comme des supports d'enseignement. C'est ce qui donne au droit administratif cette atmosphère si particulière, où les noms de personnes ou de sociétés/associations se trouvent dotés d'une existence propre, comme s'ils étaient des individus à part entière. Grammatically, cela se remarque au fait que le nom des arrêts est substantivé pour apparaître en position de sujet (« *Bac d'Eloka* dit que »), ce qui transforme quasiment l'éponymie en antonomase. D'autre part, tout étudiant apprend à citer une décision sous la forme systématique d'un triptyque juridiction (avec la formation de jugement quand elle est connue)/date/nom de l'arrêt (exemple : CE, section, 6 novembre 1936, *Arrighi*). Il est difficile de déterminer à partir de quand la jurisprudence est citée selon ce triptyque ; division du travail de systématisation oblige, il semble surtout qu'elle soit beaucoup plus un réflexe des professeurs et des commentateurs que des membres de la juridiction du Conseil d'État.

La continuité qui est créée entre le droit comme juridiction et le droit savant montre à quel point la discipline juridique qui émane des arrêts du Conseil d'État est fondée sur un phénomène de généralisation, acquis par une suite d'inférences implicites ou explicites. Bastien François parle ainsi au sujet du droit administratif d'un « *ethos distingué de la généralité* »¹⁸⁸. Cet ethos vise à faire de l'apprentissage de la jurisprudence quelque chose de ludique ; il a pour but de rendre aimable une matière qui peut apparaître profondément repoussante aux étudiant-e-s et aux profanes : « *La mise à distance du factuel, du local ou du partiel, de ces "corps étrangers" et de la "malice des faits", s'opère ainsi dans un travail tout à la fois collectif et plaisant, où le ludique, le désintéressement savant et un éthos distingué viennent conforter le discours de l'universel pour masquer son arbitraire* »¹⁸⁹. Le droit administratif fonctionne sur un ressort de plaisir scolaire, avec des noms propres qui se baladent au milieu de principes et de notions complexes (privilège du préalable, clause exorbitante du droit commun, action récursoire, présomption d'irréfragabilité, etc.), atténuant ainsi le caractère abstrait de la matière, « *ce qui donne aux élaborations savantes du droit ce tour souvent plus poétique que logique, la mémoire fixant des nœuds de formules et de notions où ne s'effacent jamais entièrement les contextes et les événements où elles se sont inscrites* »¹⁹⁰. Du point de vue de l'enseignement, l'éponymie devient ainsi presque une toponymie : le droit administratif est une science avec ses lieux (la manufacture des tabacs de Bordeaux, la course au taureau de Souk-el-Arba, le tramway du quartier Croix-de-Seguey, le bac d'Eloka, l'église de Monségur), ses objets et ses personnes : « *Les grands arrêts, surtout les plus anciens, peuvent faire l'objet d'illustrations simplificatrices. Ils sont maniés, par une génération d'étudiants, à la manière de ces jeux de mémoire illustrés auxquels on peut s'adonner en famille : rideau de fer, cible flottante, chien, vipère, pavé et, bien sûr, wagonnet* »¹⁹¹.

¹⁸⁷ GAZIER François, « Le chœur à deux voix de la doctrine et de la jurisprudence », article cité, p. 156.

¹⁸⁸ FRANÇOIS Bastien, « Du juridictionnel au juridique », chapitre d'ouvrage cité, p. 212.

¹⁸⁹ *Ibidem*, p. 216.

¹⁹⁰ THOMAS Yan, « L'extrême et l'ordinaire », chapitre d'ouvrage cité, p. 73.

¹⁹¹ COSSALTER Philippe, « Les Grands arrêts de la jurisprudence administrative », chapitre d'ouvrage cité, p. 173. Philippe Cossalter raconte ainsi qu'à l'initiative d'étudiant-e-s de M1, un jeu de cartes fondé sur les grands arrêts a été créé sous la forme d'une application pour Smartphones, ce qui illustre selon lui « *les perspectives pédagogiques enthousiasmantes offertes par les nouvelles technologies, mais surtout la sorte de réduction intellectuelle de l'appréhension du droit administratif à quelques cas figés* » (*ibidem*). On pourrait aussi donner l'exemple des jeux de mots qui circulent au sujet de la jurisprudence et qui font le miel des étudiant-e-s érudit-e-s (« SPIC et SPA sont dans un bateau », « Qui s'y frotte s'y SPIC », etc.).

La dimension ludique du droit administratif, en ce qu'elle replace celui-ci dans la problématique de son enseignement, permet de remettre en valeur le rôle du professeur. Il nous faut en effet redire que les universitaires ne font pas seulement des notes d'arrêt et des chroniques de jurisprudence : ils écrivent aussi des thèses, des manuels, des livres et donnent surtout des cours. De ce point de vue, on peut opposer le fait que le service public ne soit pas une catégorie de classement dans le *Lebon* au fait que les professeurs se servent de cette notion pour organiser leur manuel, y compris antérieurement à l'époque tertio-républicaine. C'est le cas par exemple de Firmin Laferrière, qui, dans son *Cours*, subdivisait l'exposé du droit administratif en deux parties, respectivement consacrées aux services publics qui ont pour but la conservation de la société (services militaires par exemple) et à ceux qui ont pour but son développement (éducation, travaux publics, etc.). Au-delà de cette occurrence de la notion, c'est un réflexe bien ancré dans la culture du professeur que d'aller chercher directement les principes dans les arrêts, puisque, de toute façon, ils ne sont pas ailleurs : « *Ceci est très sensible dans la pratique pédagogique. Là où le professeur de droit civil commence par citer un ou plusieurs articles du Code civil, le professeur de droit administratif cite des arrêts du Tribunal des conflits ou du Conseil d'État. Pour un étudiant, la responsabilité civile, ce sont les articles 1382 et 1384 ; mais la responsabilité de la puissance publique, c'est pour lui l'arrêt Blanco et sa foisonnante descendance* »¹⁹². Il faut cependant se rendre sensible à l'historicité de cette pratique, qui concerne en premier lieu le cadre de l'enseignement : l'expression « cours magistral » ne s'impose ainsi qu'entre les deux guerres (on parlait avant de « leçon magistrale » ou d'« enseignement magistral »). Le premier à employer le terme est, semble-t-il, Eugène Gaudemet (alors professeur de droit privé à Strasbourg) dans un article de 1921 donné à la *Revue internationale de l'enseignement*¹⁹³. La pratique du cours magistral qui se met peu à peu en place vient se substituer à celle, très monotone, de la leçon, laquelle comprenait trois stades successifs : la dictée, l'explication et les exercices ou répétitions. Le droit administratif trouve ainsi dans la « nouvelle » forme du cours magistral un relais précieux :

Les séductions du droit jurisprudentiel se retrouvent dans l'enseignement. L'exposé de l'organisation du département ou de la procédure d'expropriation semblent ennuyer également le maître et l'étudiant et, par la faute sans doute du premier, le second reproche : « Il n'y a qu'à retenir, il n'y a rien à comprendre ». Mais que, dans un cours de droit administratif, l'on en vienne à exposer comment un demi-siècle de jurisprudence a porté à la perfection la théorie des rapports triangulaires de l'Administration, de l'agent et de la victime dans le droit de la responsabilité ou comment, dans à peu près le même temps, le juge est venu de la reconnaissance des actes discrétionnaires au contrôle dit « minimum », et le ton du professeur se fait plus modulé, plus quêteur d'attention, j'allais dire plus enjôleur. Dans l'amphithéâtre, le silence est plus attentif ; la plume court sur les cahiers de notes.¹⁹⁴

Vedel parle ainsi avec beaucoup d'entrain et de passion des plaisirs de l'enseignement. Cependant, là encore, il faut replacer ce propos dans son contexte et dans son historicité : Vedel a commencé à enseigner dans les années 1930, mais la façon de faire qu'il décrit n'était par exemple pas celle de Ducrocq, Jacquelin ou Berthélemy, dont les cours, fondés sur les « matières » du droit administratif, était de facture plus « classique ». Étudiant à Toulouse, Vedel a eu Mestre comme professeur, ce qui, comme on le verra plus bas, a sûrement son importance pour comprendre le message qu'il délivre :

¹⁹² VEDEL Georges, « Le droit administratif peut-il être indéfiniment jurisprudentiel ? », article cité, p. 31.

¹⁹³ GAUDEMET Eugène, « La réforme des études dans les facultés de droit », *Revue internationale de l'enseignement*, tome 75, 1921, p. 308.

¹⁹⁴ VEDEL Georges, « Le droit administratif peut-il être indéfiniment jurisprudentiel ? », article cité, p. 36.

La belle chose qu'un arrêt ! Il commence toujours par l'aventure d'un requérant qui en a tiré une célébrité relative mais solide. C'est la jeune Agnès Blanco et le malencontreux wagonnet ; c'est la dame Lemonnier et l'imprudent tir aux canards ; c'est le paisible cafetier Lecomte tué dans un western joué par les voleurs et les gendarmes ; sans même remonter au brave brigadier Gugel qui reprochait à la grâce présidentielle de l'avoir soustrait à un trépas sans honte pour le livrer au déshonneur du bagne... Après la narration vient la réflexion : que voulait le requérant ? Sur quoi se fondait-il ? Quelles étaient les argumentations en présence ? Qu'a décidé le Conseil d'État ? Et comment ? Et surtout pourquoi ? Voilà le moment de joie : celui de l'analyse de l'arrêt. Il faut le lire, franchir les « sans qu'il soit besoin de... », écarter les corps étrangers que la malice des faits ou des procédures a introduits dans le problème essentiel ; détacher le considérant déterminant, le relire, scruter l'implicite et parfois écouter le silence ! Et comme l'*imperatoria brevis* du Conseil d'État ajoute à ces plaisirs délicats en ouvrant parfois au commentateur et à son auditoire celui de l'énigme !¹⁹⁵

Le « numéro » de Vedel se comprend mieux à la lumière de son lien avec Achille Mestre, unanimement reconnu comme « *un merveilleux présentateur et metteur en scène des arrêts* »¹⁹⁶. Lors des funérailles de ce dernier, Jean Rivero, lui aussi généreux, dans sa « pratique » du droit administratif, en images et en figures de style, déclare ainsi au sujet de son ancien collègue : « *Le grand jeu éblouissant, le ballet des idées et des images, où la rigueur, toujours présente, empruntait les prestiges de la fantaisie, où se révélaient, dans un univers sans frontières, d'évidentes correspondances entre un adagio de Mozart et un arrêt du Conseil d'État* »¹⁹⁷.

L'analyse des méthodes permettant au droit administratif d'être plus facilement enseignable ne serait pas complète si on n'incluait pas la problématique des travaux pratiques, qui fait également son apparition au cours de la période étudiée. D'abord établies puis supprimées dans les années 1890, les conférences constituent un véritable objet de réflexion pour les juristes du tournant du siècle. Professeur d'histoire du droit à la Faculté de Toulouse, Jean-Baptiste Brissaud fait partie de ceux qui défendent la généralisation de ces travaux pratiques, sur le modèle de ce qui a cours dans les facultés de médecine : « *L'enseignement théorique, tel qu'on le donne dans les Facultés de droit, est tout à fait insuffisant. Il serait à désirer qu'on le complétât par des exercices pratiques, comme on le fait pour l'enseignement de la médecine. Les licenciés en droit et à plus forte raison les docteurs ont une grande quantité de connaissances abstraites ; ils plient sous le faix. Mettez-les en présence d'un cas pratique : neuf fois sur dix, ils ne sauront pas utiliser l'acquis qu'ils rapportent des bancs de l'école* »¹⁹⁸. La comparaison avec le domaine de la médecine est vraiment la plus idoine puisqu'il ne s'agit rien moins que de créer des cliniques juridiques, afin de remédier aux carences d'étudiant-e-s à qui on n'apprend pas à opérer comme des praticiens :

Pourquoi chaque cours ne serait-il pas doublé d'exercices pratiques sur les matières expliquées par le professeur ? A côté de l'exposé théorique donné dans les leçons magistrales, il y aurait une sorte de clinique où l'on passerait en revue des espèces fictives ou réelles, où l'on ferait toucher du doigt l'application des principes et où on permettrait à l'élève de se rendre compte de leur portée exacte. Tout ce qu'il voit dans le vague, à travers des mots, se matérialiserait, prendrait corps, vivrait et se fixerait à jamais dans sa mémoire.¹⁹⁹

¹⁹⁵ VEDEL Georges, « Le droit administratif peut-il être indéfiniment jurisprudentiel ? », article cité, p. 36.

¹⁹⁶ MATHIOT André, « Rétrospectivement », *Études et documents du Conseil d'État*, 1979-1980, p. 23.

¹⁹⁷ RIVERO Jean, « Allocution prononcée aux obsèques de M. Achille Mestre », *Pages de doctrine*, Paris, LGDJ, 1980, volume I, p. 59.

¹⁹⁸ BRISSAUD Jean-Baptiste, « Quelques observations sur l'enseignement dans les Facultés de droit », *Revue générale du droit*, tome 20, 1896, p. 5.

¹⁹⁹ *Ibidem*, p. 6.

Conçus comme des enseignements qui s'inscrivent en complément des cours magistraux, les travaux pratiques (ou « conférences ») sont définitivement mis en œuvre dans les années 1920. Pour pouvoir y assister, les étudiant-e-s doivent payer un droit de scolarité supplémentaire. Depuis Toulouse, Hauriou, qui a été un pionnier en la matière puisqu'il a créé un cours de conférence en doctorat (qui n'est pas exactement la même chose que la conférence facultative) dès la fin des années 1890, plaide pour ce que soit le même enseignant qui fasse la leçon et les travaux pratiques. À l'instar d'Hauriou, Léon Michoud fonde à Grenoble un groupe de travail en commun pour l'étude des arrêts. Le lancement de ce nouveau mode d'enseignement n'est pas sans lien avec la propagation de l'habitude de penser le droit administratif en termes jurisprudentiels. Dans la description de la salle de travail créée à Toulouse, Hauriou se félicite du fait que la bibliothèque de l'Université ait bien voulu mettre à disposition le *Recueil Lebon* depuis 1870, la *Revue générale d'administration*, la *Revue du droit public*, un exemplaire du *Traité de Laferrière « et un bon Code »*²⁰⁰. Le fait d'avoir une salle de travail dédiée donne « pendant l'exercice même de la conférence, la possibilité de manier les textes, notamment les décisions de jurisprudence, de les lire et de les commenter, de donner ainsi la sensation du réel ; à propos d'une observation faite, un souvenir revient en la mémoire du maître, il se rappelle un arrêt intéressant, il fait un signe : "Passez-moi, Conseil d'État, telle année" et voilà un fait, des noms propres, une anecdote qui se gravent dans les esprits et qui, en même temps, reposent l'attention »²⁰¹. Aussi, la création au sein de l'Université d'enseignements s'approchant de « cliniques » de droit administratif tend-elle à rapprocher la jurisprudence d'une démarche casuistique, laquelle relève « d'une technique de production du droit en même temps qu'elle informe les apprentissages savants à travers les questions que les professeurs soumettent à leurs étudiants »²⁰². En dernière instance, les différents exercices destinés à faire du droit administratif une pratique rappellent la finitude du discours juridique : « Qu'ils soient inventés ou qu'ils renvoient à des situations réellement advenues, les cas sur lesquels la casuistique réfléchit offrent la possibilité de reconnaître les limites des ressources susceptibles d'être mobilisées par l'argumentation juridique face à une situation de fait à laquelle elles ne permettent pas de répondre »²⁰³.

Au fur et à mesure que sont exposées les différentes innovations pour suturer le hiatus entre la pratique du droit et le droit savant, on se rend compte que la notion même de jurisprudence renvoie avant tout à des *opérations mentales*. Un mot revient en effet souvent sous la plume des juristes pour qualifier cela : la jurisprudence, « c'est la vie », la vie dans tous ses méandres, dans toutes ses variances et dans toutes ses singularités. Le juriste allemand Hein Kötz résume cette diversité en parlant de « *concrete facts of life* »²⁰⁴. Jean-Jacques Bienvenu, pour sa part, expose les limites de cette approche en affirmant : « Il semble que la jurisprudence soit moins considérée comme une source authentique du droit que comme l'expression de la variété de la vie du droit ; elle conserve un caractère expérimental très marqué »²⁰⁵. Il va de soi que les administrativistes de la Troisième République ne peuvent rester insensibles à cet appel des faits, eux qui sont le produit de ce long mouvement qui a marqué le déclin de la figure du jurisconsulte, « liée à un système de droit où théorie et pratique ne se distinguaient pas », et

²⁰⁰ HAURIOU Maurice, « Création de salles de travail pour conférences et cours de doctorat à la Faculté de droit de l'Université de Toulouse », *Revue internationale de l'enseignement*, tome 41, 1901, p. 551.

²⁰¹ *Ibidem*, p. 553.

²⁰² PASSERON Jean-Claude et REVEL Jacques, « Raisonner à partir de singularités » in PASSERON Jean-Claude et REVEL Jacques, *Penser par cas*, ouvrage citée, p. 21.

²⁰³ *Ibidem*.

²⁰⁴ KÖTZ Hein, « The Role of the Judge in the Court-Room: the Common Law and Civil Law Compared », *Journal of South African Law*, 1, 1987, p. 41.

²⁰⁵ BIENVENU Jean-Jacques, « Politique et technique de l'encadrement rapproché de l'étudiant », *Annales d'histoire des facultés de droit et de la science juridique*, numéro 2, 1985, p. 148.

dont la résultante a été d'« attirer la science du droit hors du prétoire »²⁰⁶. En d'autres termes, les professeurs qui, tels Duguit, Hauriou ou Jèze, investissent le modèle de l'excellence académique, peuvent aussi ressentir une forme de frustration liée au fait de ne pas connaître cette expérience si singulière qui consiste à *juger*. Ainsi, quand Jean Rivero s'exclame « *Que de juges sont professeurs ! Que de professeurs adoptent volontiers l'optique du juge, c'est-à-dire le souci du justiciable !* »²⁰⁷, on peut penser qu'il exprime là une tendance des universitaires, qui eux ne peuvent pas juger et faire jurisprudence, à se « venger » en rappelant au juge qu'il y a des justiciables, comme s'il voulait retourner le « stigmaté » d'une position de « dominé » (relatif) au sein du sous-champ du droit administratif. Pour le dire de manière moins antagoniste, étudier des cas, se mettre dans la peau de celui qui est en situation de juger, permet *a minima* aux professeurs de « donner la sensation du réel », de se vivre comme des praticiens et de soulager une tendance par trop théoricienne, laquelle n'est pas toujours bien vue dans un domaine – le droit administratif – en grande partie piloté par des hauts fonctionnaires.

« *Le gaz mais pas le pain, le courrier mais pas le logement, la télévision mais pas la presse, l'école mais pas les vacances, le chemin de fer mais pas l'automobile, la santé mais pas la santé... En matière de critères de service public, semble régner un arbitraire qui décourage toute tentative de réflexion : ne vaut-il pas mieux s'en tenir aux situations acquises et ne pas interroger leur principe de légitimité ?* », se demande Evelyne Pisier-Kouchner dans un article daté de 1983²⁰⁸, évoquant ainsi une circonspection dont on a pu percevoir les échos tout au long de ce chapitre. Plus loin, Evelyne Pisier-Kouchner parle de « *la résignation positiviste du juriste face à cet inextricable enchevêtrement d'activités et organes baptisé service public, ensemble à la fois multiforme, informe et difforme quant à ses fonctions, son régime juridique et ses finalités économiques et sociales* »²⁰⁹. Sur ce point, si on peut comprendre le sentiment de résignation, la réflexion du sociologue est amenée à différer de celle du juriste « positiviste », puisque tout le fil conducteur de ce chapitre a été de montrer pour quelles raisons l'indétermination qui frappe la notion de service public des juristes était fondée, et, mieux, en quoi elle était opérante dans un monde en gestation comme la Troisième République. Notre position est en fait plus proche de celle de Jacques Caillousse, qui écrit : « *Tel est alors le mythe : c'est l'histoire d'une notion quelque peu insaisissable et que l'on voue néanmoins à exercer un rôle décisif dans la production et la reproduction d'un espace juridique original [...] C'est de cette indétermination même que procède pour une large part la détermination du champ spécifique du droit administratif* »²¹⁰. C'est pourquoi même le syntagme de « service public par nature », que l'on trouve, au cours de notre période, dans les écrits d'Hauriou ou dans les conclusions de Matter sur *Bac d'Eloka*, et ultérieurement dans celles d'un Bruno Genevois, ne représente en rien une assurance de définition du périmètre du service public. La preuve en est qu'un membre du judiciaire (Matter) l'utilise pour limiter l'expansion des services publics, et qu'un conseiller d'État comme Pierre Laroque y a recours pour au contraire permettre leur développement.

²⁰⁶ JAMIN Christophe et JESTAZ Philippe, *La doctrine*, ouvrage cité, p. 17.

²⁰⁷ RIVERO Jean, « Jurisprudence et doctrine dans l'élaboration du droit administratif », article cité, p. 36.

²⁰⁸ PISIER-KOUCHNER Evelyne, « Le service public entre libéralisme et collectivisme », *Esprit*, numéro 84, décembre 1983, p. 8.

²⁰⁹ *Ibidem*.

²¹⁰ CAILLOUSSE Jacques, *La constitution imaginaire de l'administration*, ouvrage cité, p. 56.

Du caractère composite de la notion de service public dans le domaine du droit on peut par ailleurs tirer deux enseignements quant au cadre théorique et sociologique de notre enquête. La première tient à ce que cette composition nous dit du champ juridique. Même si, au Conseil d'État, et pour les raisons que nous avons retracées, les juristes se tiennent à une distance certaine des faits et des personnes, « *le droit n'est pas ce qu'il dit être, ce qu'il croit être, c'est-à-dire quelque chose de pur, de parfaitement autonome, etc. Mais le fait qu'il se croie tel, et qu'il arrive à le faire croire, contribue à produire des effets sociaux tout à fait réels, et d'abord sur ceux qui exercent le droit* »²¹¹. Autrement dit, le droit n'est pas chimiquement pur, mais cela n'enlève rien à son efficace, et on serait même tenté de dire que, comme l'indétermination de la notion de service public, c'est ce qui lui permet d'avancer, certes de manière très empirique (pour ne pas dire « bricolée »), mais sans que cela n'atteigne nécessairement sa prétention à régir la vie sociale. Le deuxième enseignement que l'on voudrait tirer de l'hybridité de la notion de service public en droit tient à sa nature même d'*idée*. Dans *La nouvelle histoire des idées politiques*, Arnault Skornicki et Jérôme Tournadre écrivent :

Un concept cristallise la pluralité des couches d'une expérience historique qui se projette en lui, et se trouve donc être le produit d'un travail d'abstraction qui l'autonomise par rapport à l'expérience historique immédiate. Ainsi, un « concept » reste une source irremplaçable témoignant des attentes, souffrances et espoirs de toute une époque. En même temps, un concept n'est jamais le simple reflet de la réalité, car sa durée de vie est supérieure aux circonstances historiques qui lui ont donné naissance, et permet aussi aux contemporains de mettre en forme leurs expériences. Les concepts sont donc autant des *indicateurs* que des *facteurs* des transformations historiques.²¹²

On comprend ainsi, à la lumière de cette mise au point, que l'idée de service public ne soit en rien un objet stable, dont le Conseil d'État, secondé en cela par la prédication d'un groupe de professeurs zélés, serait le géniteur patenté. En se diffusant, cette idée fait l'objet d'appropriations et de réinterprétations, « *de doctes et de mauvaises lectures* »²¹³ ; elle est « *contredite, hybridée, enrichie, déformée* »²¹⁴, etc.

²¹¹ BOURDIEU Pierre, « Les juristes, gardiens de l'hypocrisie collective », chapitre d'ouvrage cité, p. 99.

²¹² SKORNICKI Arnault et TOURNADRE Jérôme, *La nouvelle histoire des idées politiques*, ouvrage cité, p. 40.

²¹³ FABIANI Jean-Louis, *Qu'est-ce qu'un philosophe français ? La vie sociale des concepts (1880-1980)*, Paris, Éditions de l'EHESS, 2010, p. 17.

²¹⁴ SKORNICKI Arnault et TOURNADRE Jérôme, *La nouvelle histoire des idées politiques*, ouvrage cité, p. 70.

Chapitre 6

L'économie disciplinaire du service public

« *La première République nous a donné la terre, la deuxième le suffrage, la troisième le savoir* » (Jules Ferry)

Par rapport au régime politique établi au lendemain de la défaite de Sedan et balayé par la démission des parlementaires le 10 juillet 1940, la célèbre formule de Jules Ferry met l'accent non seulement sur le caractère décisif de l'école dans le projet d'acceptation du nouveau régime par les républicains opportunistes, mais aussi sur l'importance des réorganisations disciplinaires qui sont alors intervenues dans le champ scientifique, à l'Université et en dehors d'elle. C'est pourquoi une histoire sociale de l'idée de service public ne saurait passer sous silence cette concurrence entre les différentes disciplines (droit, histoire, science sociale, dans une moindre mesure ingénierie sociale) qui se fait jour, particulièrement à la fin du dix-neuvième siècle. Il nous semble en effet que cette idée de service public, au-delà de la diversité des activités et des situations qu'elle recouvre, doit être analysée comme une pièce du répertoire de ressources dont disposent alors ceux qui entendent produire des discours et des théories sur l'organisation du social. Vue sous cet angle, l'indétermination du champ universitaire s'inscrit dans un contexte d'ébullition intellectuelle, marqué par la concurrence entre des savoirs foisonnants (droit public, science politique, sociologie(s), économie politique, économie sociale) qui marque les débuts de la Troisième République, et qui cherche à répondre à la conjoncture nouvelle née de l'établissement d'un régime républicain démocratique. Ce chapitre, qui étudie la façon dont le service public se trouve comme écartelé au sein des « mondes »¹ du social, a pour objectif de faire comprendre les coulisses de cet enchevêtrement disciplinaire afin de mieux éclairer ce qui se passe en première ligne, sur le « front » juridique.

Pour étudier l'économie disciplinaire de service public (« économie » étant ici pris au sens d'organisation d'ensemble, de structure), il est nécessaire de recentrer l'enquête plus spécifiquement sur le champ universitaire et sur le champ scientifique, là où, précisément, les problématiques de divisions disciplinaires prennent forme. Cette problématique était déjà celle de Kant dans *Le conflit des facultés*, lorsque le philosophe allemand distinguait entre « les Facultés supérieures » (le droit, la théologie et la médecine) et « l'unique Faculté inférieure » (mathématiques, philosophie, histoire), laquelle « n'a à se soucier que de l'intérêt de la science » et « peut faire de ses thèses ce qu'elle juge bon »². Dans la division des savoirs institués telle que la conçoit Kant, c'étaient ainsi surtout le droit et la théologie qui demeuraient sous contrôle de l'État, puisque « ce qui intéresse le plus le gouvernement, c'est ce par quoi il se procure l'influence la plus forte et la plus durable sur le peuple : et de ce type sont les objets des Facultés supérieures »³. À l'époque de la Troisième République, les facultés de droit gardent ce statut supérieur, de sorte que la notion de service public peut être comprise comme étant fondamentalement liée à une volonté de mise en ordre de la société et de son évolution. Le droit administratif cherche en effet à produire le discours légitime sur le monde social, et

¹ Nous revenons plus loin (p. 348) sur l'utilisation de ce terme.

² KANT Emmanuel, *Le conflit des facultés*, traduction de Christian Ferrié, Payot, 2015 [1798], p. 57.

³ *Ibidem*.

l'idée de service public lui sert notamment à cela. Le problème est que le droit administratif et ses représentants ne sont pas les seuls à vouloir occuper ce créneau-là : si tous les acteurs de ce chapitre sont des contributeurs inégaux au débat sur les services publics, tous partagent l'idée selon laquelle il est vital d'organiser le social, dans le domaine politique comme dans le domaine des savoirs. Ce chapitre repose ainsi sur le fait que le droit est non seulement une juridiction, mais aussi une discipline savante. Or une discipline (au sens académique) vise précisément à *discipliner*, c'est-à-dire à organiser le monde social. Cependant, il faut noter que le terme de discipline, que l'on utilise aujourd'hui en français courant pour désigner les différentes matières d'enseignement, n'est à l'époque guère utilisé en ce sens. Le linguiste et historien de l'éducation André Chervel⁴ rapporte ainsi que l'usage de ce mot dans le domaine scolaire est inexistant jusqu'à la fin du dix-neuvième siècle, hormis pour désigner la police des établissements. C'est Durkheim qui, dans son cours de l'année 1904-1905 à la Sorbonne⁵, utilise le premier le terme dans son double sens actuel de règle de conduite et de matière d'enseignement. Aussi, à partir du moment où une discipline n'est plus seulement une discipline scolaire, mais aussi un système d'explication de l'ordre social, il devient pertinent d'envisager le droit *par rapport aux* autres disciplines, à l'Université et en dehors.

Au-delà de leur visée d'organisation du social, les savoirs analysés dans ce chapitre ne sont pas seulement des genres intellectuels, mais des disciplines, cette fois-ci au sens d'« *unités de recherche, mais aussi d'enseignement et d'organisation professionnelle* »⁶. Dans un champ intellectuel et universitaire en voie de configuration, avec des universités « *refondées depuis peu pour faire la science tout en la dispensant* »⁷, apparaissent de nouveaux acteurs dans la compétition pour le contrôle des sciences sociales. On assiste ainsi dans ce secteur d'activités au même phénomène que celui aperçu dans les chapitres précédents avec les professions, notamment avec les carrières au Conseil d'État, que les membres du corps essaient de rationaliser en les soustrayant à l'influence politique du tour extérieur. À l'Université, les disciplines ne sont pas fixées, et même celles qui bénéficient d'une assise plus ancienne (comme le droit) connaissent des redéploiements qui modifient durablement leur structure. C'est donc dire que les disciplines sont à la base ouvertes, et qu'il n'est pas possible de « *rendre compte de l'avènement de la théorie sociale en faisant abstraction d'une gamme beaucoup plus étendue d'entreprises intellectuelles* »⁸. Concrètement, cela signifie qu'on peut être amené à rencontrer des « spécialistes » ailleurs qu'à l'Université, et que la notion de discipline ne doit pas être prise de manière trop stricte :

Longtemps, les frontières disciplinaires ont été infiniment plus perméables que ce que l'observation des trente dernières années peut laisser supposer. Jusqu'à cette date, il était fréquent de voir par exemple un sociologue intervenir dans une société de psychologie, dans une revue d'économie, dans un congrès d'ethnologie ou encore dans un jury de thèse de philosophie. Longtemps, la logique de l'objet (ou logique de l'approche de l'objet) a prévalu sur la logique disciplinaire (ou logique de spécialité). Par-là même, tant les influences intellectuelles que les réseaux de solidarité ou d'intérêt entre les acteurs transcendaient très largement les divisions institutionnelles. C'est donc mutiler les œuvres que de les réduire à une dimension disciplinaire, à une problématique disciplinaire. En définitive, on ne peut plus écrire

⁴ CHERVEL André, « L'histoire des disciplines scolaires : réflexions sur un domaine de recherche », *Histoire de l'éducation*, numéro 38, 1988, p. 59-119, en particulier p. 60-62.

⁵ Reproduit dans DURKHEIM Émile, *L'évolution pédagogique en France*, Paris, Alcan, 1938.

⁶ HEILBRON Johan, *Naissance de la sociologie*, ouvrage cité, p. 372.

⁷ TOPALOV Christian, « Les "réformateurs" et leurs réseaux », chapitre d'ouvrage cité, p. 41.

⁸ HEILBRON Johan, *Naissance de la sociologie*, ouvrage cité, p. 372.

l'histoire lointaine d'une discipline quelle qu'elle soit : on peut seulement écrire l'histoire du processus de « disciplinarisation ».⁹

Ouvertes aux déterminations extérieures au champ universitaire (lequel n'a de toute façon pas encore de frontières bien constituées), le mouvement des disciplines de l'époque peut être comparé à la tectonique des plaques : certaines gagnent du terrain, d'autres en perdent ; chaque conquête de l'une se marque par une retraite (relative) de l'autre. Durant toute la période considérée, le découpage disciplinaire est, comme l'écrit Pierre Favre, « *en lui-même un enjeu de luttes entre fractions rivales du champ intellectuel ; les dénominations ne sont pas fixées, le choix même du terme fédérateur est l'un des lieux du combat pour le monopole du discours savant. "Philosophes sociaux", "publicistes", "sociologistes", se saisissent d'objets d'étude identiques et cherchent à imposer un découpage du savoir qui leur profite, dans un temps où les bornes ne sont pas posées* »¹⁰. En résumé, tout cela est d'une importance maximale pour notre enquête sur le service public, puisque la dimension concurrentielle de l'économie des disciplines a forcément des effets sur les objets de science : « *La lutte pour le statut légitime de l'objet d'études est un des enjeux essentiels de toute entreprise de légitimation scientifique d'une discipline ou d'une école de pensée. L'innovation thématique à l'intérieur d'une spécialité prend aussi le plus souvent la forme d'un combat pour la légitimité exclusive d'un nouvel objet. Il en était ainsi par exemple, au tournant du siècle, avec l'avènement de la géographie universitaire descriptive, qui a intronisé la région en tant que cadre obligé de l'analyse géographique, ou de l'histoire sociale et économique, qui faisait pièce à l'histoire événementielle d'ordre politique et diplomatique* »¹¹.

On peut encore illustrer le fait qu'à l'époque, le sens des disciplines est véritablement en phase de constitution en affirmant qu'alors, même si le champ universitaire est en voie de (re)formation, il s'y trouve déjà des « occupants » qui, à l'instar des juristes, sont moins spécialisés qu'aujourd'hui et se donnent ainsi une gamme d'interventions assez large. Ainsi, au tournant des dix-neuvième et vingtième siècles, des universitaires comme Esmein, Hauriou, Duguit ou Saleilles sont capables d'écrire avec la même agilité en droit privé et en droit public. Mais il ne faut pas s'y tromper : ces professeurs issus de l'agrégation généraliste font figure de derniers dinosaures, même si, dans l'expression nostalgique d'une époque révolue, un administrativiste comme Achille Mestre peut écrire en 1928 : « *Il n'est pas facile de bien travailler ; deux écueils sont à craindre : la spécialisation et la dispersion. Pour ma part, je redoute surtout la première* »¹². Généralistes ou spécialisés, les juristes font figure de propriétaires d'une partie bien implantée des lieux universitaires, encourageant ainsi les « intellectuels » à se frotter à leur enseignement. Jaurès s'inscrit ainsi en droit¹³, alors que les juristes catholiques s'emparent eux de la science sociale pour élargir les terrains du droit¹⁴. Au cours de cette conjoncture, l'investissement d'un créneau thématique confère potentiellement l'image de marque du « spécialiste ». Dans *Les élites de la République*, Christophe Charle parle ainsi à ce sujet d'« *idéologue social* »¹⁵, une catégorie qu'il relie à ce qu'il appelle « *le pouvoir*

⁹ MUCCHIELLI Laurent, *La découverte du social : naissance de la sociologie en France (1870-1914)*, Paris, La Découverte, 1998, p. 9.

¹⁰ FAVRE Pierre, *Naissances de la science politique en France (1870-1914)*, Paris, Fayard, 1989, p. 13.

¹¹ KARADY Victor, « Stratégies de réussite et modes de faire-valoir de la sociologie chez les durkheimiens », *Revue française de sociologie*, 20 (1), 1979, p. 79.

¹² MESTRE Achille, *Études et étudiants*, ouvrage cité, p. 25.

¹³ Sur cette épisode, voir POUMARÈDE Jacques, « Jean Jaurès, étudiant à la Faculté de droit de Toulouse en 1891 », *Cahiers Jaurès*, numéro 156, 2000, p. 93-98.

¹⁴ Cf. AUDREN Frédéric, « La Belle Époque des juristes catholiques (1870-1914) », *Revue française d'histoire des idées politiques*, numéro 28, 2008, p. 233-271.

¹⁵ CHARLE Christophe, *Les élites de la République*, ouvrage cité, p. 429 et 433.

intellectuel », et qu'il définit comme « *une forme mixte d'intervention intellectuelle sur les problèmes généraux (sociaux, politiques, etc.) par l'intermédiaire d'un grand organe de presse ou d'une autre chaire d'enseignement non universitaire* »¹⁶. Nous allons voir que cette définition de l'idéologue social ne vaut pas pour tous les acteurs mobilisés dans ce chapitre, même si une partie de nos analyses trouve à s'appliquer au pouvoir des experts décrits dans le chapitre 3, notamment en ce qui concerne la certification des pratiques sociales et savantes de la part des élites. C'est pourquoi nous allons rencontrer, chemin faisant, la concurrence représentée, du point de vue de la légitimation du droit administratif, par des institutions comme l'École libre des sciences politiques (ELSP) ou l'Académie des sciences morales et politiques.

Dans l'économie des échanges disciplinaires, l'apparition d'un terme ou concept inédit (comme potentiellement le service public) peut être un indice pertinent de la formation de ce que Johan Heilbron appelle un nouveau « *régime intellectuel* »¹⁷. Dans son étude d'histoire sociale sur la formation pré-disciplinaire de la sociologie, Heilbron retient ainsi l'apparition du concept de « *société* »¹⁸, lequel permet d'argumenter en termes de rapports sociaux. Aussi, que l'on parle, comme Heilbron, de « *constellation intellectuelle* » ou, comme Jean-Louis Fabiani, de « *sociologie historique des configurations de savoir* », il est certain que faire une socio-histoire des redéploiements disciplinaires dans les années 1880-1914 revient à raconter un moment capital dans l'histoire de la constitution des sciences humaines. Dans ce cadre, on ne peut pas dire que le service public s'apparente à ce que Johan Heilbron appelle un « *code transdisciplinaire* »¹⁹ (comme, dans son ouvrage, les termes de « *raison* » ou « *nature* » au dix-huitième siècle). Ce faisant, doit-on ressaisir la notion de service public dans une lutte entre idées concurrentes ? Si les publicistes ont réussi, non sans résistance, à imposer ce concept dans la culture juridico-politique française, cela signifie-t-il que d'autres idées servant d'autres combats ont en quelque sorte été vaincues ? Pour répondre à cette question, on peut se référer aux 5 « *concepts élémentaires de la sociologie [constitutive elements of sociology]* »²⁰ que mobilise Robert Nisbet dans *The Sociological Tradition*, à savoir la communauté, l'autorité, le statut, le sacré et l'aliénation. On peut considérer que, de ces 5 idées, seul le concept de communauté semble être de nature à être étalonné à la notion de service public, car seul il a cette résonance morale qui fait la particularité de la notion de cette dernière. Nisbet lit ainsi la production des fondateurs de la sociologie française comme une tentative de refondation de la société après les cataclysmes qu'ont constitués selon lui la Révolution française et la révolution industrielle : « *Le spectre [ghost] de la communauté hante toute la sociologie de Comte, comme il hante, même si c'est de manière évidente, l'œuvre de Tocqueville, celle de Le Play et celle de leurs successeurs* »²¹. Mais plus encore que de savoir lequel des 5 concepts élémentaires retenus par Nisbet est le plus facilement comparable avec le service public sous la Troisième République, c'est ce que le sociologue états-unien écrit sur la synthèse des 5 idées qui paraît le plus heuristique : « *De 1830 à 1900, années qui correspondent à la grande période de formation de la discipline, c'est la coalescence de ces 5 idées qui marqua de manière croissante l'émergence de la sociologie et son émancipation à l'égard de la philosophie morale, qui avait été sa matrice et avait jusqu'alors contenu les éléments de toutes les sciences sociales modernes* »²². Si l'on compare la situation analysée par Nisbet avec ce que nous connaissons de la Troisième République, on peut dire que l'émergence de la sociologie universitaire française est encore plus antagoniste que ce qu'affirme le sociologue états-unien. À l'époque,

¹⁶ CHARLE Christophe, *Les élites de la République*, ouvrage cité, p. 429.

¹⁷ HEILBRON Johan, *Naissance de la sociologie*, ouvrage cité, p. 24.

¹⁸ *Ibidem*, p. 122-125.

¹⁹ *Ibidem*, p. 372.

²⁰ NISBET Robert, *The Sociological Tradition*, New Brunswick, Transaction Publishers, 1993 [1966], p. XVII.

²¹ *Ibidem*, p. 57. C'est moi qui traduis.

²² *Ibidem*, p. XVII.

en effet, Tarde, Worms, Durkheim ou les disciples de Le Play sont autant d'autorités qui revendiquent la « bonne pratique » de la discipline sociologique. À l'inverse, dans le champ du droit, on trouve ce qui n'existe pas dans les sciences sociales, à savoir *une doctrine*, avec certes, comme on l'a vu, des « types » différents, mais aussi une unité fondamentale face aux autres disciplines, qui est liée au fait que le droit est déjà présent institutionnellement dans les universités.

En réfléchissant sur les paradigmes qui ordonnent alors le conflit des disciplines, il est utile d'insister à nouveau sur l'apparition décisive de ce que Robert Castel appelle « *la conception sociologique de la société* ». Intuitivement, on voit bien le lien que ce nouveau paradigme des sciences humaines et sociales peut avoir avec la promotion de la notion de service public par la doctrine administrativiste : les besoins que rencontrent des sociétés de plus en plus complexes, fondées sur la division du travail, ne peuvent être pris en charge qu'à un niveau collectif. Comme le note Christian Topalov, « *c'est une histoire qui concerne tous les grands pays industriels de l'époque où, dans des langages scientifiques variés, le "social" en vient à être regardé comme une réalité qui ne se résout pas en une agrégation des individus* »²³. Cette modification dans l'approche de la théorie sociale se remarque de manière encore plus fondamentale dans l'épistémologie de la méthode durkheimienne : « *Le point de vue sociologique implique que les deux termes, individu et société, soient posés dès l'origine comme inséparables* »²⁴, écrit Durkheim en 1906. Le holisme méthodologique, en vertu duquel le social est conçu comme un être collectif où les individus se ressemblent les uns les autres et prennent conscience de leur individualité dans le tout de la société, est un élément que l'auteur du *Suicide* partage avec son collègue bordelais Duguit, pour lequel « *l'homme n'existe pas antérieurement à la Société, il n'existe que dans la Société* »²⁵. Les deux théoriciens se rejoignent ainsi dans l'opposition au contractualisme, laquelle emporte dans chacune de leur œuvre des conséquences différentes : chez Duguit, l'idée que l'individu ne peut être ni sujet ni source de droit ; chez Durkheim, la conviction que derrière chaque construction sociale se trouve la société (« *Ce qui fait l'homme c'est l'ensemble des biens intellectuels qui constitue la civilisation, et la civilisation est l'œuvre de la société* »²⁶). Le paradigme de la conception sociologique de la société tel qu'il s'exprime dans ces travaux produit ainsi des artéfacts : il arrive bien souvent que les acteurs de l'époque, y compris Durkheim, parlent comme si les représentations collectives n'étaient pas partagées par une série d'individus, mais pensées par la collectivité. Quoi qu'il en soit, on peut retenir de l'adoption de ce nouveau paradigme la rupture qu'il marque par rapport à l'action sociale qui s'était établie jusqu'alors : « *Les individus ne sont plus regardés comme seuls responsables de leurs misères ou de leurs tares : pour changer les hommes, il faut savoir comment l'organisation de la société les gouverne et modifier celle-ci autant que de besoin. Changeons les institutions et l'amélioration des hommes nous sera donnée par surcroît : c'est là une rupture nette avec les prémisses de la "science de la charité"* »²⁷.

Sans surprise, c'est à la sociologie que l'imposition du paradigme qui vient d'être évoqué profite le plus. Johan Heilbron distingue deux phases dans l'histoire de cette discipline : une phrase « *prédisciplinaire* » (celle qu'il retrace dans *Naissance de la sociologie*) et une phase « *disciplinaire* »²⁸. La phase disciplinaire est celle qui intervient dans la première moitié du

²³ TOPALOV Christian, « Les "réformateurs" et leurs réseaux », chapitre d'ouvrage cité, p. 42.

²⁴ DURKHEIM Émile, « Remarques sur le problème de l'individu et de la société » (1906) in DURKHEIM Émile, *Textes*, ouvrage cité, tome 1, p. 57.

²⁵ DUGUIT Léon, *Traité de droit constitutionnel*, ouvrage cité, tome 1, p. 209.

²⁶ DURKHEIM Émile, *Les formes élémentaires de la vie religieuse*, Paris, PUF, 2008 [1912], p. 597.

²⁷ TOPALOV Christian, « Les "réformateurs" et leurs réseaux », chapitre d'ouvrage cité, p. 42.

²⁸ HEILBRON Johan, *Naissance de la sociologie*, ouvrage cité, p. 370.

régime tertio-républicain. Dans ces années-là, parmi les versions concurrentes de la sociologie, celle de Durkheim est celle qui est la plus développée dans les établissements universitaires. En ce sens, la propagation de la sociologie de Durkheim et de ceux qui l'entourent pose un immense défi aux matières existantes, comme le souligne Laurent Muchielli :

La seconde partie [de *La découverte du social*] a pour but d'examiner les conséquences de l'arrivée de la sociologie dans le champ universitaire à l'égard de l'ensemble des autres disciplines qui composaient les sciences humaines de l'époque. Ce que nous appelons la « découverte du social » ne consiste en effet pas seulement dans l'ajout d'une nouvelle discipline au programme des universités. C'est surtout une certaine façon d'analyser les comportements et les institutions qui transforme les regards habituels et qui est destinée à renouveler toutes les sciences humaines. C'est en tout cas ainsi que Durkheim et ses collaborateurs conçoivent la sociologie et c'est tout le sens de leur travail critique dans *L'Année sociologique*.²⁹

En d'autres termes, la sociologie interpelle les autres disciplines, et les autres disciplines sont interpellées par la sociologie. On perçoit des liens évidents entre « la science sociale » (singulier alors en usage) et la pratique de certains historiens de l'époque, y compris chez ceux qui ne participent pas à l'aventure de *L'Année sociologique*. Fustel de Coulanges, que Durkheim reconnaît comme l'un de ses maîtres, écrit ainsi que « *l'histoire est la science des faits sociaux, c'est-à-dire la sociologie elle-même* »³⁰. Par conséquent, il est capital d'insister sur le fait que la sociologie apparaît entre 1880 et 1914 comme un élément perturbateur pour l'écosystème des disciplines dans son ensemble. Le droit, de ce point de vue, ne fait pas exception : il est lui aussi menacé par les « idées nouvelles » des sciences sociales, et cela ne concerne pas que le droit public. Le droit civil n'est pas en reste, comme le montre l'itinéraire de plusieurs privatistes. Ainsi d'Emmanuel Lévy, qui, volontaire, déclare habilement : « *Élargissons le droit au lieu d'élargir la brèche* »³¹.

La question fondamentale que pose ce que nous appelons l'économie disciplinaire du service public est de savoir ce qu'est exactement un fait, pour le droit comme pour les autres sciences humaines et sociales. Plus exactement, il s'agit de savoir comment (*i.e.* à quel moment et selon quelle modalité) ces sciences rencontrent les faits. Cette question rappelle indubitablement la problématique éprouvée dans les chapitres précédents avec l'évolution de la jurisprudence du Conseil d'État, qui repose elle aussi sur une « rencontre » avec les faits. Face à ces derniers, les sciences humaines et sociales naissantes doivent se réorienter, comme l'exprime Pierre Favre : « *À cette époque de l'histoire des sciences humaines, l'obstacle aux progrès de la connaissance est à l'opposé de celui qui a pu faire difficulté plus tard. La science n'est pas prisonnière d'une observation excessivement soumise aux "faits", elle est au contraire entravée par une croyance exclusive aux vertus du doctrinal* »³². Les sciences de l'homme et de la société sont ainsi à fonder, ce qui se fait ressentir à plusieurs niveaux. Chez Durkheim, tout d'abord, la rencontre avec les faits se situe dans la droite ligne du soutien à la politique républicaine : « *Le pays se trouvait en face de la même question qu'au commencement du siècle. L'organisation, d'ailleurs toute en façade, qui constituait le système impérial, venait de s'écrouler ; il s'agissait d'en refaire un autre, ou plutôt d'en faire un qui fût vraiment fondé sur la nature des choses. Pour cela, il était nécessaire de savoir ce qu'était la nature des*

²⁹ MUCCHIELLI Laurent, *La découverte du social*, ouvrage cité, p. 22.

³⁰ FUSTEL DE COULANGES Numa Denis, *L'Alleu et le domaine rural pendant la période mérovingienne*, Paris, Hachette, 1889, p. IV.

³¹ Cité par Carlos-Miguel Herrera dans « Droit et socialisme à la Faculté de droit de Lyon » in DEROUSSIN David (dir.), *Le renouvellement des sciences sociales et juridiques sous la Troisième République : la Faculté de droit de Lyon*, Paris, Éditions La mémoire du droit, 2007, p. 292.

³² FAVRE Pierre, *Naissance de la science politique en France*, ouvrage cité, p. 17.

choses ; par suite, l'urgence d'une science des sociétés ne tarda pas à se faire sentir »³³. Dans les écrits des théoriciens plus militants que Durkheim, la même nécessité empirique de rapprochement du réel se fait sentir de manière encore plus franche, comme ici dans la prise de position de Maxime Leroy : « Nous devons hâter, en même temps que la création d'une école libre de publicistes expérimentaux, la progressive institution du gouvernement expérimental que les faits semblent requérir »³⁴.

Faisant face à de nouvelles disciplines elles-mêmes porteuses de nouvelles idées, les universités françaises sont appelées à produire un effort d'adaptation à la conjoncture intellectuelle. Cette adaptation prend la forme d'une ouverture très contrôlée aux nouveaux savoirs. Ainsi, le projet durkheimien de constitution d'une vaste science sociale s'inscrit dans le mouvement de réforme de l'enseignement supérieur entrepris entre 1875 et 1890, lequel a pour but de renforcer l'idéal républicain par la diffusion de « l'esprit scientifique ». Par ce biais, il s'agit de fournir à la République des cadres et des administrateurs compétents (appelés à se substituer à une administration réputée conservatrice voire monarchiste), mais aussi, plus largement, de prévenir ce que Jules Ferry appelait alors « l'esprit de désordre et d'anarchie ». Le système facultaire se retrouve ainsi en pleine rénovation, notamment pour ce qui est de l'élargissement des programmes d'enseignement et de l'intégration des matières jusqu'alors ignorées. Comme énoncé *supra*, cette ouverture pédagogique et scientifique doit être conduite à petits pas et dans un souci d'équilibre, ainsi que le constate Lucette Le Van-Lemesle avec le cas de l'économie politique : « Dans une France où les républicains ont réussi à faire admettre que les contradictions sociales ne se géraient plus par des révolutions, dans un pays qui se vante de l'équilibre de ses trois secteurs (agricole, industriel et commercial), là où la petite propriété est vécue par la droite comme le refuge des vraies valeurs et par les radicaux comme un moyen de promotion sociale, tout bagage scientifique qui remettrait en cause ce fragile "consensus républicain" doit faire l'objet d'une transmission restreinte et contrôlée »³⁵. Le mot d'ordre est donc celui de contrôle, auquel on pourrait ajouter celui d'une mise à jour ordonnée :

Les facultés, qui ont fait l'expérience, tout au long du dix-neuvième siècle, des coûts élevés des retards accumulés par rapport à l'état du champ de la production intellectuelle, tentaient dans leur effort d'*aggiornamento* de récupérer le maximum des spécialités nées et parfois devenues prospères en dehors d'elles, sous réserve de pouvoir les intégrer dans le régime d'études existant sans mettre en péril la fameuse « unité de l'Université » et sans imposer une réorganisation radicale de l'édifice des facultés entraînant un bouleversement des hiérarchies établies.³⁶

Piloté par les républicains opportunistes, l'effort d'*aggiornamento* du système universitaire est réalisé dans un esprit de conciliation, afin de ménager les susceptibilités des puissances existantes et des savoirs déjà en place : « L'enjeu principal de l'innovation thématique dans les facultés était d'ordre autant matériel qu'immatériel parce que les nouvelles disciplines pouvaient non seulement enlever aux disciplines classiques une partie de leurs publics habituels mais – de par leur modernité – faire surgir la menace qu'elles soient reléguées parmi les

³³ DURKHEIM Émile, « La sociologie en France au dix-neuvième siècle » (1900) in DURKHEIM Émile, *La science sociale et l'action*, ouvrage cité, p. 122.

³⁴ LEROY Maxime, *Les techniques nouvelles du syndicalisme*, Paris, Garnier Frères, 1921, p. I.

³⁵ LE VAN-LEMESLE Lucette, « L'institutionnalisation de l'économie politique en France », chapitre d'ouvrage cité, p. 388.

³⁶ KARADY Victor, « Stratégies de réussite et modes de faire-valoir de la sociologie chez les durkheimiens », article cité, p. 52.

antiquités intellectuelles »³⁷. Ce propos s'adresse tout particulièrement au droit, que l'effervescence intellectuelle que connaît la fin du dix-neuvième siècle plonge dans un véritable désarroi. Suivant l'expression d'Ernest Glasson, doyen de la Faculté de droit de Paris entre 1899 et 1906, « *les juristes sont inquiets* », car, jusqu'à cette date, « ils étaient à peu près les seuls savants du social, dont ils avaient une connaissance, à coup sûr empirique, mais que nul, pas même les philosophes, ne leur disputait vraiment. Le développement des sciences humaines a donc constitué la plus grande révolution qu'ils aient eu à affronter, bien plus perturbante pour eux que la révolution industrielle ou la découverte de l'imprimerie »³⁸.

Même si le terme ne renvoie pas exactement à la même réalité qu'aujourd'hui, et même si, à l'époque, il ne se décline que sous la forme du doctorat en droit, du doctorat ès lettres et du doctorat ès sciences, la thèse constitue un excellent révélateur de la réorganisation des champs disciplinaires, notamment du droit. Avant le sectionnement de l'agrégation en 1896, puis, plus tard, la réforme de la capacité en droit par le décret du 14 février 1905 (qui introduit des « éléments de droit public et administratif »), le syntagme de « droit public » ne reçoit aucune reconnaissance institutionnelle, si ce n'est dans l'intitulé de certains cours. La réforme du doctorat (décret du 30 avril 1895) ne retient pas cette dénomination, puisqu'elle crée, pour la thèse en droit, deux mentions : l'une de « Sciences juridiques » et l'autre de « Sciences politiques et économiques ». Pour la section des « sciences juridiques, » les examens portent l'un sur le droit romain et l'histoire du droit français, l'autre sur le droit civil et, au choix du candidat, sur le droit criminel, le droit administratif ou le droit civil comparé. Pour la section des « sciences politiques et économiques », les deux examens concernent, le premier, l'histoire du droit public français ou le droit administratif (au choix du candidat), le second, l'économie politique et l'histoire des doctrines économiques, la législation française des finances et la science financière mais aussi (toujours au choix du candidat), la législation et l'économie industrielles, la législation et l'économie rurales ou la législation et l'économie coloniales. On constate ainsi que même dans la version du doctorat apparemment la plus ouverte aux nouveaux savoirs, la place du droit demeure prégnante, faisant apparaître un maintien de la juridicisation qui se confirmera dans la suite de l'analyse. Pour desserrer légèrement l'étau de la tradition, les autorités ministérielles décident également de supprimer l'obligation de la deuxième thèse en droit romain. Disposer de deux thèses (une en sciences juridiques et une en sciences économiques et politiques) n'est nécessaire, jusqu'en 1925, que pour les candidats à l'agrégation. À cette date, l'organisation du doctorat en droit est modifiée par le décret du 2 mai, qui instaure les diplômes d'études supérieures (DES). Au nombre de quatre (histoire du droit, droit privé, droit public et économie politique), ces diplômes précèdent la soutenance de la thèse. L'examen les concernant est exclusivement oral, et il faut posséder deux DES pour être admis à soutenir une thèse. Les professeurs qui apparaissent dans notre cohorte ont donc tous accompli deux thèses, en droit français et en droit romain pour ceux qui ont obtenu leur doctorat avant 1895, en sciences juridiques et en sciences politiques et économiques pour ceux qui l'ont fait après cette date.

Outre les réformes touchant le doctorat en droit, l'évolution du champ universitaire dans la première moitié de la Troisième République se lit par exemple à l'aune de l'expansion du personnel académique, qui est alors plus rapide que l'élargissement, par ailleurs non négligeable, des cadres des professions libérales et intellectuelles. Pour les universitaires, les effectifs quadruplent entre 1871 et 1911, de sorte qu'une fois revendiqué le principe du monopole des universités publiques (notamment avec les lois de 1875 et 1880 sur

³⁷ KARADY Victor, « Stratégies de réussite et modes de faire-valoir de la sociologie chez les durkheimiens », article cité, p. 53.

³⁸ JAMIN Christophe et JESTAZ Philippe, *La doctrine*, ouvrage cité, p. 166.

l'enseignement supérieur), « *le sort de la société enseignante se lie à l'État* »³⁹. Avec cette donnée importante de l'évolution de la structure académique, il devient difficile de penser notre objet dans le cadre strict du champ intellectuel et de rester fidèle à l'un des présupposés de la théorie bourdieusienne, à savoir considérer la production et l'engagement des « intellectuels » dans leur espace de production spécifique, et non simplement les replacer, comme le fait Skinner, dans un espace plus vaste comme par exemple le contexte socio-historique. S'il est vrai que, dans le cas de la sociologie émergente, l'opposition, pour faire simple, entre Worms, Tarde et Durkheim est moins politique que scientifique, on peut néanmoins se demander s'il est justifié de travailler sur le champ universitaire en utilisant uniquement des critères d'appartenance institutionnelle. Cette interrogation correspond à une question que Laurent Mucchielli se posait déjà sans l'ouvrage issu de sa thèse de doctorat : « *Nous ne pouvons pas véritablement expliquer tous les éléments de la réalité que nous observons en situant simplement ces individus dans le cadre très général des institutions scientifiques que sont notamment les universités. L'idée que les positions institutionnelles sont déterminantes dans le cours de la vie scientifique est devenue un véritable lieu commun dont il faut à notre sens se méfier dans la recherche* »⁴⁰. La réorganisation des savoirs à l'Université doit donc selon nous n'être analysée ni selon une logique de pure influence (politique notamment) ni selon une logique d'évolution interne à l'institution. C'est la raison pour laquelle s'est glissé plus haut dans notre vocabulaire le terme de « monde », emprunté à la sociologie interactionniste⁴¹ et que l'on retrouve également dans la thèse de Frédéric Audren intitulée *Les juristes et les mondes de la science sociale en France*⁴². On peut en effet se demander si l'expression « les mondes de » ne convient pas mieux que celle de champ à ce que nous décrivons, étant donné qu'à l'époque, l'activité du social n'est pas spécialisée et n'est pas l'apanage d'une discipline en particulier. Dans sa présentation de la traduction française des *Mondes de l'art*, Pierre-Michel Menger précise que, dans la gamme des métaphores par lesquelles les théories sociologiques caractérisent l'espace social et la configuration des rapports sociaux, celle de « monde » « *appartient à la tradition interactionniste en ce qu'elle caractérise, en des termes relativistes et non déterministes, les formes d'action collective par leur plasticité et leur perméabilité au changement* »⁴³. Dans *Art Worlds*, Howard Becker affirme pour sa part :

L'idée d'un monde de l'art constitue la pierre angulaire de mon analyse. L'expression « monde de l'art » est couramment utilisée de façon vague et métaphorique par ceux qui écrivent sur l'art, généralement pour désigner les gens qui sont les plus à la mode et qu'on associe à ces objets et à ces événements qui attirent les médias et s'acquièrent à des prix astronomiques. J'ai utilisé le terme de façon plus technique pour dénoter le réseau d'acteurs dont l'activité de coopération, organisée selon la connaissance qu'ils ont en commun des façons conventionnelles de faire les choses, produit le type d'œuvres pour lequel le monde de l'art est connu. Cette définition tautologique reflète mon analyse, qui est moins une théorie sociologique de l'art logiquement organisée que l'exploration du potentiel de l'idée de monde de l'art pour

³⁹ KARADY Victor, « Les professeurs de la République : le marché scolaire, les réformes universitaires et les transformations de la fonction professorale à la fin du dix-neuvième siècle », *Actes de la recherche en sciences sociales*, numéro 48, 1983, p. 111.

⁴⁰ MUCCHIELLI Laurent, *La découverte du social*, ouvrage cité, p. 15.

⁴¹ Sur le concept de monde social dans la tradition interactionniste, on peut se reporter à plusieurs articles d'Anselm Strauss : « A Social World Perspective », *Studies in Symbolic Interaction*, volume 1, 1978, p. 119-128 ; « Social Worlds and Legitimation Processes », *Studies in Symbolic Interaction*, volume 4, 1982, p. 171-190 ; et « Social Worlds and their Segmentation Process », *Studies in Symbolic Interaction*, volume 5, 1984, p. 123-139.

⁴² AUDREN Frédéric, *Les juristes et les mondes de la science sociale en France : deux moments de la rencontre entre droit et science sociale au tournant du dix-neuvième et du vingtième siècle*, thèse pour le doctorat en histoire droit, Université de Bourgogne, 2005.

⁴³ MENDER Pierre-Michel, présentation des *Mondes de l'art* d'Howard Becker (Paris, Flammarion, 2006 [1982], p. 8).

augmenter notre compréhension de la manière dont les acteurs produisent et consomment les œuvres d'art.⁴⁴

L'emploi de l'expression de « mondes » au pluriel permet à Becker de décrire une chaîne de coopération et de resituer dans un même ensemble les différents acteurs (artistes, mais aussi public, agents, fabricants de matériel musical, etc.) qui entrent en jeu dans la production d'une œuvre de jazz. On retrouve donc la même problématique qu'avec le concept de profession d'Abbott, à savoir l'idée qu'à l'intérieur d'une écologie, il existe une place pour des relations d'interaction qui ne sont pas substantiellement adversatives : « *Les concepts de coordination et de coopération sont omniprésents dans l'interprétation beckerienne. Pourtant, rien ne serait plus faux que de faire de l'interactionnisme une sociologie irénique. Il s'apparente plutôt, sur ce point, à la théorie des jeux qui dispose les situations sur un continuum, depuis les rapports de pur conflit jusqu'à ceux de pure coordination, en passant par les divers cas intermédiaires entre concurrence et collaboration. Si la coopération entre les acteurs est au centre de l'analyse, c'est qu'à la différence des situations strictement conflictuelles, les diverses catégories de participants ont au moins un intérêt, un but commun, celui de faire exister le type d'art concerné* »⁴⁵. S'il y a ainsi une part de pertinence à parler du service public par rapport aux « mondes du social » ou par rapport aux « mondes de la science sociale », le rapprochement a toutefois ses limites. Celles-ci tiennent principalement à l'état du champ universitaire : comme celui-ci connaît alors une phase de profonde réélaboration, on y trouve incontestablement plus de concurrence que de coopération ; les uns veulent fonder des disciplines, alors que d'autres veulent conserver leur pré carré. De plus, comme nous l'expliquerons plus bas, les relations entre les acteurs donnent vraiment l'impression que, pour reprendre une formule de Pierre Bourdieu, le monde social n'est pas relativiste.

Le contexte socio-culturel que nous décrivons est également imprégné des modes de l'époque, et il semble bien que l'attrait pour les sciences sociales – sans forcément que le sens de ce terme ne soit bien déterminé – fasse partie de celles-ci, comme le confirme l'historien, économiste et géographe Henri Hauser⁴⁶ : « *Les sciences sociales sont terriblement à la mode. C'est la tarte à la crème de toutes les réunions mondaines, de tous les discours, de tous les journaux, et nul n'a d'esprit s'il est sociologue* »⁴⁷. Henry Michel, professeur d'histoire des doctrines politiques à la Sorbonne, écrit au jeune Célestin Bouglé, qui hésite sur la meilleure voie universitaire à suivre, pour l'encourager à publier des articles « *qui aient les mots magiques "sciences sociales"* », afin de décrocher « *quelques cours de sociologie dans une faculté de province* »⁴⁸. Nonobstant le fait qu'elle soit « à la mode », la sociologie est loin de s'imposer aisément dans le champ universitaire français, que ce soit « verbalement » ou institutionnellement. Durkheim doit ainsi attendre 1913 pour se voir reconnaître le droit d'accoler le terme de sociologie dans l'intitulé de sa chaire de science de l'éducation à la Sorbonne. Comme dans le cours qui lui avait échu à Bordeaux en 1887, l'introduction de la science sociale se fait sagement sous le couvert de la formation des enseignants. Il faut dire

⁴⁴ BECKER Howard, *Art Worlds*, Berkeley, University of California Press, 2008 [1982], p. XXIV. C'est moi qui traduis.

⁴⁵ MENER Pierre-Michel, présentation des *Mondes de l'art*, ouvrage cité, p. 8.

⁴⁶ La figure d'Henri Hauser est typique de cette époque où un clerc peut se retrouver ainsi multipositionné à l'intérieur du champ intellectuel, cumulant ainsi plusieurs « casquettes » qui ne feraient pas aujourd'hui nécessairement bon ménage, du moins pour un-e enseignant-e-chercheur-e exerçant à l'Université.

⁴⁷ HAUSER Henri, *L'enseignement des sciences sociales : état actuel de cet enseignement dans les divers pays du monde*, Paris, Chevalier-Maresq, 1903, p. 16. Le constat d'une sociologie qui serait « à la mode » est partagé par bien d'autres : Durkheim, Simiand, Bouglé, Tarde (cf. MOSBAH-NATANSON Sébastien, « *La sociologie est à la mode* » : production et producteurs de sociologie en France autour de 1900, thèse pour le doctorat en sociologie, Université Paris-Dauphine, 2007, p. 7-8).

⁴⁸ Cité par Marcel Fournier dans *Émile Durkheim*, ouvrage cité, p. 219.

qu'en ces temps politiques troublés, la sociologie est bien loin de n'évoquer qu'un programme scientifique de recherche. Comme le précise Pierre Favre, à l'époque dont nous parlons, « *l'usage des mots "socialisme" et "sociologie" va dans de nombreux cas être indifférencié, les mots pouvant s'employer l'un pour l'autre ou du moins s'inclure mutuellement* »⁴⁹. Assimilée au socialisme, la sociologie est accusée par les juristes de nier l'autonomie du droit, si bien que, « *dans les années 1910, la diffusion des conceptions sur le droit social portées par certains juristes suscite les mêmes réticences chez plusieurs juristes qui y voient une attaque frontale contre le système des droits individuels issu de la codification napoléonienne* »⁵⁰. Il faut donc être attentif au fait que, dans la réorganisation disciplinaire qui voit le droit prendre position contre la sociologie, cette dernière véhicule en réalité autre chose. Il en va de même dans la réception universitaire de l'économie politique. Au dix-huitième siècle et pendant une bonne partie du dix-neuvième, le terme d'« économiste » est synonyme de partisan du libéralisme. Réagissant ainsi contre cette confusion implicite, les tenants de l'économie politique vont à leur tour être assimilés à des défenseurs d'un étatisme qui ne dit pas son nom. Aussi est-on amené à constater que le langage qui entoure les réformes disciplinaires des débuts de la Troisième République utilise en réalité un vocabulaire subliminal. Chaque discipline nouvelle y reçoit un nom de code, surtout si elle est vue comme un cheval de Troie (sociologie = socialisme, économie politique = étatisme, droit social = interventionnisme). Même à l'égard des civilistes, le droit public semble véhiculer des relents de soumission à la puissance publique. C'est pourquoi certaines disciplines essaient d'avancer avec des paravents, à l'instar de la sociologie avec la pédagogie.

Ces développements relatifs à ce dont les disciplines sont le nom mettent puissamment en évidence le fait que « *le monde social, avec ses hiérarchies qui ne se laissent pas si facilement relativiser, n'est pas relativiste* »⁵¹. Ceci est particulièrement vrai du monde social tel que le voient les universitaires, et tel que leur discipline tente de l'organiser : « *Dire que le champ est un lieu de luttes, ce n'est pas seulement rompre avec l'image irénique de la "communauté scientifique" que décrit l'hagiographie scientifique – et souvent, après elle, la sociologie de la science –, c'est-à-dire avec l'idée d'une sorte de "règne des fins" qui ne connaîtrait pas d'autres lois que celle de la concurrence pure et parfaite des idées, infailliblement tranchée par la force intrinsèque de l'idée vraie* »⁵². La reconfiguration des hiérarchies disciplinaires sous la Troisième République n'échappe pas à cette règle selon laquelle la lutte pour l'autorité scientifique, dont Bourdieu nous dit qu'elle est « *une espèce particulière de capital social* »⁵³, est aussi une lutte pour la domination du monde social : « *L'enjeu de la lutte interne pour l'autorité scientifique dans le champ des sciences sociales, c'est-à-dire pour le pouvoir de produire, d'imposer et d'inculquer la représentation légitime du monde social, est un des enjeux de la lutte entre les classes dans le champ politique* »⁵⁴. A lui seul, le propos d'Hauriou dans son article de 1893 sur « Les facultés de droit et la sociologie », propos sur lequel nous reviendrons en détail *infra*, illustre cette idée que le droit ne se donne pas aisément à relativiser. Même à l'heure actuelle, une grande partie des juristes ne se laisse pas facilement amadouer par les sciences sociales (la réciproque étant, *mutatis mutandis*, sûrement aussi vraie), ce dont on peut juger par l'absence de contribution sur le droit dans

⁴⁹ FAVRE Pierre, *Naissances de la science politique en France*, ouvrage cité, p. 223.

⁵⁰ RICHARD Guillaume, *Enseigner le droit public à Paris sous la Troisième République*, ouvrage cité, p. 237.

⁵¹ BOURDIEU Pierre, *Méditations pascaliennes*, Paris, Éditions du Seuil, 1997, p. 110.

⁵² BOURDIEU Pierre, « Le champ scientifique », *Actes de la recherche en sciences sociales*, numéro 2, 1976, p. 89.

⁵³ *Ibidem*, p. 91.

⁵⁴ *Ibidem*, p. 101.

l'important ouvrage collectif *Pour une histoire des sciences sociales*⁵⁵, ou encore par les réactions suscitées par l'ouvrage, publié pourtant par 2 professeurs de droit (Christophe Jamin et Philippe Jestaz), *La doctrine*, les auteurs se voyant accusés d'avoir « une pensée bourdieusienne »⁵⁶. De fait, les acteurs du champ académique sont toujours attentifs à ce qui s'écrit ou se dit sur eux, comme en témoigne l'anecdote racontée par Élie Halévy dans ses souvenirs, anecdote selon laquelle Eugène d'Eichthal, alors directeur de l'ELSP, assistait au premier rang de son cours sur le socialisme « pour protester en cas de déviation dans la transmission de la doctrine saint-simonienne »⁵⁷.

Au-delà du contexte socio-culturel et de la question de savoir quel est l'outillage théorique le plus adapté à son analyse sociologique, il est méthodologiquement important de préciser que ce chapitre, tout en s'inscrivant en plein dans le courant de l'histoire sociale des sciences sociales, entend également emprunter à la notion de contre-histoire et d'histoire des possibles, et ce afin de se remettre dans le bain des contemporains. Au sujet de la science politique, Pierre Favre écrit ainsi : « Pour l'historien d'une discipline scientifique, le risque serait alors de se laisser aller à faire l'histoire récurrente de la discipline, et de chercher dans le passé ce qui "ressemble" à la science politique d'aujourd'hui. À chercher ainsi, il trouverait évidemment dans l'histoire la même science politique qu'aujourd'hui, mais préscientifique, ou incomplète, ou prémonitoire, et il succomberait à tous les dangers de l'anachronisme »⁵⁸. Le risque pointé par Pierre Favre est d'autant plus grand que, depuis le « point » synchronique à partir duquel l'enquêteur écrit, le droit public, le droit privé et les sciences criminelles, l'histoire du droit, la science politique et la sociologie ont chacun-e leur section CNU, avec leurs habitudes mentales et leur tradition de division du travail scientifique. Rien de tout cela, évidemment, à l'époque que nous décrivons. Si donc l'on part du principe que « reconstruire au plus juste l'horizon mental des hommes d'une époque donnée correspond au but premier de l'historien »⁵⁹, on peut en déduire que « se demander ce qui aurait pu arriver, c'est en fait surtout se demander pourquoi ce qui est arrivé est arrivé », et par conséquent que « l'uchronie amène l'historien à interroger de près les enchaînements causaux, à formaliser ce qui reste trop souvent sous-entendu »⁶⁰. Garder en tête l'idée d'une histoire des possibles non advenus, c'est aussi intégrer à l'analyse le principe selon lequel les contemporains agissent en fonction de futurs craints ou espérés, ce qui peut se révéler fécond dans la restitution d'une époque où, comme on l'a expliqué, les juristes ont peur des sociologues, les sociologues se méfient du droit, l'économie politique n'est pas considérée par les juristes, les durkheimiens ne veulent pas de science politique, les publicistes ambitionnent de conquérir une place à côté des civilistes, etc. Bref, une époque où chaque discipline regarde l'autre en chien de faïence.

Ainsi, un premier bilan provisoire de la réorganisation disciplinaire à l'œuvre dans les années 1880-1914 fait apparaître, comme l'indique Jean-Louis Fabiani, que « toute théorie, y compris la plus abstraite et la plus nomothétique, ne peut être entièrement dissociée des mobilisations intellectuelles et sociales qui l'ont fait advenir, même si le propre d'une construction théorique qui s'inscrit dans la durée est de permettre l'articulation originale d'un moment historique caractérisé par une forme d'indexation particulière sur le cours du monde

⁵⁵ HEILBRON Johan, LENOIR Rémi et SAPIRO Gisèle (dir.), *Pour une histoire des sciences sociales : hommage à Pierre Bourdieu*, Paris, Fayard, 2004.

⁵⁶ JESTAZ Philippe, « "Doctrine" VS sociologie », article cité, p. 156.

⁵⁷ LE BRET Hervé, « Eugène d'Eichthal, directeur de Sciences-po de 1912 à 1936 », archive (non cotée) de l'ELSP, Centre d'histoire de Sciences-po.

⁵⁸ FAVRE Pierre, *Naissances de la science politique en France*, ouvrage cité, p. 13.

⁵⁹ BESSON Florian, « Pourquoi travailler sur l'histoire contrefactuelle ? » in Florian BESSON et Jean SYNOWIECKI (dir.), *Écrire l'histoire avec des « si »*, Paris, Éditions Rue d'Ulm, 2015, p. 18.

⁶⁰ *Ibidem*, p. 19.

et d'assertions de portée générale »⁶¹. D'autre part, une sociologie historique des élites ne peut passer sous silence ce que l'économie disciplinaire du service public fait à la notion même d'élite. C'est en effet à cette période qu'on observe l'accélération de l'autonomisation des différentes catégories d'élites, et où l'on s'habitue à les opposer au peuple : « *C'est aussi le moment où les "sciences sociales", contribuant à la mise en forme de ces évolutions, forgent cette notion d'"élites", au pluriel : celle-ci s'oppose aux "masses" auxquelles il s'agit de fournir de nouveaux guides, mais aussi à ce qu'on appelait naguère "les classes dirigeantes" – auxquelles Le Play dédiait ses livres – ou, parfois, "l'Élite" au singulier. Les deux dimensions sont liées : réformer le peuple et réformer sa tête sont regardés comme les deux faces d'une même urgence* »⁶². Cette question du rapport entre la masse et les élites, comprises comme toile de fond des redistributions disciplinaires entourant l'idée de service public, est ainsi analysée dans un premier moment (A). Bien que la « logique de l'objet » prévale, dans ce chapitre, sur la logique disciplinaire, et ce afin de prendre en compte toute une isotopie conceptuelle (société, besoins, solidarité et donc service public), les trois autres sections reviennent sur la solidification et la genèse des rapports entre disciplines. Le problème de la fondation d'une science du politique (B) laisse ainsi une place à la problématique des sociologies (C) puis au conflit entre le droit et « la science sociale » (D).

A) La toile de fond des redistributions disciplinaires : la question du nombre et de la démocratie

Dans le chapitre 2, il a déjà été démontré qu'une partie des opinions des juristes de la Troisième République était imputable à la question du nombre. Inquiets, les juristes le sont car ils sont habités par cette peur de la masse qui menace leur contrôle social et que le système politique n'est pas certain de pouvoir absorber par le suffrage universel. On peut ainsi rappeler que les professeurs français du début du siècle se faisaient une très haute idée de la licence en droit, interdite aux titulaires d'un baccalauréat scientifique et réservée « *aux bacheliers d'élite qui étaient en ce temps-là les littéraires, habitués, par la lecture des classiques, au jeu des idées abstraites* »⁶³. La progression de la scolarisation engendre des effets qui se font sentir, bien que timidement, au niveau de l'enseignement supérieur. Dans son article sur le marché scolaire sous la Troisième République, Victor Karady montre que ce phénomène est d'ordre général et qu'il ne touche pas que les juristes : « *La fonction sociale des professeurs, jadis restreinte à l'offre d'une formation de relative courte durée à une petite élite (0,8 % de bacheliers parmi les 17 ans et 0,5 % d'étudiants parmi les 19-22 ans vers 1876), s'est profondément transformée par l'élargissement relatif des publics scolaires et universitaires à tous les niveaux. Vers 1911, on estime à 1,7 % des classes d'âge de 19-22 ans la part de ceux qui fréquentent l'enseignement supérieur* »⁶⁴. Plus on avance dans la Troisième République, plus cette question du nombre se fait pressante, y compris pour les professions juridiques non universitaires⁶⁵. De ce point de vue, on peut facilement opposer la crainte du suffrage universel (dont les juristes n'ont pas le monopole) à l'élargissement du recours pour excès de pouvoir : ce sont deux ouvertures, menées à des échelles largement incommensurables, auxquelles les publicistes acquiescent très différemment. Pour comprendre ce qui constitue ainsi la toile de fond des redistributions disciplinaires visibles dans le champ scientifique, il est là encore fructueux de verbaliser les attendus d'une approche conjoignant histoire sociale et histoire des possibles. Au sujet du suffrage universel et de la démocratisation qu'il symbolise, il est en effet important de défaire

⁶¹ FABIANI Jean-Louis, « L'idée républicaine et ses métamorphoses » in FONTAINE Marion, MONIER Frédéric et PROCHASSON Christophe (dir.), *Une contre-histoire de la Troisième République*, ouvrage cité, p. 217.

⁶² TOPALOV Christian, « Patronages », chapitre d'ouvrage cité, p. 361.

⁶³ ROBERT Jacques-Henri, « Le cours magistral », *Annales d'histoire des facultés de droit et de la science juridique*, numéro 2, 1985, p. 141.

⁶⁴ KARADY Victor, « Les professeurs de la République », article cité, p. 99.

⁶⁵ Voir ISRAËL Liora, *Robes noires, années sombres*, ouvrage cité, p. 54-55.

les évidences de nos jours acquises, qui font oublier que « *la seule possibilité du suffrage universel fut longtemps douteuse et surtout que sa mise en œuvre n'eut pas la belle simplicité que la vision rétrospective lui accorde* »⁶⁶. Contre ces évidences aujourd'hui recouvertes par l'expérience acquise, il est bon de rappeler que le suffrage universel a introduit deux éléments nouveaux dans le champ politique : le plus grand nombre et son corollaire, l'inégalité sociale. Aussi, la question principale portée par une histoire sociale du suffrage universel consiste à « *analyser les conditions dans lesquelles un accord s'est historiquement réalisé sur ce principe de légitimité, qui est moins un consensus doctrinal qu'un ensemble de croyances partagées et de conduites réglées* »⁶⁷. Dans ces discours sur la peur du nombre, qui apparaissent comme un lointain écho aux protestations de Tocqueville contre « la tyrannie de la majorité », tous les groupes sociaux dominants disent à peu près la même chose. C'est ce dont on se rend compte au travers de l'analyse d'un passage à la démocratie qui se fait sans transition (a), de la solution élitiste de la compétence (b) et de la réponse des juristes par la théorie constitutionnelle de la souveraineté nationale (c).

a) Le résultat d'un passage à la démocratie sans transition : la critique de ce que donne le suffrage universel

Les travaux de la sociologie historique et de la socio-histoire du politique⁶⁸ ont apporté une description précise de l'arrière-scène sociale et culturelle qui avait accompagné le passage brutal à la démocratie du suffrage universel en France. Dans une perspective comparatiste, Stein Rokkan s'intéresse à ce qu'il appelle « *the transition to mass politics* »⁶⁹ sous l'angle des catégories de l'action collective d'Albert Hirschman (ici « *voice* »). Au sujet du cas qui nous occupe, il écrit ainsi : « *La France avait fait l'expérience d'une ou deux élections au suffrage universel avant le coup d'État de 1851, mais le temps avait manqué pour construire, à l'échelle nationale, des organisations de masse destinées à la compétition électorale. Ce qui se révéla crucial fut la longue période de construction d'une nation de masse entre 1875 et 1914 : l'unification de la France se fit non seulement au travers de la conscription, de la scolarisation obligatoire et d'une immigration massive, mais encore plus au travers du développement de centrales politiques à l'échelle de la nation* »⁷⁰. Rokkan pointe ainsi l'absence d'une tradition de compétition électorale organisée, laquelle rend encore plus délicat le passage à la pratique du suffrage universel. Par rapport à ses voisins européens, notamment la Grande-Bretagne, la France est donc confrontée plus soudainement et plus massivement à l'accroissement du nombre des électeurs.

Le passage sans transition à la démocratie électorale que connaît la France dans les années 1870, fruit d'une histoire chaotique où alternent épisodes révolutionnaires et séquences autoritaires, explique en partie la critique des résultats que donne le suffrage universel dans le discours des élites. Dans *La science sociale traditionnelle*, Hauriou dit ainsi vouloir « *limiter*

⁶⁶ GARRIGOU Alain, *Histoire sociale du suffrage universel (1848-2000)*, Paris, Éditions du Seuil, 2002, p. 12.

⁶⁷ *Ibidem*.

⁶⁸ Outre l'ouvrage déjà cité d'Alain Garrigou, on peut ainsi penser aux travaux d'Yves Déloye et Olivier Ihl sur *L'acte de vote* (Paris, Presses de Sciences-po, 2008) ou à ceux de Michel Offerlé (*Un homme, une voix ? Histoire du suffrage universel*, Paris, Gallimard, 2008) ; « Le nombre de voix : électeurs, partis et électors sociaux à la fin du dix-neuvième siècle en France », *Actes de la recherche en sciences sociales*, numéro 71, 1988, p. 5-21 ; « Mobilisations électorales et inventions du citoyen : l'exemple du milieu urbain français à la fin du dix-neuvième siècle » in GAXIE Daniel (dir.), *Explication du vote*, Paris, Presses de la FNSP, 1989, p. 149-174 ; « Le vote comme évidence et comme énigme », *Genèses*, numéro 12, 1993, p. 131-151).

⁶⁹ ROKKAN Stein, « The Democratisation of Europe » in FLORA Peter, KUHNLE Stein et URWIN Derek (dir.), *State Formation, Nation-building and Mass Politics in Europe*, New York, Oxford University Press, 1999, p. 228.

⁷⁰ *Ibidem*, p. 242. C'est moi qui traduis.

pratiquement l'influence du suffrage »⁷¹. Commentant un arrêt du Conseil d'État qui censure l'initiative d'une commune visant à créer un service public de boulangerie, le professeur toulousain écrit : « *On conçoit les hésitations du Conseil d'Etat, quand on songe qu'à l'heure actuelle, les décisions des municipalités sont presque toujours influencées par la préoccupation de plaire à des électeurs dont l'éducation politique est loin d'être faite* »⁷². Les événements comme les grèves ou les violences en période électorale confortent l'image de citoyens crédules et indisciplinés, faisant ainsi douter des vertus pacificatrices et intégratrices du suffrage universel. Le même type de réaction se retrouve chez les disciples de Le Play, qui peuvent pourtant s'appuyer sur une présence plus ancienne auprès des milieux ouvriers. Dans un texte de 1902 parue dans *La réforme sociale*, Cheysson développe un point de vue encore plus « cru » que celui d'Hauriou : « *Avec l'extension du régime démocratique, la base de la souveraineté a été déplacée et reportée dans le nombre. Le suffrage universel a mis le pouvoir à la disposition des couches les plus larges et les plus profondes. Ces humbles, ces déshérités d'autrefois, sont brusquement devenus les maîtres par le droit de vote et n'entendent plus se laisser oublier. Ils envahissent la scène, et, par une exagération naturelle à des gens longtemps tenus à l'écart, ils affichent la prétention de l'occuper seuls et d'en déloger tous les autres, qu'ils sont disposés à traiter de parasites et d'intrus* »⁷³. Le suffrage universel vient court-circuiter l'implantation sociale et ouvrière des milieux le playsiens, ce qui explique cette réaction où la peur politique le dispute à l'amertume d'un discours de classe : « *Armés des puissants leviers du vote et de l'association que le régime démocratique met entre leurs mains, prenant de plus en plus conscience de leur puissance de jour en jour plus obéie, ils imposent leurs revendications à l'attention publique et aux Parlements, auxquels ils font sommation de légiférer à leur profit* »⁷⁴.

b) La réponse des élites : le savoir et la compétence

L'idée selon laquelle les masses, irrationnelles par nature, ont besoin d'être éduquées politiquement, n'est pas propre à la Troisième République, et n'est pas nouvelle en soi. Elle ne se trouve pas non plus développée uniquement par les franges les plus réactionnaires de la population. Pour preuve, dès 1863, Proudhon n'hésite pas à déclarer : « *Oui, la multitude est intelligente et aveugle : quelle honte y a-t-il à l'avouer ? C'est sa nature, je dirais même que c'est son titre* »⁷⁵. Dans cette appréhension des masses se logent, encore plus que des discours de classe, des fantasmes profondément ancrés. Les théoriciens de la foule essaient tant bien que mal de donner une formulation acceptable à ces derniers. Ainsi, pour Le Bon, les caractères de la foule, concept totalement hypostasié, sont « *la faible aptitude au raisonnement, l'absence d'esprit critique, l'irritabilité, la crédulité et le simplisme* »⁷⁶. Bien que cette « théorie » prenne les atours de la science, notamment de la psychologie, le ton des analyses du docteur Le Bon rejoint les dénonciations les plus contemptrices de la force politique des masses : « *Sans doute encore les suffrages des foules sont souvent bien dangereux. Ils nous ont déjà amené plusieurs invasions ; et avec le triomphe du socialisme, les fantaisies de la souveraineté populaire nous coûteront plus cher encore* »⁷⁷. Chez Le Bon, le suffrage universel se voit ainsi accusé de

⁷¹ HAURIOU Maurice, *La science sociale traditionnelle*, Paris, Sirey, 1896, p. 396.

⁷² HAURIOU Maurice, « Note sous CE, 1 février 1901, *Descroix et autres boulangers de Poitiers* », *Recueil Sirey*, 1901, III, p. 41.

⁷³ CHEYSSON Émile, « L'évolution des idées et des systèmes de retraite » (1902) cité par Alain Desrosières dans *Pour une sociologie historique de la quantification*, Paris, Presse des Mines, 2008, p. 285.

⁷⁴ *Ibidem*.

⁷⁵ PROUDHON Pierre-Joseph, « Les démocrates assermentés et les réfractaires » (1863) in PROUDHON Pierre-Joseph, *Œuvres complètes*, Paris, Rivière, 1962, p. 91.

⁷⁶ LE BON Gustave, *Psychologie des foules*, Paris, PUF, 1981 [1895], p. 107.

⁷⁷ *Ibidem*, p. 110.

beaucoup de maux, tant et si bien que ses analyses apparaissent sinon comme une prophétie du moins comme un avertissement. Il s'agit là bien d'un discours « d'en haut », reflétant les positions d'un certain type d'élites. A rebours de ce mépris de classe, Alain Garrigou fait valoir que « *sans être spontanément formées à la politique démocratique, les masses n'étaient pas étrangères à toute politique* » : « *En entrant dans le jeu électoral, elles participaient à la politique des élites dont elles étaient alors dépendantes et dont elles devenaient à certains égards plus dépendantes* »⁷⁸. Garrigou parle d'une dépendance encore plus grande car l'entrée dans le jeu électoral suppose pour les classes populaires une conversion et passe par la discipline de l'éducation au suffrage universel. En d'autres termes, aux yeux des élites politiques, la démocratie politique étant trop neuve, les électeurs et même les élus ne sont pas naturellement aptes à s'élever à la « hauteur » de l'intérêt général. Comme le disent les le playsiens, la France a « *une démocratie dont l'éducation n'est pas faite* »⁷⁹. C'est pourquoi « *notables éclairés, savants, techniciens s'offrent, chacun à leur manière, pour protéger la société de ses aveuglements et notamment de la courte vue du suffrage* »⁸⁰. Hauriou, toujours occupé à défendre son concept de police contre la montée en puissance de la notion de service public, tente ainsi un rapprochement avec la culture juridico-politique allemande pour justifier que l'éducation soit étatisée : « *La police, et par conséquent la fonction administrative, admettent donc ce que les Allemands appellent les buts de culture aussi bien que les buts de protection ; seulement elles les admettent à la condition que la culture aura [sic] une importance politique. Par exemple, les services de l'enseignement public sont justifiés par cette considération que la culture intellectuelle de la masse de la nation a une importance politique incontestable* »⁸¹.

La démocratie est arrivée trop vite, le peuple n'est pas mûr politiquement, il faut donc le former. Ce raisonnement en trois étapes amène plusieurs observateurs de la vie politique à insister sur la nécessité pour les élites de guider le peuple afin que celui-ci fasse bon usage de ses nouveaux droits. Pour cela, la compétence, comprise surtout comme capacité résultant d'un savoir (et non seulement faculté conférée par le droit), va être rapidement promue comme la solution aux apories démocratiques, comme ici sous la plume de Boutmy : « *Le privilège n'est plus ; la démocratie ne reculera point. Contraintes de subir le droit du plus nombreux, les classes qui se nomment elles-mêmes les classes élevées ne peuvent conserver leur hégémonie politique qu'en invoquant le droit du plus capable* »⁸². Cette solution de la compétence, seule condition pour conduire le peuple à bon port, est ce qui justifie la création d'une école pour la formation des élites politiques : ce sera l'École libre des sciences politiques, sur laquelle nous allons revenir plus bas. Dans ses travaux sur l'ELSP, le politiste Dominique Damamme fait ressortir cette adéquation de nouveaux savoirs avec un climat politique qui, sans le secours de ces derniers, pourrait s'avérer délétère : « *Le "flot de la démocratie" est là qui menace, flux sans reflux, qui sape les assises des autorités traditionnelles ; bientôt la seule supériorité sera celle du savoir, seul droit reconnu au commandement et donc seul titre crédité de noblesse sociale* »⁸³. Le Conseil d'État n'est pas en reste dans cet appel aux élites à prendre les devants politiques. Pour ses membres les plus actifs, la dénonciation des excès de la démocratie

⁷⁸ GARRIGOU Alain, *Histoire sociale du suffrage universel*, ouvrage cité, p. 137.

⁷⁹ DUVAL-ARNOULD Louis, « Les sociologues improvisés et les études pratiques d'économie sociale », *La réforme sociale*, tome 2, 16 novembre 1896, p. 744.

⁸⁰ TOPALOV Christian, « Les "réformateurs" et leurs réseaux », chapitre d'ouvrage cité, p. 43.

⁸¹ HAURIOU Maurice, « Note sous CE, 1 février 1901, *Descroix et autres boulangers de Poitiers* », *Recueil Sirey*, 1901, III, p. 41.

⁸² BOUTMY Émile, *Quelques idées sur la création d'une faculté libre d'enseignement supérieur*, ouvrage cité, p. 15.

⁸³ DAMMAME Dominique, « Genèse sociale d'une institution scolaire : l'École libre des sciences politiques », *Actes de la recherche en sciences sociales*, numéro 70, 1987, p. 34.

électorale et parlementaire prend la forme d'une espèce de lobbying en faveur d'un véritable pouvoir administratif :

Si nous voulons que la nation soit grande et forte, l'administration doit vivre d'une vie propre en dehors de la politique [...] Dans une démocratie, un pouvoir administratif basé sur la compétence, l'honnêteté absolue et le dévouement, c'est-à-dire sur la sélection des meilleurs, doit exister nécessairement à côté du pouvoir politique basé sur l'élection ; l'administratif étant subordonné au contrôle du politique, mais vivant néanmoins et agissant en dehors du politique, de telle façon que, pour chaque affaire, les citoyens puissent porter aisément un jugement sur le rôle des politiques et sur le rôle des administrateurs.⁸⁴

L'auteur de ce propos, Henri Chardon (cf. encadré 14), fait partie de ces conseillers d'État qui ne cessent d'écrire sur cette problématique des rapports des fonctionnaires avec les responsables politiques, problématique qu'on résumera bientôt (dans l'entre-deux-guerres) sous le syntagme de « réforme de l'État ». Le plus frappant dans la prose de Chardon est cette insistance sur la responsabilité à l'égard des services publics, ce qui est un moyen de rehausser la position de l'administration à l'égard d'un suffrage universel sur lequel ils n'ont aucune prise : « *Tirés du Parlement, représentant ses pouvoirs vis-à-vis de la force administrative, les ministres ne peuvent avoir d'autres attributions que lui ; ils sont propres à contrôler les services publics et non à les gérer. Cette besogne de gestion et d'administration ne peut être faite dans de bonnes conditions que par des fonctionnaires permanents, indépendants des fluctuations de la politique, entièrement et constamment responsables de la façon dont ils ont géré les services publics devant le Parlement et les ministres qui appliquent les pouvoirs du Parlement* »⁸⁵.

Encadré 14 : Henri Chardon (1861-1939)

Né à Saint-Lô, où son père est caissier de la Banque de France, Henri Chardon obtient un doctorat en droit et entre au Conseil d'État à la suite du concours de décembre 1895. Passé à la première classe de l'auditorat en 1891, Chardon suit ensuite une trajectoire rectiligne, devenant successivement maître des requêtes (1896), puis conseiller d'État (1912). En 1928, il accède à la présidence de la section de la Législation, avant d'en changer pour prendre la tête de la section, plus prestigieuse, des Finances (1932). À l'extérieur du Conseil, la fonction de chef de cabinet du ministre des Travaux publics est le premier poste qu'Henri Chardon occupe, en 1891. Mais c'est surtout sa collaboration avec Alfred Picard pour l'Exposition universelle de 1900 qui marque les esprits : Picard est commissaire général de l'événement, Chardon son secrétaire général. Les deux hauts fonctionnaires collaborent à cette occasion à l'aménagement de la capitale, et assurent le succès d'une opération de mise en valeur du savoir-faire français en matière technologique et industrielle.

Par la suite, Henri Chardon suit les traces de son supérieur hiérarchique Alfred Picard. Comme lui, il s'apparente à la figure idéal-typique du conseiller d'État « réformateur », même s'il n'en a pas l'envergure scientifique et technique. Chardon occupe en effet des fonctions diverses (président du jury national des marchés de guerre, du Conseil consultatif des tabacs, de la Commission de révision des marchés de fortifications, du Comité supérieur chargé de l'examen des méthodes et des résultats de la gestion des administrations militaires) qui lui permettent de parfaire son regard, souvent critique, sur le fonctionnement de l'État. D'autres charges extérieures à son travail au Conseil le font se rapprocher du secteur industriel et financier : il préside ainsi les conseils d'administration des manufactures nationales des Gobelins, de Sèvres et de Beauvais, la Commission de vérification des comptes des exploitations minières, la Commission de surveillance des banques coloniales, et entre au conseil d'administration de la Banque de France en 1936.

⁸⁴ CHARDON Henri, *L'organisation d'une démocratie : les deux forces, le nombre, l'élite*, Paris, Perrin, 1921, p. 12.

⁸⁵ *Ibidem*, p. 15.

Également membre de la Commission de répartition de certains encouragements de l'État aux sociétés coopératives ouvrières de production ou de crédit, Henri Chardon occupe entre 1913 et 1931 différentes fonctions au sein du conseil de réseau des chemins de fer, jusqu'à en devenir le président en 1931, confirmant par-là la filiation avec son mentor Alfred Picard. Ses 50 ans et 10 mois de service au Conseil d'État, ainsi que ses 23 ans et 9 mois passés au sein de l'administration des chemins de fer de l'État, sont mis en avant à la fin de sa carrière : « *En raison de multiples services qu'il a rendus à l'État pendant une longue carrière au cours de laquelle il a eu maintes occasions de fournir des preuves éclatantes de son dévouement absolu au bien public, Henri Chardon a été nommé Grand-Croix de la Légion d'honneur en juillet dernier (13 juillet 1938)* »⁸⁶.

Henri Chardon est surtout un « *théoricien de l'administration* »⁸⁷, qui n'hésite pas à utiliser son titre de maître des requêtes puis de conseiller d'État (ce qui lui est de temps à autre reproché) pour signer des articles dans la presse pour alerter sur les dysfonctionnements des services publics. En 1900, il est le premier grand commis à prononcer un cours sur la fonction publique à l'École libre des sciences politiques. La question de la réforme de l'État et du pouvoir de l'administration devient alors sa « chose ». Il publie beaucoup sur les sujets qui lui tiennent à cœur. De son œuvre prolifique on peut retenir *Les travaux publics : essai sur le fonctionnement de nos administrations* (1904), *L'administration de la France* (1908), *Le pouvoir administratif* (1911), *Études sur l'organisation de la République nouvelle* (1917) et *L'organisation d'une démocratie : les deux forces, le nombre, l'élite* (1921). Ses travaux lui valent d'entrer à l'Académie des sciences morales et politiques. Dans la notice envoyée par les services du Conseil d'État à Marcel Bouteron, son successeur à l'Académie, il est écrit : « *Henri Chardon est entré à l'Institut à la suite de ses travaux sur l'organisation rationnelle d'une démocratie et de ses études sur la nécessité et les moyens pratiques de concilier dans le régime républicain l'application des règles du suffrage universel avec les notions d'autorité, d'ordre et de responsabilité indispensables pour assurer une bonne gestion des services publics dans l'intérêt de tous* »⁸⁸.

Tout au long de sa carrière, Henri Chardon mène une existence « classique » de haut fonctionnaire. Domicilié à partir de 1908 au 81 boulevard Saint-Michel, il est marié et père de deux enfants, dont l'un, Florian, entre au Conseil d'État en 1924 et « *suit la même carrière que son père dans cette vieille maison du Palais Royal où les traditions des grands serviteurs de la France se conservent intactes à travers les vicissitudes des régimes politiques* »⁸⁹. Un élément, toutefois, apparaît dans ses pratiques comme une propriété remarquable : son goût pour les loisirs. Dans *Les élites de la République*, Christophe Charle écrit :

Le gaspillage ostentatoire de temps et/ou d'argent que représentent une collection, un passe-temps ou un sport, surtout à une époque où ces pratiques étaient peu répandues même dans la bourgeoisie, avait une forte connotation aristocratique. C'est pourquoi les sources disponibles omettent fréquemment ces détails. Nos informations, outre les notices biographiques, viennent principalement de la notice rédigée par les intéressés dans le *Qui êtes-vous ?*. Il est significatif que cette rubrique ait été prévue pour la première fois par un dictionnaire biographique de contemporains. C'est l'indice de la diffusion des loisirs comme marque distinctive interne aux élites. Nombreux cependant sont ceux qui ne répondent pas. On ne peut trancher *a priori* pour déterminer si l'absence de réponse indique une négligence, une absence de pratique ou un refus de mentionner un détail jugé trop personnel ou futile. On peut toutefois supposer que le fait de répondre implique, lui, une adhésion au modèle social que ces loisirs supposent et un souci de présentation de soi qui abolit la barrière, très forte en France, entre la vie publique et la vie privée.⁹⁰

Dans le *Qui êtes-vous ?* de 1909, Henri Chardon renseigne ainsi une appartenance à un club, le cercle militaire, et la notice contenue dans son dossier de carrière contient un volet « Vie sportive

⁸⁶ AN 20040382/66, dossier de carrière d'Henri Chardon.

⁸⁷ CHARLE Christophe, *Les élites de la République*, ouvrage cité, p. 224.

⁸⁸ AN 20040382/66, dossier de carrière d'Henri Chardon.

⁸⁹ *Ibidem*. Maître des requêtes (1935), Florian Chardon n'accèdera jamais au grade de conseiller d'État : il décède en septembre 1941, alors qu'il dirige le cabinet de Joseph Barthélemy, ministre de la Justice du maréchal Pétain.

⁹⁰ CHARLE Christophe, *Les élites de la République*, ouvrage cité, p. 412.

et familiale », où il est écrit : « *Resté, jusqu'à ces derniers temps, d'une étonnante jeunesse, Henri Chardon continuait, dans sa soixante-dix-septième année, à pêcher le saumon et la truite, à chasser le sanglier, à pratiquer le yachting sous toutes ses formes en courant des régates à voiles et en faisant des croisières avec ses enfants par n'importe quel temps* »⁹¹.

La réponse des élites par la compétence n'épuise pas à elle seule la réaction des classes supérieures à l'avènement de la politique de masse. Il existe en effet une réponse, plus ou moins connexe par rapport à la première, qu'on pourrait appeler la réponse par la sociologie ou, plus globalement, par le « terrain ». Laurent Muchielli parle ainsi de « *charitologie* »⁹² pour désigner la lutte des sociologues (y compris des durkheimiens) contre l'alcool, pour l'hygiène, la protection des enfants et la réhabilitation des détenu-e-s. Cette idée d'une science de la charité permet de comprendre que même un groupe d'intellectuels comme les durkheimiens, républicains de progrès, se posent la question du nombre et de sa mise en ordre. Ce qui inquiète par-dessus tout l'auteur du *Suicide* et ses disciples, c'est également, comme on le verra *infra*, le relâchement des liens entre les individus, ainsi que le relâchement de l'individu par rapport à la société. Aussi, si l'on peut parler d'une réponse commune des sociologues par le « terrain », il faut voir qu'il existe par ailleurs des discontinuités majeures du groupe de *L'Année sociologique* aux le playsiens et aux catholiques sociaux : préférant l'outil statistique ou la description ethnographique de seconde main, les premiers ne vont guère sur le « terrain », alors que ce dernier constitue pour les seconds, comme on l'a expliqué, une planche de salut face au suffrage universel. Alain Desrosières écrit ainsi que Cheysson « *est comme fasciné et terrifié tout à la fois par ce mécanisme d'agrégation sauvage que constituent la formation de l'opinion publique et sa traduction légale dans l'expression du suffrage universel et dans la représentation parlementaire* »⁹³. En d'autres termes, le phénomène démocratique, irréductible à un traitement actuariel ou stochastique, irrite l'ingénieur social et le statisticien qu'est Cheysson. Pour lui, le vote n'est pas le bon débouché des attentes populaires : « *Le peuple est dépositaire des valeurs les plus hautes, mais à condition que l'on entre en contact avec lui dans le "tête-à-tête de l'ancien atelier domestique" ou dans l'entretien monographique. En revanche, le peuple qui s'exprime par le suffrage universel peut se laisser aller aux pires errements, et ses élus céder à la démagogie* »⁹⁴.

c) La théorie constitutionnelle des légistes de l'État républicain

L'attitude des juristes face à la pratique du suffrage universel mérite d'être isolée de celle des autres élites dans la mesure où elle se signale par la production de « *solutions sophistiquées de distribution du pouvoir politique* »⁹⁵. Un exemple de ces biens scientifiques est donné par la distinction entre souveraineté nationale et souveraineté populaire, laquelle repose sur une théorie adjacente, celle de l'électorat-fonction. Esmein et Geouffre de La Pradelle expliquent ainsi tour à tour que « *la souveraineté appartient en réalité à la nation elle-même distincte des individus* »⁹⁶, et que « *l'individu n'est pas titulaire d'une quote-part de la souveraineté* »⁹⁷. Ces légistes expliquent en termes savants que le vote n'est pas un droit, mais

⁹¹ AN 20040382/66, dossier de carrière d'Henri Chardon.

⁹² MUCCHIELLI Laurent, *La découverte du social*, ouvrage cité, p. 307.

⁹³ DESROSIÈRES Alain, *Pour une sociologie historique de la quantification*, ouvrage cité, p. 283.

⁹⁴ *Ibidem*.

⁹⁵ SACRISTE Guillaume, *La République des constitutionnalistes*, ouvrage cité, p. 14. Sur la question globale des conceptions du vote chez les légistes parisiens, voir plus spécifiquement, dans cet ouvrage, les p. 276-286 (« La promotion inconditionnée d'un suffrage universel discipliné »).

⁹⁶ ESMEIN Adhémar, *Éléments de droit constitutionnel français et comparé*, Paris, Sirey, 1914, p. 348.

⁹⁷ GEOUFFRE DE LA PRADELLE Albert, *Cours de droit constitutionnel*, Paris, Pédone, 1912, p. 37.

une fonction, ce qui revient à dire que l'électeur est *tenu* de voter, comme le juge est obligé de juger ou comme le fonctionnaire est obligé d'accomplir les actes qu'exige son statut. La théorie de l'électorat-fonction conduit alors les publicistes à proposer une relecture de la question de la souveraineté. Hauriou explique ainsi que dans la conception révolutionnaire, celle-ci est confiée au peuple, que le juriste toulousain définit comme une collectivité où « *tous les rangs sont confondus, où il n'y a plus d'ordre établi, où il n'y a même plus d'organes permanents de gouvernement, où les mouvements de l'ensemble sont déterminés par l'impulsion de la majorité des individus assemblés* » ; il ajoute : « *C'est la régression vers la horde, le troupeau, la foule, vers ce que l'on appelle en sociologie l'état grégaire* »⁹⁸. Autrement dit, la théorie de la souveraineté du peuple léguée par la Révolution est une théorie anticorporative et inorganique. *A contrario*, la théorie de la souveraineté nationale confie, selon Hauriou, le pouvoir à la nation, qui est « *le groupe social pris en corps, avec toute son organisation sociale et politique, par conséquent avec ses classes dirigeantes et son gouvernement aussi bien qu'avec sa classe populaire* »⁹⁹. La primauté accordée à la souveraineté nationale sur la souveraineté populaire témoigne des limites de la défense des libertés chez Hauriou, dans la mesure où celle-ci coexiste avec une crainte affichée des effets néfastes de l'entrée du peuple en politique. Pour le doyen de la faculté toulousaine, la conduite du corps social « *ne peut être laissée à n'importe qui, ce qui le conduit aussi à définir un rôle restrictif au bulletin de vote et au droit de suffrage qui ne doit pas être utilisé afin de diriger l'action de l'État, mais seulement pour garantir la défense des libertés citoyennes* »¹⁰⁰. On peut alors parler au sujet de cette théorie constitutionnelle d'une dimension réactionnaire, voire, comme le fait Guillaume Sacriste, d'une « révolution conservatrice ». La critique explicite du suffrage universel avait déjà été ébauchée par Hauriou dans la première édition de son *Précis de droit administratif* (1892). La description du droit de suffrage comme d'un simple pouvoir « *d'assentiment* »¹⁰¹ intervient alors comme une confirmation, de même que la conception de la sociologie exposée en 1896 dans *La science sociale traditionnelle* portait avec elle une expression rétrograde, expression dont Frédéric Audren et Marc Milet affirment qu'elle repose « *sur une vision élitiste des rapports sociaux, une critique des masses populaires non éduquées et une très forte valorisation du rôle des inégalités sociales* »¹⁰².

De la dichotomie des légistes entre la théorie de la souveraineté nationale et celle de souveraineté populaire ressort clairement un sentiment de conservatisme politique et de supériorité sociale. Mais cette substitution n'est pas la seule solution « constitutionnelle » bâtie par les juristes tertio-républicains pour limiter l'entrée du peuple dans la politique démocratique. On peut ainsi penser à la promotion du vote plural, par lequel il s'agit non seulement de brider la souveraineté populaire, mais aussi de récompenser la compétence et la « responsabilité ». Duguit écrit ainsi en 1901 dans *L'État, le droit objectif et la loi positive* :

Quelque paradoxal que cela puisse paraître, le suffrage universel absolument égalitaire, tel qu'il est pratiqué en France et dans divers pays, est contraire à la fois à l'égalité et à la solidarité sociale. Non point que l'État doive ne pas accorder à tous le droit de vote ; mais il ne doit pas le concéder à tous dans la même mesure. Pris en son principe, le système du vote plural correspond beaucoup plus exactement à la règle de droit que le vote égal de tous.¹⁰³

⁹⁸ HAURIOU Maurice, *Principes de droit public*, Paris, Sirey, 1916, p. 630.

⁹⁹ *Ibidem*.

¹⁰⁰ BLANQUER Jean-Michel et MILET Marc, *L'invention de l'État*, ouvrage cité, p. 76.

¹⁰¹ HAURIOU Maurice, *Précis de droit constitutionnel*, Paris, Sirey, 1929, p. 563.

¹⁰² AUDREN Frédéric et MILET Marc, préface à HAURIOU Maurice, *Écrits sociologiques*, Paris, Dalloz, 2008, p. XXXIX.

¹⁰³ DUGUIT Léon, *L'État, le droit objectif et la loi positive*, ouvrage cité, p. 284.

L'« égalité » et la « solidarité sociale » convoquées pour justifier un système de vote qui accorde plus de voix au plus capable ou au chef de famille nombreuse donnent du crédit à l'hypothèse d'une révolution conservatrice. Suivant la même logique du « pire couvert par le meilleur », Duguit poursuit en arguant qu'« *on serait bien plus près de la vérité en reconnaissant aux deux sexes les droits politiques, mais en accordant à chaque individu les attributions correspondantes à ses aptitudes propres* »¹⁰⁴. Dit autrement, la citoyenneté politique des femmes est acceptable pourvu qu'on lui associe un système de vote qui octroie plus de suffrages à des individus qui, au vu de l'inégalité entre les sexes sous la Troisième République, seront inmanquablement... des hommes. Aux yeux des professeurs de droit constitutionnel, voilà un autre argument pour s'opposer à une souveraineté franchement populaire : si la capacité d'électeur est un droit, pourquoi en priver les femmes ? Or, s'ils sont tendanciellement favorables à l'éducation des femmes, les publicistes craignent que le suffrage féminin, sous influence supposée du cléricalisme, affaiblisse la République. On peut donc parler, comme le fait Marc Milet, du « dévoiement d'un argumentaire » au sujet de la défense du vote féminin par les juristes universitaires : « *Pour les professeurs de droit public, c'est bien parce que l'acte électoral demande une faible capacité de raisonnement qu'il est susceptible d'être investi par les femmes* »¹⁰⁵. Ce faisant, l'octroi du droit de vote aux femmes peut s'interpréter « *comme une concession, somme toute minime, dès lors que la construction doctrinale d'ensemble vise à en restreindre, très concrètement, la portée* »¹⁰⁶.

B) La difficile fondation d'une science du politique

Bien qu'on puisse penser qu'elle découle naturellement de ce qui vient d'être établi au sujet de la dénonciation du suffrage universel et de la valorisation de la compétence éclairée des élites, l'idée d'une science du politique ne va pas, à la même époque, de soi. Cette difficulté a pour cause à la fois l'état du champ universitaire et la nature de l'objet « politique », c'est-à-dire son lien avec l'actualité la plus immédiate. En raisonnant dans des termes kantien, on pourrait dire qu'alors les conditions de possibilité de la connaissance ne sont pas réunies, y compris aux yeux de ceux que l'on considère de nos jours comme les « fondateurs » de la discipline sociologique au sens universitaire. On comprend que l'objet politique soit trop déterminé par le quotidien, mais ce regard-là est lui-même un regard distancié d'universitaire. C'est pourquoi ce qui va advenir à l'époque sous la forme « science politique » correspond surtout à la science politique vermoulue et atemporelle qu'en France le courant des sciences sociales du politique (et encore plus récemment la « nouvelle » histoire des idées politiques) a voulu chasser. Ceci concerne surtout la science politique universitaire, car, en termes institutionnels, l'École libre fondée par Émile Boutmy en 1872 se distingue par la variété des savoirs qui y sont enseignés, notamment *via* la diffusion des sciences camérales et des savoirs d'État¹⁰⁷. Entre 1870 et 1940, il est patent que la science politique d'alors n'est pas détachée du droit (a), même si on ne parle pas encore, comme aujourd'hui, de « faculté de droit et de science politique ». La science politique a un lieu institutionnel avec l'ELSP (b), et c'est un créneau qui

¹⁰⁴ DUGUIT Léon, *L'État, le droit objectif et la loi positive*, ouvrage cité, p. 284.

¹⁰⁵ MILET Marc, « Le dévoiement d'un argumentaire », chapitre d'ouvrage cité, p. 322.

¹⁰⁶ *Ibidem*, p. 324.

¹⁰⁷ Sur cet aspect, outre les articles de Dominique Damme (pour partie déjà cités), on peut renvoyer à la thèse inédite de Rachel Vanneuville, *La référence anglaise à l'École libre des sciences politiques : la formation des "gentlemen" républicains (1871-1914)* (thèse pour le doctorat en science politique, Université de Grenoble, 1999), et à son article « La mise en forme savante des sciences politiques : les usages de la référence allemande dans l'institutionnalisation de l'École libre des sciences politiques à la fin du dix-neuvième siècle » (*Politix*, numéro 59, 2002, p. 67-88).

n'est pas pris par le groupe « montant » de *L'Année sociologique*, lequel lui dénie le statut d'objet de connaissance (c).

a) La science politique : une annexe du droit public

Le terme de « sciences politiques » existe en France depuis 1795, avec la fondation de l'Académie des sciences morales et politiques. Comme nous le verrons plus bas, la question du singulier et du pluriel de l'expression a un sens, puisque « les sciences politiques » ne désignent pas le même lieu institutionnel que « la science politique ». Au singulier, le terme est alors considéré comme un équivalent de « droit public », et ce au moins jusque dans les années 1890, c'est-à-dire bien avant que la rupture avec le droit ne marque la naissance de la science politique comme science autonome. Il est ainsi manifeste qu'au cours de la période étudiée (1870-1940, mais surtout 1870-1914), le droit a, par rapport aux sciences sociales, des prétentions hégémoniques. Cette visée dominatrice ne vise pas à faire de la science sociale une servante du droit (comme naguère dans le thème de la *philosophia ancilla theologiae*), mais bien à l'absorber, et elle concerne essentiellement la science politique et la sociologie. Ce n'est pas non plus n'importe quelle branche du droit qui revendique ainsi son hégémonie : il s'agit du droit public, qui connaît alors « *un développement puissant, si puissant qu'il tend à s'annexer, purement et simplement, la science politique, et même davantage, à être la science politique, voire à être à soi seul la sociologie* »¹⁰⁸. En guise d'illustration à cette prétention hégémonique du droit, on pourrait mentionner la création, en 1894 par Larnaude, de la prestigieuse *Revue du droit public*, dont le nom exact est, il faut le rappeler, *Revue du droit public et de la science politique en France et à l'étranger*¹⁰⁹. Dans la première livraison de cette revue et sous l'intitulé « Notre programme », son fondateur, lui-même titulaire de la chaire « Droit public – Théorie générale de l'État » à la Faculté de Paris, se fixe comme objectif l'étude de « *l'État considéré dans sa structure et dans ses fonctions* »¹¹⁰. Dans l'éditorial de Larnaude, la science politique n'apparaît que comme un complément des études de droit public, cet élargissement visant à répondre à l'évolution d'une conjoncture politique où le droit savant doit trouver sa place : « *La science, qui n'a jamais été mieux armée qu'à présent, doit, elle aussi, fournir sa note dans ce concert où les partis ont jusqu'à présent accaparé tous les rôles. Il ne faut pas qu'elle se désintéresse des préoccupations du temps présent, il faut qu'elle ait une action moins effacée, plus militante s'il le faut* »¹¹¹.

Il est donc décisif de mettre l'accent sur le fait que dans cette tradition de discours juridique dont Larnaude est un représentant, la théorisation de l'État est toujours regardée comme l'affaire du juriste, et non comme l'affaire du philosophe, encore moins comme celle du politiste¹¹². Cela revient à dire que la politique se réduit à l'observation de l'État et de ses dépendances, et que ce n'est qu'au titre de cette réduction qu'elle peut être traitée comme une émanation du droit, comme l'indique Duguit dans un article de 1889 :

La science sociale ou sociologie comprend deux parties principales, le droit et l'économie politique [...] Les phénomènes politiques sont ceux qui se rapportent à l'origine et au fonctionnement de l'État ; ce sont essentiellement des phénomènes juridiques ; ce sont précisément les faits qui forment, comme nous l'avons montré, le domaine du droit

¹⁰⁸ FAVRE Pierre, *Naissances de la science politique en France*, ouvrage cité, p. 68.

¹⁰⁹ Sur la création de la revue, voir LE DIVELLE Armel, « La fondation et les débuts de la *Revue du droit public et de la science politique* (1894-1914) », *Revue du droit public*, 2011, p. 521-553.

¹¹⁰ LARNAUDE Ferdinand, « Notre programme », *Revue du droit public*, 1894, p. 4.

¹¹¹ *Ibidem*, p. 13.

¹¹² Terme bien évidemment anachronique pour l'époque.

constitutionnel, et cette prétendue science politique n'est autre chose que le droit constitutionnel, c'est-à-dire une branche de la science générale du droit.¹¹³

On peut donc insister sur le fait que la théorie de l'État relève pleinement de la « juridiction » publiciste, et que cette revendication de compétence s'exerce au détriment des philosophes sociaux ou des sociologues. Stuart Jones a ainsi raison d'écrire que « *la contribution des juristes français à la théorie politique n'a pas été accidentelle, comme on pourrait le dire de la contribution d'Austin, Maine ou Dicey à la pensée politique anglaise : elle était inséparable de leur identité en tant que juristes. Duguit lui-même était perçu par quelques-uns de ses contemporains à l'étranger non seulement comme un juriste distingué, mais comme l'un des théoriciens politiques majeurs de leur temps [one of the foremost political theorists of their age]* »¹¹⁴. De fait, à l'étranger, ce sont des *political scientists* comme James Garner de l'Université de l'Illinois ou, en Grande-Bretagne, Harold Laski (professeur à la *London School of Economics*) qui s'intéressent le plus aux travaux de Duguit et Hauriou et, comme cela a déjà été rappelé, c'est dans l'*American Political Science Review* (1920) puis dans l'*American Journal of Sociology* (1921) que paraissent des comptes-rendus de la traduction des *Transformations du droit public* de Duguit.

b) L'ELSP comme lieu institutionnel des sciences politiques

Ce que nous venons d'écrire au sujet de l'annexion de la science politique par le droit ne doit pas masquer le fait qu'un élément institutionnel permet de distinguer les deux « domaines » : au pluriel la science politique a donné son nom à l'établissement fondé par Émile Boutmy, que ce dernier conçoit comme nettement séparé des facultés de droit. Rue Saint-Guillaume, « les sciences politiques » désignent l'ensemble des matières enseignées dans l'école du même nom, ensemble qui compte des matières juridiques, mais aussi des matières qui ne sont pas enseignées dans les facultés, comme l'histoire contemporaine, la géographie, la diplomatie ou encore les relations internationales. Christophe Charle remarque que l'ambition de l'ELSP « *n'est possible qu'en raison du vide institutionnel sur le créneau visé par Boutmy et ses amis. Les facultés de droit sont alors, pour l'essentiel, axées sur le droit privé, les grandes écoles ne pourvoient que les fonctions techniques de l'administration* »¹¹⁵. Pour être occupé, ce créneau doit aller de pair avec une méthode d'enseignement, méthode que Boutmy, dans la tradition positiviste à laquelle il se rattache, veut empirique, fondée sur l'observation des faits sociaux, par opposition à la méthode exégétique qui, selon Boutmy, est dominante dans les facultés de droit et rend impossible l'enseignement des matières politiques. Cette exigence pédagogique est bien intégrée par un professeur à l'ELSP comme Gabriel Alix, qui écrit :

À part ce qu'on appelle le contentieux, l'enseignement administratif lui-même, surtout lorsqu'il s'adresse à des jeunes gens qui viennent y chercher une préparation directe aux carrières, ne doit pas être considéré comme un véritable enseignement juridique. Il confine à la plupart des autres sciences politiques. C'est l'étude d'un organisme social, lequel ne peut se réduire à l'étude de textes au demeurant insuffisants ; la méthode juridique n'est donc pas adaptée.¹¹⁶

¹¹³ DUGUIT Léon, « Le droit constitutionnel et la sociologie », *Revue internationale de l'enseignement*, numéro 18, 1889, p. 501.

¹¹⁴ JONES Stuart, *The French State in Question*, ouvrage cité, p. 149. C'est moi qui traduis.

¹¹⁵ CHARLE Christophe, *La République des universitaires*, ouvrage cité, p. 439.

¹¹⁶ ALIX Gabriel, « Les facultés de droit et l'enseignement des sciences politiques », *Revue d'éducation et d'enseignement*, 1889, p. 17.

Cependant, comme souvent dans les phénomènes jusqu'ici décrits, l'antagonisme s'accommode fort bien d'une forme de coopération. Les dirigeants de l'ELSP comprennent en effet qu'il est de leur intérêt de se distinguer des facultés de droit tout en gardant un lien de continuité avec la place du Panthéon. Comme le note Guillaume Richard, l'ELSP « *résulte d'un projet explicitement opposé aux Facultés de droit et à leur fonctionnement, mais se retrouve en pratique davantage complémentaire qu'hostile. Cette complémentarité se manifeste dans l'attitude des professeurs de la Faculté de droit, souvent accommodante à de rares exceptions, et dans celles des étudiants, dont un nombre important – quoique difficile à évaluer – choisit une double inscription à la Faculté et au diplôme de l'ELSP* »¹¹⁷. D'ailleurs, les nouveaux cours qui sont introduits à la Faculté de droit de Paris entre 1870 et 1900 (économie sociale, économie industrielle, économie rurale, science financière) sont inspirés de ce qui se fait rue Saint-Guillaume, tandis que les échanges d'enseignants entre les deux établissements sont fréquents.

Si l'ambition de l'École libre est, ainsi que le dit son fondateur, de « *refaire une tête de peuple* »¹¹⁸, l'établissement prend la forme juridique d'une société privée dont les actions ne rapportent rien à leur propriétaire « *sinon le sentiment de participer à une œuvre de redressement national en suscitant de nouvelles élites aussi compétentes que celles de la Prusse qui vient d'écraser la France* »¹¹⁹. D'autre part, l'enseignement dispensé rue Saint-Guillaume ne peut s'analyser uniquement sous l'angle des matières qui y sont proposées. Nous voulons dire par-là que la nouveauté que l'ELSP incarne dans le paysage académique français doit être resituée dans « l'espace-temps » du champ universitaire : « *Nécessité faite vertu, la définition du champ des connaissances politiques, compris comme accumulation éclectique de savoirs spéciaux, avec, d'un côté, des sciences institutionnalisées dans leur forme d'existence canonique, académique et universitaire, "déjà-là", résultats ossifiés de luttes de classification au sein du champ intellectuel, et, de l'autre, des domaines empiriques à délimiter et à rationaliser, découle ainsi de la ligne d'action retenue* »¹²⁰. On retrouve là la problématique de la rencontre avec les faits, nourrie par la posture antidogmatique déjà relevée : « *L'accord entre "science" et politique conditionne une définition formellement empiriste et positiviste du savoir : les faits, rien que des faits, toujours plus de faits* »¹²¹. Dominique Damme parle alors des « *principes d'une science pratique de l'action* », qui s'analysent plus fondamentalement comme « *un stock de dispositions à inculquer* »¹²². L'ensemble épars (et redéfinissables chaque année) des disciplines que fait fructifier « Sciences-po » sous la forme des sciences politiques est donc un hybride de sciences sociales et de sciences camérales. L'objectif de ces sciences, au sein desquelles se mêlent les connaissances administratives, économiques et historiques, est de procurer aux diplômé-e-s le savoir-faire que requiert le monopole de l'action publique. Une telle finalité est riche d'enseignements par rapport à la question de la fondation d'une science du politique. Pierre Favre note ainsi : « *La compétence politique exige la connaissance du politique, or comme la compétition politique s'exerce dans le présent, la connaissance du politique doit être connaissance du présent. En 1870, la science politique, c'est, somme toute, la science sociale se saisissant de l'actualité* »¹²³. Dominique Damme souligne pour sa part à quel point l'École libre « *a contribué, tant sur le mode pratique que sur le mode théorique,*

¹¹⁷ RICHARD Guillaume, *Enseigner le droit public à Paris sous la Troisième République*, ouvrage cité, p. 112.

¹¹⁸ BOUTMY Émile, *Quelques idées sur la création d'une faculté libre d'enseignement supérieur*, ouvrage cité, p. 5.

¹¹⁹ LE VAN-LEMESLE Lucette, « L'institutionnalisation de l'économie politique en France », chapitre d'ouvrage cité, p. 365.

¹²⁰ DAMME Dominique, « D'une École des sciences politiques », *Politix*, numéros 3-4, 1988, p. 8.

¹²¹ *Ibidem*, p. 9.

¹²² *Ibidem*.

¹²³ FAVRE Pierre, *Naissances de la science politique en France*, ouvrage cité, p. 44.

non seulement à l'imposition d'une science politique (toujours au sens de la politique scientifique) mais aussi à l'objectivation de l'État »¹²⁴.

Encadré 15 : Eugène d'Eichthal (1844-1936)

Fils du baron d'Eichthal, journaliste, ethnologue et écrivain, et neveu d'Adolphe, régent de la Banque de France et président de la Compagnie des chemins de fer du Midi, Eugène d'Eichthal appartient à une famille de la haute bourgeoisie parisienne. Sa formation est mal connue. Suivant une remarque de Christian Topalov (qui évoque « *un monde social où la formation des élites traditionnelles doit encore peu aux écoles et beaucoup aux précepteurs, à la pratique du comptoir ou à la vie mondaine* »¹²⁵), on peut supposer qu'il a reçu une éducation privée. Il débute sa carrière en 1868 comme directeur de l'usine Pleyel à Saint-Denis, tout en assistant son oncle à la vice-présidence de la Compagnie des chemins de fer du Midi. Son activité en tant qu'industriel n'est pas ce qui lui prend le plus clair de son temps : administrateur du Crédit Lyonnais, membre de la Société d'économie sociale, du Comité de défense et de progrès social et du conseil du Musée social, d'Eichthal préside également la Société d'études économiques et la Société Franklin et vice-préside la Société d'économie politique.

Grâce au cumul de ces fonctions, Eugène d'Eichthal dispose d'un capital social élevé. Ajouté au fait que son oncle fasse partie des membres fondateurs de l'ELSP, ce capital relationnel explique que d'Eichthal n'ait aucun mal à entrer au conseil d'administration de l'École libre (1898), au sein duquel il est en charge de la gestion financière. À la mort de Léon Aucoc, l'ancien conseiller d'État, d'Eichthal accède à la présidence du conseil d'administration (1910). C'est un autre décès, celui, brutal, de l'historien Anatole Leroy-Beaulieu, qui le propulse deux ans plus tard à la direction de l'ELSP. Au départ simplement administrateur provisoire, d'Eichthal va rester à la tête de l'École jusqu'à sa mort, à 91 ans. Il va se battre, au cours de son directorat, pour ouvrir l'École aux femmes et aux étrangers ; il augmente les frais de scolarité et remplace l'admission sans condition par l'obligation du baccalauréat pour les garçons, un concours pour les filles et un examen de français pour les étrangers. Désireux d'ouvrir encore plus de débouchés aux diplômé-e-s, notamment dans les entreprises, il crée également une section de « *préparation aux affaires* », et, pour faire face à l'afflux des étudiant-e-s, valide l'extension des locaux par l'acquisition d'immeubles proches du 27 rue Saint-Guillaume.

Eugène d'Eichthal est donc à la fois un dirigeant et un administrateur, mais un administrateur qui, par ses écrits, est considéré par ses contemporains comme un économiste et un sociologue, même s'il n'enseigne pas. En plus de contributions régulières à la *Revue des deux mondes* et à la *Revue politique et parlementaire*, Eugène d'Eichthal a en effet beaucoup publié : *Socialisme, communisme, collectivisme : aperçu de l'histoire des doctrines* (1892), *Socialisme et problèmes sociaux* (1899), *Des bases du droit socialiste* (1900), *La solidarité sociale : ses nouvelles formules* (1902), *Présent et avenir du syndicalisme* (1913), *Quelques âmes d'élite (1804-1912)* (1919), *Grèves et syndicalisme* (1920), *État démocratique et organisations privées collectives* (1928). En parvenant à animer des réseaux sociaux dans des domaines aussi variés que la musique (lui-même pianiste, il est lié, par son mariage, à une famille de mécènes musicaux d'origine biélorusse, et reçoit de nombreux artistes dans son salon du boulevard Malesherbes), l'enseignement et le monde des affaires, Eugène d'Eichthal a profondément influencé la formation des élites françaises pendant près d'un quart de siècle. Membre de l'Académie des sciences morales et politiques, il reçoit à sa mort les mêmes louanges que certains membres « désintéressés » du Conseil d'État (« *Il nous laisse l'exemple d'une noble existence consacrée pendant près d'un siècle à la culture de soi-même et à l'altruiste souci du progrès spirituel et social de l'humanité* »¹²⁶).

¹²⁴ DAMMAME Dominique, « D'une École des sciences politiques », article cité, p. 12.

¹²⁵ TOPALOV Christian, « Entrepreneurs en réforme », chapitre d'ouvrage cité, p. 408.

¹²⁶ TIRARD Paul, *Eugène d'Eichthal*, Coulommiers, Brodard, 1936, p. 8.

Par rapport aux autres établissements avec lesquels elle peut être comparée, l'École libre des sciences politiques (nom un peu étrange, qui s'explique par l'impossibilité d'utiliser le terme de faculté avant la loi de 1875 sur la liberté de l'enseignement supérieur) présente encore d'autres particularités qu'il importe de relever. L'établissement ne peut pas recevoir l'appellation de « grande école », puisqu'il ne recrute pas sur concours. D'autre part, son programme d'enseignement n'est pas fixe et est décidé de manière discrétionnaire. S'il n'y a pas de concours de sortie, l'ELSP est néanmoins la seule des institutions un peu mondaines à délivrer un diplôme. En 1880-1881, les matières qui y sont enseignées sont la géographie, l'histoire diplomatique, l'histoire des doctrines économiques, le droit des gens, la statistique, le droit constitutionnel comparé, les matières administratives, l'organisation administrative et financière en France et dans les pays étrangers, ainsi que des cours de langue (allemand et anglais dans un premier temps)¹²⁷. En 1934-1935, ce sont une soixantaine de cours qui sont dispensés dans les 5 différentes sections (Section administrative, Section diplomatique, Section économique et financière, Section coloniale et Section générale [droit public et histoire]), parmi lesquels : « Organisation administrative et vie politique », « Finances publiques », « Services publics et institutions corporatives », « Législation commerciale comparée », « Cours de colonisation comparée », « L'intervention administrative en matière sociale », « Le régime administratif des institutions privées assurant des services d'intérêt général », etc. Dans une majorité de ces cours, il est beaucoup question de service public, en particulier dans ceux qui sont animés par certains de nos prosopographiés comme celui de « Matières administratives » (Romieu), « Fonction publique » (Chardon), « Organisation administrative en France et à l'étranger » (Teissier), « Vie économique et organisation administrative en France et dans les pays étrangers » (Pichat) « Économie sociale » (Cheysson) « Histoire du socialisme » (Leroy) ou encore « Circulation internationale » (Colson). Dans les années 1930, l'ELSP commence à atteindre une taille « critique », avec presque 2000 étudiant-e-s inscrit-e-s (souvent également étudiant-e-s à la Faculté de droit). L'École n'offrant pas de place garantie à sa sortie, il lui faut pérenniser sa préparation aux concours de la fonction publique : « *Le séminaire privé initial, qui voulait fonder une nouvelle science de la société (la science politique) pour former l'élite, est obligé de se mouler sur la culture la plus routinière qui soit, celle des concours administratifs* »¹²⁸.

c) *Le refus durkheimien d'une sociologie des faits politiques*

Comme cela a été expliqué dans l'introduction de cette section, le problème qui se pose aux entrepreneurs de discours sur le social est qu'à l'époque, et pour des raisons tenant à la structure du champ universitaire, l'actualité n'est pas un objet légitime de recherche et d'enseignement. C'est ce que souligne à raison Pierre Favre : « *Dans le domaine de la réflexion politique, les contraintes du champ universitaire, du moins dans les prestigieuses facultés des lettres, sont claires et massives : il n'est d'études politiques qu'historiques (on n'encourra ni le reproche de "faire de la politique" ni celui d'importer dans l'amphithéâtre les luttes fratricides de la rue) ou philosophiques (la hauteur de vue du moraliste le soustrayant à la basse politique des intérêts et des corruptions)* »¹²⁹. Si donc on considère que la politique est à la fois un objet usuel de conversation et un des objets les plus classiques de la réflexion philosophique, il apparaît que c'est seulement ce deuxième sens qui peut accéder au rang d'objet digne de l'attention scientifique, et encore : il faut défalquer de cet objet tout ce qui

¹²⁷ La liste complète des cours professés à l'ELSP est donnée par Guillaume Richard dans *Enseigner le droit public à Paris sous la Troisième République* (ouvrage cité, p. 223-225).

¹²⁸ CHARLE Christophe, *La République des universitaires*, ouvrage cité, p. 444.

¹²⁹ FAVRE Pierre, *Naissances de la science politique en France*, ouvrage cité, p. 14.

pourrait relever de la politique au sens du combat quotidien entre des intérêts et des partis opposés. Cette relégation de ce sens-là de la politique, dans lequel pourrait très bien entrer la question de l'extension des services publics, est particulièrement nette dans la sociologie que Durkheim et les durkheimiens s'attachent à construire au sein de *L'Année sociologique*. Dans la revue fondée en 1898 pour promouvoir et faire connaître les travaux relevant du nouveau paradigme qu'est la sociologie, toute référence à l'actualité politique est rigoureusement bannie. Durkheim justifie son exclusion assez simplement : les faits politiques sont, dit-il, le plus souvent fortuits, « *produits de combinaisons contingentes* »¹³⁰, et ne peuvent donc être objets de science. Dans un article paru en 1898, François Simiand ne dit pas autre chose : « *Les faits de gouvernement sont trop complexes, trop particuliers, trop peu scientifiquement connus pour être dès maintenant utilisables par la sociologie* »¹³¹. Même s'il se tient éloigné de l'actualité partisane, Durkheim a pour ambition initiale de fonder une science de la question sociale et de faire de la politique¹³². Pierre Favre propose ainsi d'aller encore plus loin dans l'interprétation de l'absence de sociologie politique dans *L'Année sociologique*. Celle-ci serait liée chez Durkheim à « *une sorte d'“amnésie volontaire”, une “occultation des sujets brûlants” (le débat sur la Révolution française, la lecture des faits de violence collective qu'illustrent la Commune puis les séries de grève de la fin du siècle)* »¹³³. Comme, selon Durkheim, la sociologie doit œuvrer à la consolidation morale de la Troisième République, « *le fait que toute référence à l'actualité politique soit rigoureusement exclue de L'année n'interdit en rien aux durkheimiens de s'engager par ailleurs dans l'activité militante, et notamment d'être presque tous d'actifs dreyfusistes* »¹³⁴. Ce serait alors pour des raisons stratégiques que les animateurs de ce réseau de recherche tiennent « *à accorder à l'objet d'étude un haut statut épistémologique, un statut en quelque manière noble qui l'oppose aux interrogations et aux expériences cognitives de la pratique sociale* »¹³⁵.

L'actualité, en particulier l'actualité politique, n'est donc pas un objet digne de l'attention universitaire. Pour autant, les durkheimiens ne s'arrêtent pas à un simple refus : ils cherchent à tirer toutes les conséquences de leur postulat de distance par rapport à l'objet. Ces chercheurs lisent la production des juristes, qui souhaitent faire entrer la politique dans le cadre de leurs catégories juridiques. Or, comme il l'affirme à maintes reprises, le droit n'est pour Durkheim que « *la formalisation secondaire de phénomènes sociaux qui le déterminent* »¹³⁶, de sorte qu'on peut conclure, du point de vue disciplinaire, à une subordination de la science juridique à la sociologie. En d'autres termes, le droit qui intéresse les durkheimiens regarde plus du côté du social que de celui de la politique :

Certes, la connaissance des lois et des règlements n'est pas inutile ; mais la législation n'est qu'une partie minime, et sans doute la plus superficielle, de la réalité politique. Les institutions n'ont pas commencé à exister du jour où ont été édictés les textes qui les définissent ; elles ont un passé dont elles sont le prolongement ; on ne peut les en séparer, pas plus qu'on ne peut les séparer des réarrangements sociaux profonds dont leur naissance n'est

¹³⁰ DURKHEIM Émile et FAUCONNET Paul, « Sociologie et sciences sociales » (1903) in DURKHEIM Émile, *Textes*, ouvrage cité, tome 1, p. 152.

¹³¹ SIMIAND François, « L'Année sociologique 1897 », *Revue de métaphysique et de morale*, numéro 6, 1898, p. 652.

¹³² Voir par exemple FOURNIER Marcel, *Émile Durkheim*, ouvrage cité, p. 14.

¹³³ FAVRE Pierre, *Naissances de la science politique en France*, ouvrage cité, p. 130.

¹³⁴ *Ibidem*.

¹³⁵ KARADY Victor, « Stratégies de réussite et mode de faire-valoir de la sociologie chez les durkheimiens », article cité, p. 78.

¹³⁶ ANSART Pierre, « Durkheim : la sociologie et la science politique » in CHEVALLIER Jacques (dir.), *Droit et politique*, ouvrage cité, p. 262

que la traduction visible. En bref, il n'est de sociologie politique possible qu'après avoir admis que connaître juridiquement n'est pas effectivement connaître.¹³⁷

La prééminence des durkheimiens dans la sociologie qui se voit institutionnalisée au début du vingtième siècle va avoir deux conséquences par rapport à l'objet qui nous occupe : l'exclusion de la politique, donc, du champ de la sociologie, et une conception de la sociologie du droit assez largement monolithique dans les objets qu'elle étudie. Par ailleurs, du point de vue de la production scientifique, ces deux conséquences permettent de comprendre que la thèse d'un Halbwachs sur *La classe ouvrière et les niveaux de vie* ait pu « prendre valeur révolutionnaire dans un champ de production universitaire où, récemment encore, les thèmes non distancés (historiquement) ou non consacrés (culturellement) restaient frappés de censure (exemple : histoire contemporaine) »¹³⁸. Aussi, le refus de certains universitaires de constituer l'actualité en objet de science met en lumière le fait que celle-ci n'a sa place dans le débat académique que transcrite « dans le monde des universaux »¹³⁹ (ce qui donne une science politique qui se réduit à ce que les « grands » auteurs ont dit de concepts généraux comme l'État, la démocratie, la souveraineté, etc.). Cette tendance détermine également les cercles durkheimiens, ce qui n'empêchera pas Mauss, lorsque l'ombre de la figure tutélaire de son oncle se sera légèrement évanouie, de chercher à donner une appréciation sociologique du bolchévisme.

C) Les sociologies

Dans la réorganisation des champs disciplinaires à l'Université, l'usage des termes au pluriel ou au singulier a toujours son importance, comme on a pu le voir avec l'exemple de la science politique. Dans cette section, il est question « des sociologies » et non « de la sociologie » car, ce qui est frappant sur la période étudiée, c'est qu'il n'existe pas d'*epistèmè* commune (qui permettrait de parler de paradigme) aux différentes entreprises se réclamant du label de la sociologie, si ce n'est une vague prise de conscience du social comme possible objet de science : « *Tantôt synonyme d'économie sociale, de sociologie ou, pire, de socialisme, la science sociale est, selon une expression d'Emmanuel Lévy, une "auberge où l'on trouve ce que l'on apporte"* »¹⁴⁰. De fait, les appellations varient pour désigner à l'époque cette prise de conscience : faut-il parler de la science sociale, de sociologie, de philosophie sociale ? Victor Karady note : « *Le discours sur soi de la sociologie ou science sociale (l'indécision du nom exprimant ici parfaitement la précarité du contenu) est resté aussi confus et incertain que le nombre de ses amateurs est devenu grand en raison, sans doute, de la croissance continue d'une demande sociale d'expertise et de prophétie en la matière, toutes deux étant justiciables d'une analyse en termes de "crise de la société"* »¹⁴¹. On est là reconduit à l'indétermination du champ universitaire des débuts de la Troisième République, et à la question de son institutionnalisation :

Les institutions d'enseignement supérieur ont aussi leur économie propre. Politique inaugurée par Lavisson en 1885, des fondations privées ou municipales font naître des chaires et des charges de cours dans les facultés, au Collège de France, dans les écoles d'ingénieurs, parfois au profit de candidats qui n'ont pas parcouru les étapes classiques des carrières

¹³⁷ LACROIX Bernard, *Durkheim et le politique*, Paris, Presses de la FNSP, 1981, p. 214.

¹³⁸ KARADY Victor, « Stratégies de réussite et mode de faire-valoir de la sociologie chez les durkheimiens », article cité, p. 81.

¹³⁹ FAVRE Pierre, *Naissances de la science politique en France*, ouvrage cité, p. 15.

¹⁴⁰ AUDREN Frédéric, « Comment la science sociale vient aux juristes ? Les professeurs lyonnais et les traditions de la science sociale (1875-1930) » in DEROUSSIN David (dir.), *Le renouvellement des sciences sociales et juridiques sous la Troisième République*, ouvrage cité, p. 48.

¹⁴¹ KARADY Victor, « Stratégies de réussite et mode de faire-valoir de la sociologie chez les durkheimiens », article cité, p. 66.

universitaires. En outre, dans un monde social où la formation des élites traditionnelles doit encore peu aux écoles et beaucoup aux précepteurs, à la pratique du comptoir ou à la vie mondaine, la clientèle ne manque pas pour une multitude de conférences et d'institutions d'enseignement que fréquentent et financent des dilettantes de tous âges issus de la bonne société.¹⁴²

Lorsqu'on analyse l'essor de la sociologie dans ces années-là, il est essentiel de toujours garder à l'esprit que la science sociale ne se trouve pas enseignée qu'à l'Université, et uniquement par des durkheimiens. Parmi les institutions « autres », on peut citer le Collège libre des sciences sociales. À l'origine simple « *groupe d'études et de cours du soir* »¹⁴³, avec des cours de géographie humaine, de démographie, d'étude du mouvement ouvrier français et de féminologie (cours de Marguerite Souley-Darqué), le Collège se transforme en 1900 en « École des hautes études sociales ». La nouvelle école, située 28 rue Serpente, devient alors « *l'institution qui offre probablement le plus de cours de sociologie ou proches de la sociologie : la sociologie d'après Comte (Delbat), la méthode ethnique et sociologique (Louis Marin) et la sociologie générale (Rosny)* »¹⁴⁴. On dénombre, au sein de cette école, une présence nombreuse des membres de l'Institut international de sociologie fondé par René Worms, et le programme de l'École est annoncé à grand renfort de publicité dans les différents numéros de la *Revue internationale de sociologie*.

Pour Durkheim, l'importance de la sociologie en période de « crise » sociale ne fait aucun doute. Mais c'est surtout la question de l'inscription de cette « nouvelle » science au sein même de l'Université qui guide tous ses efforts. L'auteur du *Suicide* reconnaît que son adhésion à la sociologie s'est fait de manière prosaïque : par « *un heureux concours de circonstances* », la Faculté des lettres de Bordeaux lui a attribué la responsabilité d'un cours de science sociale, si bien qu'il a pu « *se consacrer de bonne heure* » à l'étude de cette matière et « *se faire une méthode* »¹⁴⁵ pour analyser les phénomènes sociaux. Bien que sa conversion à la sociologie résulte d'une forme de hasard, Durkheim récuse l'éclatement de la science sociale en une multitude de petites chapelles éclatées, comme l'affirme Mauss : « *Nous tenons à rappeler que c'est là le principe le plus fécond de la méthode de Durkheim. Il n'y a pas des sciences sociales, mais une science des sociétés. Certes, on doit isoler chaque phénomène social pour l'étudier [...] Mais la sociologie est là pour empêcher d'oublier aucune des connexions* »¹⁴⁶. Pourtant, le fait est qu'il existe à l'époque une plasticité redoutable du terme de « sociologue », et il n'est pas garanti que, dans l'usage des contemporains, ce terme fût utilisé indistinctement au sujet de Durkheim, Tarde, Worms ou des continuateurs de Le Play. Si l'on veut essayer de savoir pourquoi, au fil de multiples reconstitutions intervenues *a posteriori*, c'est le nom de Durkheim qui reste comme celui du fondateur consacré, il nous faut comprendre qu'une discipline « *se constitue en s'institutionnalisant : sont ainsi définies ses frontières et sa place dans la topographie des sciences, en même temps qu'est désigné un groupe de pratiquants légitimes qui fixe, par des exempla, les normes de la bonne pratique* »¹⁴⁷. Pour ce faire, l'enquête s'arrête sur l'activisme de René Worms au sein de la *Revue internationale de sociologie* (a), puis revient sur l'articulation critique des sociologies à l'économie politique (b) avant de disséquer le travail collectif des durkheimiens pour faire accepter un nouveau paradigme disciplinaire (c).

¹⁴² TOPALOV Christian, « Entrepreneurs en réforme », chapitre d'ouvrage cité, p. 408.

¹⁴³ FOURNIER Marcel, *Émile Durkheim*, ouvrage cité, p. 502.

¹⁴⁴ FOURNIER Marcel, *Émile Durkheim*, ouvrage cité, p. 503.

¹⁴⁵ DURKHEIM Émile, *Les règles de la méthode sociologique*, Paris, PUF, 1990 [1895], p. 2.

¹⁴⁶ MAUSS Marcel, « Divisions et proportions des divisions de la sociologie », *L'Année sociologique*, nouvelle série, tome 2, 1927 in MAUSS Marcel, *Œuvres*, ouvrage cité, tome 3, p. 215.

¹⁴⁷ TOPALOV Christian, « Les “réformateurs” et leurs réseaux », chapitre d'ouvrage cité, p. 31.

a) L'activisme de René Worms

Parallèlement au lancement de son « entreprise » sociologique, René Worms (cf. encadré 16) s'est proposé pour des cours libres à la Faculté de droit de Paris, que celle-ci persiste, pendant plusieurs années, à refuser. Le jeune auditeur au Conseil d'État trouve à redire à l'enseignement du droit dans les universités : « *Il faut reconnaître que l'esprit dans lequel les facultés de droit poursuivent les études sociales n'est pas suffisamment celui de la science. Dans la plupart des chaires de la Faculté de droit, on fait de l'art, ou plutôt même de la pratique : le commentaire des textes et l'application de leurs principes aux espèces particulières est le principal souci des professeurs, surtout des professeurs de droit privé, qui restent les plus nombreux* »¹⁴⁸. Worms plaide alors pour un rapprochement entre le droit et la sociologie et pour la constitution de véritables « facultés des sciences sociales », dans lesquelles seraient enseignés aussi bien le droit que l'économie politique, la démographie ou la sociologie. Nous sommes là en 1895, soit deux ans après le lancement de la *Revue internationale de sociologie*, lui-même intervenu trois ans après la parution des *Lois de l'imitation* de Tarde. Alors que ses proches lui conseillent d'appeler le périodique qu'il s'apprête à fonder « Revue des sciences sociales » (pour éviter le terme sulfureux de sociologie), Worms opte pour l'appellation *Revue internationale de sociologie*. En dépit de ce choix, la revue s'affiche comme une initiative éclectique : « *Nous faisons appel à toutes les bonnes volontés, comptant ouvrir nos colonnes à toutes les sciences* »¹⁴⁹, dit Worms dans son introduction du premier numéro de la revue. De fait, celle-ci ouvre ses colonnes à des intervenants aux statuts très divers : moralistes, sociologues (Tarde), juristes (Duguit), biologistes et même hommes politiques (tel Jules Simon). La dimension internationale est importante, la revue s'associant à d'autres parutions étrangères comme l'*American Journal of Sociology* ou la *Rivista italiana di sociologia*. Elle propose en outre, dès sa deuxième année, la traduction de parties de *La différenciation sociale* de Simmel. L'Institut international de sociologie, que René Worms a également créé pour fédérer les réseaux qui se retrouvent dans son entreprise, organise des congrès qui attirent quelques sommités de la sociologie française et internationale (Albert Schaeffle, Ferdinand Tönnies, Georg Simmel, Lester Ward ; les économistes Alfred Marshall et Adolph Wagner). La création de la Société de sociologie de Paris (1894) a elle pour but de satisfaire une demande des membres parisiens de l'Institut, qui souhaitent pouvoir se réunir plus souvent. Création d'une revue, d'une fédération internationale, d'une société, organisation de congrès : en l'espace d'un peu plus de deux ans, René Worms n'a pas chômé. Célébrant les dix ans de la *Revue internationale de la sociologie*, celui qui est devenu entre-temps professeur d'économie politique proclame : « *Le nom de sociologie s'est fait accepter depuis lors par tous, et notre revue n'y a peut-être pas nui* ». Satisfait, il ajoute : « *La synthèse des faits, voilà ce que la revue a cherché à constituer* »¹⁵⁰.

Encadré 16 : René Worms (1869-1926)

Né à Rennes, où son père, un libéral (au sens économique) également membre de l'Institut est avocat et professeur de droit à la Faculté de droit de Rennes, René Worms grandit dans une famille aux opinions politiques républicaines qui a des relations avec le monde politique, notamment avec Waldeck-Rousseau. Après un passage au lycée de Rennes puis au lycée Charlemagne à Paris, René Worms entre à l'ENS en 1887 et devient agrégé de philosophie trois ans plus tard. Décrire la formation initiale de ce personnage n'est pas chose aisée tant elle donne

¹⁴⁸ WORMS René, « Une faculté des sciences sociales », *Revue internationale de sociologie*, numéro 3, 1895, p. 939.

¹⁴⁹ WORMS René, « Notre programme », *Revue internationale de sociologie*, numéro 1, 1893, p. 1.

¹⁵⁰ WORMS René, « Après dix ans », *Revue internationale de sociologie*, 1903, p. 2.

l'impression de ne jamais s'arrêter. Parallèlement à l'attribut de normalien-agrégé, Worms peut en effet exciper d'un nombre proprement vertigineux de titres et de qualifications : docteur en droit (1890), docteur ès lettres (1896), docteur ès sciences politiques et économiques (1896), agrégé des facultés de droit dans la section « Économie politique » (1897), et, pour finir, docteur ès sciences naturelles (1912) ! En termes professionnels, il est inscrit au barreau de Paris et débute sa carrière comme avocat à la Cour d'appel (1891), avant d'entrer au Conseil d'État en 1893. Du fait de sa réussite à l'agrégation de droit, il est également professeur à la Faculté de Caen, de 1897 à 1902, où il est chargé du cours d'économie coloniale.

Au Conseil d'État, René Worms accède à la première classe de l'auditorat en 1900, puis est promu maître des requêtes en 1907. Bien qu'il devienne conseiller d'État deux ans avant de décéder, il apparaît globalement assez peu dans les archives du Conseil, comme si ses centres d'intérêt étaient ailleurs, et même s'il est mandaté par ses supérieurs pour exposer devant l'Académie des sciences morales et politiques « *les tendances actuelles de la juridiction du Conseil d'État* »¹⁵¹ (1905 et 1909). Tout juste relève-t-on la mention d'un passage comme chef-adjoint de cabinet du ministre du Commerce (1894), celle de l'appartenance au Conseil des prises (1907) et celle, modeste, de membre de la commission extra-parlementaire d'enquête sur la marine. À l'extérieur du Conseil d'État, René Worms est membre de la Société de législation comparée (il a des liens avec le professeur lillois Henri Lévy-Ullmann, et, plus généralement avec la *Revue d'études juives*) ainsi que du Conseil supérieur de la statistique. Il devient chevalier (1905) puis officier (1920) de la Légion d'honneur, se choisissant Romieu comme garant.

Globalement peu présent au Conseil d'État, René Worms suit un parcours rendu possible par la porosité des statuts et l'absence de véritables régimes d'incompatibilité dans la fonction publique. Les intérêts intellectuels de René Worms englobent en effet « la science sociale », comme on dit à l'époque. Profitant de ses relations et de celles de son père, il fonde en 1893 la *Revue internationale de sociologie*, puis l'Institut international de sociologie et la Société de sociologie de Paris (1894). Concurrent, avec Tarde, de Durkheim et des durkheimiens, il tente d'aller là où Durkheim n'est pas et essaie d'implanter la sociologie dans les lieux dont se désintéressent les durkheimiens. En 1906, il succède ainsi à l'auteur du *Suicide* à l'École des hautes études sociales (cours d'histoire de la sociologie) ; il enseigne l'organisation sociale de l'Égypte antique à l'École d'anthropologie de Paris, et professe un cours libre de sociologie à la Faculté de droit (1909). Publiant dans les différents domaines de ses compétences (*Philosophie des sciences sociales* en 1903, *Études d'économie et de législation rurales* en 1906 ou encore *Les principes biologiques de l'évolution sociale* en 1910), il parvient, de 1913 à 1925, à implanter un cours de philosophie du commerce à HEC, tout en suppléant Bergson, en 1909 puis de 1923 à 1925, à la chaire de philosophie moderne du Collège de France.

Extraordinaire par la multiplicité de ses titres et de ses casquettes, l'itinéraire de René Worms témoigne d'une espèce de don d'ubiquité sociale, et fait de cet acteur un personnage éminemment « nébuleux » (au sens de Topalov) de la Troisième République. « *Animateur infatigable* »¹⁵², considéré par Tarde comme le « *type même de l'agitateur ambitieux et*

¹⁵¹ WORMS René, *La juridiction du Conseil d'État et ses tendances actuelles*, Paris, Giard et Brière, 1906. Dans son article « Le droit administratif comme savoir de gouvernement ? » (*Revue française de science politique*, 2003/2, volume 53, p. 219-235), Rachel Vanneuville revient en détail sur ces deux interventions de René Worms devant l'Académie des sciences morales et politiques. L'article souligne avec pertinence la volonté des autorités du Palais Royal de rechercher une certification de leurs pratiques « hors du "laboratoire" juridique qu'est le Conseil d'État » (p. 234). On peut toutefois penser que Rachel Vanneuville surestime vraisemblablement l'importance de Worms au sein du Conseil. Elle parle par exemple « d'anoblissement juridique » (p. 225) au sujet de son affectation à la section du Contentieux, mais Worms ne reçoit pas l'« anoblissement » suprême qu'est la nomination au poste de commissaire du gouvernement. On tient là une illustration de ce qu'écrit François Denord dans « Géométrie des réseaux sociaux » (in Frédéric Lebaron et Brigitte Le Roux (dir.), *La méthodologie de Pierre Bourdieu en action : espace culturel, espace social et analyse des données*, Paris, Dunod, 2015, p. 65) : « Certaines institutions peuvent avoir intérêt à mettre en avant certains de leurs membres. En contrepartie, leur participation concrète peut s'avérer faible ou nulle ».

¹⁵² FOURNIER Marcel, *Émile Durkheim*, ouvrage cité, p. 210.

omnivore »¹⁵³, René Worms ne fait pas l'unanimité. Ce « sociologue interventionniste »¹⁵⁴ irrite par son côté touche-à-tout, qui le fait surtout voir comme un assembleur d'idées hétérogènes. Lors de la soutenance de sa thèse intitulée *Organisme et société*, Paul Janet lui lance : « Vous êtes si assimilatif que vous gardez difficilement votre personnalité, et devenez l'objet placé devant vous »¹⁵⁵. Encore plus acerbe, Émile Boutroux, également membre du jury, le chapitre en ces termes : « Vous traitez de questions scientifiques par des concepts métaphysiques ; vous vous hâtez de relier des concepts spécieux à des observations rudimentaires. Plus prudente et plus patiente est la vraie science ». De l'ubiquité sociale à l'éparpillement il n'y a ainsi qu'un pas, ce qui se ressent dans la manière dont Worms use de la notion de service public. Cet usage est dépourvu de « personnalité », puisque, lorsqu'il représente le Conseil d'État devant l'Académie des sciences morales et politiques (1905 et 1909), il s'en sert comme d'un synonyme d'action de l'État et des personnes publiques (ce qui, dans ces années-là, correspondait à une acception standard pour un membre de la juridiction), et que, dans *Organisme et société* (1896), c'est en revanche la dimension organiciste qui l'emporte, le service public étant traité comme un moyen d'équilibrer l'évolution sociale.

b) Les sociologies face à l'économie politique

Pour comprendre quel rôle l'économie politique joue à cette période pour la formation de la sociologie universitaire, il est utile de rappeler que, pendant les deux tiers du dix-neuvième siècle, le terme d'économiste est synonyme de libéral, par opposition, entre autres, à protectionniste. Même s'ils réagissent contre cette assimilation, les professeurs de droit qui s'investissent dans l'économie politique sont encore vus comme des économistes. Dominique Gros note ainsi que « le développement de l'économie politique sera perçu comme un rempart contre les doctrines socialistes, qui seraient au contraire favorisées par l'enseignement du droit social »¹⁵⁶. Pris en tenaille entre les ingénieurs sociaux (qui, selon Cheysson, représentent « un des plus puissants moyens qui restent pour atteindre les ouvriers »¹⁵⁷) et ce qui ne s'appelle alors que la législation industrielle, l'économie politique voit le succès de sa diffusion « liée à la victoire d'une politique économique »¹⁵⁸.

Généralisée à l'Université en 1877 par décret, la nouvelle matière attire des professeurs globalement plus réformistes, « autant par la situation instable qui est la leur au sein de la Faculté que par la prise de conscience du social qui est souvent à l'origine de leur vocation et de leur orientation vers l'économie »¹⁵⁹. Dans leur article sur le rôle des universitaires dans la construction de l'État-providence, Bruno Dumons et Gilles Pollet mettent en évidence l'acculturation partielle, mais réelle, des facultés de droit à l'intervention de l'État, sous l'effet de l'action des nouveaux économistes autour de Cauwès, Gide et Leroy-Beaulieu, qui se regroupent au sein de la *Revue d'économie politique* contre le très libéral *Journal des économistes*. En 1910, dans la huitième édition de son *Cours d'économie politique*¹⁶⁰, Cauwès prône ainsi l'intervention active de l'État et le principe de l'assurance obligatoire dont les

¹⁵³ Cité par Jean Milet dans *Gabriel Tarde et la philosophie de l'histoire*, Paris, Vrin, 1970, p. 210.

¹⁵⁴ DUMONS Bruno et POLLET Gilles, « Universitaires et construction de l'État-providence : la formation économique et juridique des élites françaises (1890-1914) », *Revue d'histoire des facultés de droit et de la science juridique*, numéro 20, 1999, p. 190.

¹⁵⁵ Cité par Marcel Fournier dans *Émile Durkheim*, ouvrage cité, p. 211.

¹⁵⁶ GROS Dominique, « La légitimation par le droit » in BARUCH Marc-Olivier et DUCLERT Vincent (dir.), *Serviteurs de l'État*, ouvrage cité, p. 32.

¹⁵⁷ CHEYSSON Émile, « L'ingénieur social et son rôle », *Études*, 15 février 1895, p. 219.

¹⁵⁸ LE VAN-LEMESLE Lucette, « L'institutionnalisation de l'économie politique en France », chapitre d'ouvrage cité, p. 356.

¹⁵⁹ MILET Marc, *La Faculté de droit de Paris face à la vie politique*, ouvrage cité, p. 118.

¹⁶⁰ CAUWÈS Paul, *Cours d'économie politique*, Paris, Larose, 1910, volume 3, p. 540.

charges seraient réparties entre tous les contribuables. Il s'emploie à démontrer que le service public « *n'est pas synonyme de sous-productivité ou de manque de qualité* », apparaissant comme « *l'anti-Bastiat qui contredit les ultra-libéraux* »¹⁶¹. Associées à sa préférence pour la régulation étatique des échanges, ses thèses, pourtant à l'avenant de la politique des républicains opportunistes, déclenchent les foudres des membres de l'Académie des sciences morales et politiques, qui « mettent à l'index » son *Précis d'économie politique*. Gide, collègue de Cauwès, emprunte pour sa part à Walras sa distinction entre économie pure, économie appliquée et économie sociale. Adaptant cette tripartition à son propre dessein, le spécialiste du mouvement coopératif soutient que l'économie pure (ou économique) se contente « *seulement d'expliquer les rapports économiques spontanés* » qui se créent entre les acteurs ; par-là, « *elle déclare se constituer comme science exacte, et prétend même pouvoir employer la méthode mathématique* ». L'économie sociale, elle, recherche « *ce qui doit être* » et « *ce qu'il faut faire* », alors que l'économie appliquée « *indique les meilleurs moyens pratiques d'accroître la richesse d'un pays* »¹⁶². Au fur et à mesure que les professeurs d'économie politique gagnent leur bras de fer contre les libéraux, la trajectoire de Charles Gide révèle qu'il est en fait beaucoup plus attiré par l'économie normative que par l'économie positive : « *Le point essentiel est évidemment qu'il ne produit rien. Cette absence de production théorique, longtemps dissimulée par la priorité donnée à la critique lors du combat contre les libéraux, devient patente lorsque la défaite de ceux-ci met les assaillants victorieux au pied du mur* »¹⁶³. Ainsi, l'évolution du champ académique, avec les reclassements auxquels elle donne lieu, suggère à quel point les positions à l'intérieur de celui-ci sont relationnelles :

Lui, le grand hérétique, qui avait conduit victorieusement le combat contre l'orthodoxie libérale et ses notabilités au nom de la théorie et de la nécessaire évolution de la science, se retrouve finalement installé comme notabilité ressassant une théorie devenue d'un classicisme vieillot et ayant finalement contribué à produire un type d'économiste – l'économiste littéraire et universitaire français – qui n'est peut-être pas aussi éloigné qu'il y paraît des économistes libéraux du siècle précédent qu'ils ont remplacés. Certes, ils se distinguent de ceux-ci par leur souci du social, l'admission du rôle de l'État, un caractère moins doctrinaire, mais ils leur ressemblent également par nombre de traits – importance des considérations morales, difficulté à faire de la théorie pure et de l'économie mathématique, goût des grandes synthèses historico-sociologiques, préférence pour l'économie appliquée et implication dans la politique, classicisme de la base théorique.¹⁶⁴

Le travail des professeurs d'économie politique pour justifier l'intervention de l'État en même temps que la légitimité de leur discipline est un indicateur de la place que celle-ci prend peu à peu dans l'organisation tertio-républicaine des facultés. Dans le cas de Durkheim, la découverte – critique – de l'économie politique représente la condition du passage de la philosophie à la sociologie. Le jeune universitaire bordelais lit les travaux des socialistes allemands (Schaeffle, Schoenberg, Schmoller ou encore Wagner). C'est via ses lectures qu'il prend conscience de la nécessité de diriger ses premières attaques contre « *les économistes orthodoxes, qui gardent chez nous cette puissante influence qu'ils ont perdue dans les autres pays de l'Europe* » où une « *nouvelle école économique* »¹⁶⁵ revisite au contraire la discipline en dépassant les conceptions individualistes de la vie économique et sociale. Dans ce cadre,

¹⁶¹ GÉLÉDAN Alain, « Paul Cauwès », chapitre d'ouvrage cité, p. 344.

¹⁶² GIDE Charles, « Compte-rendu de Léon Walras, *Études d'économie sociale* (1896) », *Revue d'économie politique*, 1897, p. 301.

¹⁶³ PÉNIN Marc, « Charles Gide : l'hétérodoxie bien tempérée » in BRETON Yves et LUTFALLA Michel (dir.), *L'économie politique en France au dix-neuvième siècle*, ouvrage cité, p. 322.

¹⁶⁴ PÉNIN, « Charles Gide », chapitre d'ouvrage cité, p. 333.

¹⁶⁵ DURKHEIM Émile, « La science positive de la morale en Allemagne », *Revue philosophique de la France et de l'étranger*, 1887, numéro 24, p. 34.

Durkheim soutient que le paradigme individualiste constitue la faiblesse de l'économie politique : « *C'est là précisément la grande erreur économique. Qu'on le veuille ou non, qu'elles soient un bien ou un mal, les sociétés existent. C'est au sein de sociétés constituées que se manifeste l'activité économique. La logique ne peut rien contre un fait qui complique, il est vrai, les données du problème, mais dont il n'est pas possible de faire abstraction* »¹⁶⁶. Tout l'effort du sociologue va dès lors être de tourner scientifiquement l'économie politique vers l'économie sociale, le terme de social signifiant alors, « *pour neuf personnes sur dix une façon un peu plus large d'envisager les problèmes économiques* »¹⁶⁷. Dans cet effort de réorientation de l'économie politique, les durkheimiens vont toutefois se tenir à bonne distance de la science sociale des playsiens. Sans surprise, cette dernière ne trouve aucun écho dans *L'Année sociologique* : la sociologie durkheimienne, en dépit de son volet « sociologie économique » couvert par François Simiand et Hubert Bourgin, ne s'ouvre pas à la science sociale des ingénieurs, « *jugée sans doute trop utilitaire et non conforme au paradigme de Durkheim* »¹⁶⁸. Maurice Halbwachs va, de son côté, se consacrer aux représentations de la classe ouvrière, à travers notamment la notion de *besoin*, mais c'est bien Simiand qui avait ouvert ce terrain d'enquête en pointant l'urgence qu'il y avait à analyser sociologiquement le budget des familles. Dans la troisième livraison de *L'Année sociologique*, il écrit ainsi que, pour trancher la question de la valeur, il faut l'étudier du point de vue « *de la psychologie collective ou sociale qui seule pourrait fonder une théorie sociale et, par-là, objective des besoins* »¹⁶⁹.

c) Durkheim et les durkheimiens : la promotion d'un nouveau paradigme disciplinaire

Rendant hommage à Durkheim au moment de sa mort, son ancien collègue bordelais Gabriel Séailles décrit un homme qui, « *préoccupé du lendemain de la guerre, sentait la nécessité, plus impérieuse que jamais, d'organiser notre démocratie, en lui donnant le sens de l'ordre dans la pratique de la liberté* »¹⁷⁰. Dans *The Sociological Tradition*, Robert Nisbet va encore plus loin en déclarant que « *dans les écrits de Durkheim, auteur athée et libéral d'un point de vue politique, on trouve les idées du conservatisme français transformées en quelques-unes des théories essentielles de son système sociologique : la conscience collective, le caractère fonctionnel des institutions et des idées aussi bien que la critique de tout individualisme* »¹⁷¹. Il est certain qu'au moment de décrire le nouveau paradigme disciplinaire mis en place par Durkheim et les durkheimiens, il importe de dire que la sociologie de ce dernier est une sociologie républicaine, mais aussi conservatrice. Durkheim, dont les outils théoriques lui font décrire tout conflit social dans le langage de la marginalité, de la déviance ou de l'anomie, considère en effet que « *toute désorganisation, toute tendance à l'anarchie politique est accompagnée d'un accroissement d'immoralité* »¹⁷². Dans leur manuel *Sociologie des professions*, Valérie Boussard, Claude Dubar et Pierre Tripier font remarquer que l'un des obstacles majeurs à la prise en compte par les sociologues ou les historiens français de la problématique durkheimienne tient ainsi au fait qu'« *elle s'opposait complètement à l'idée que les conflits sociaux – et donc la lutte des classes – puissent constituer un élément, non seulement*

¹⁶⁶ DURKHEIM Émile, « Les études de sciences sociales » (1886) in DURKHEIM Émile, *La science sociale et l'action*, ouvrage cité, p. 206.

¹⁶⁷ HAUSER Henri, *L'enseignement des sciences sociales*, ouvrage cité, p. 2.

¹⁶⁸ AUDREN Frédéric et SAVOYE Antoine, « Les ingénieurs des Mines et les sciences sociales au dix-neuvième siècle », chapitre d'ouvrage cité, p. 20.

¹⁶⁹ Cité par Laurent Mucchielli dans *La découverte du social*, ouvrage cité, p. 514.

¹⁷⁰ SÉAILLES Gabriel, « Émile Durkheim », *La dépêche de Toulouse*, 15 décembre 1917, p. 1.

¹⁷¹ NISBET Robert, *The Sociological Tradition*, ouvrage cité, p. 13.

¹⁷² DURKHEIM Émile, *Leçons de sociologie*, ouvrage cité, p. 107.

constatable mais positif, de la dynamique sociale »¹⁷³. Cette dimension de conservatisme social se trouve confirmée, bien que dans un style différent, par Mauss :

Durkheim était profondément opposé à toute guerre de classes ou de nations ; il ne voulait de changement qu'au profit de la société tout entière et non d'une de ses fractions, même si celle-ci était le nombre et avait la force ; il considérait les révolutions politiques comme superficielles, coûteuses et plus théâtrales que sérieuses.¹⁷⁴

Ainsi, et conformément à ce que nous avons dit plus haut de l'import des problématiques politiques à l'Université, le socialisme qui intéresse Durkheim n'est pas le socialisme de combat qui s'organise dans les premières années de la République : « *Le socialisme de classe, qui réduit la question sociale à la question ouvrière, est un socialisme d'incultes et de haineux* »¹⁷⁵. Au-delà de la problématique du socialisme, le conservatisme de Durkheim se lit également au travers de certaines de ses positions sur les mœurs, notamment sa défense du mariage comme institution indépassable ou sa critique du divorce par consentement mutuel, qui le font passer pour certain-e-s comme un théoricien de plus du système patriarcal. Il est vrai que Durkheim s'est rendu l'auteur de déclarations troublantes, que ne renieraient pas les plus conservateurs des administrativistes, comme lorsqu'il affirme dans *Le socialisme* : « *Ce qu'il faut pour que l'ordre social règne, c'est que la généralité des hommes se contentent de leur sort. Mais ce qu'il faut pour qu'ils s'en contentent, ce n'est pas qu'ils aient plus ou moins, c'est qu'ils soient convaincus qu'ils n'ont pas le droit d'avoir plus. Et pour cela, il faut, de toute nécessité, qu'il y ait une minorité dont ils reconnaissent la supériorité et qui dise le droit. Car jamais l'individu abandonné à la seule pression de ses besoins n'admettra qu'il est arrivé à la limite extrême de ses droits* »¹⁷⁶.

Sensibles à la montée en puissance de science sociale, certaines facultés de droit ont, par pur souci de prestige, développé leur propre enseignement « sociologique ». Ce sont les membres des « écoles » concurrentes à celle de Durkheim (y compris les le playsiens) qui ont majoritairement profité de ces enseignements adressés à des juristes. Le plus souvent exclus, en pratique, de ces enseignements, les durkheimiens vont réorienter leurs convoitises « vers le terrain où elles étaient promises au maximum de succès, quitte à laisser les facultés juridiques à des concurrents dont on s'empressait de faire dévaluer les efforts à la fois au moyen de critiques topiques (placées par exemple dans *L'Année sociologique* ou encore dans des discussions publiques) et en tirant argument de l'impréparation relative de la sociologie en matière juridique »¹⁷⁷. Un tel partage du champ institutionnel de la sociologie porte en lui des inimitiés, ainsi qu'un profond souci de la comparaison. À son neveu qui lui rapporte qu'on lui demande à Paris pourquoi son oncle ne participe pas aux travaux de la *Revue internationale de sociologie*, Durkheim répond : « *Si jamais le sujet revenait devant toi, tu n'as qu'à dire que ce qui m'éloigne de cette revue, c'est la réputation de farceur qu'a Worms, et que je ne puis collaborer à une revue dont le directeur n'a aucun titre spécifique [...] J'ai pourtant bien dit à Espinas que Worms avait eu sa thèse recalée à la Sorbonne, ce qui est une honte qui n'est pas infligée à tout le monde* »¹⁷⁸. D'autre part, fidèle à son idée qu'une discipline doit pouvoir

¹⁷³ BOUSSARD Valérie, DUBAR Claude et TRIPIER Pierre, *Sociologie des professions*, ouvrage cité, p. 76.

¹⁷⁴ MAUSS Marcel, « Introduction » in DURKHEIM Émile, *Le socialisme*, Paris, PUF, 1971, p. 29.

¹⁷⁵ Lettre d'Émile Durkheim à Marcel Mauss, juillet 1899 in DURKHEIM Émile, *Lettres à Marcel Mauss*, Paris, PUF, 1998, p. 225.

¹⁷⁶ DURKHEIM Émile, *Le socialisme*, ouvrage cité, p. 226.

¹⁷⁷ KARADY Victor, « Stratégies de réussite et modes de faire-valoir de la sociologie chez les durkheimiens », article cité, p. 58.

¹⁷⁸ Lettre d'Émile Durkheim à Marcel Mauss, 8 juin 1894 in DURKHEIM Émile, *Lettres à Marcel Mauss*, ouvrage cité, p. 35. Durkheim fait ici référence, en forçant le trait, aux critiques qu'a essuyées Worms lors de la soutenance de sa thèse pour le doctorat ès lettres (cf. *supra*, encadré 16, p. 371).

compter sur un matériau substantiel avant de prétendre à quoi que ce soit, Durkheim considère qu'il n'y a pas assez de matière pour alimenter une revue périodique (la *Revue internationale de sociologie* paraît chaque mois). Cependant, si Durkheim peut prendre Worms de haut et se tenir à l'écart des nombreuses initiatives de ce dernier, s'il peut nier tout caractère scientifique aux travaux de Le Play et ignorer ses disciples (qu'on retrouve par exemple au Musée social), il ne peut ignorer les travaux de Tarde. Avec ce dernier, la polémique est d'autant plus vive que les perspectives théoriques des deux auteurs se fondent sur des présupposés diamétralement opposés : pour l'un, « *il n'y a pas d'individu sans société* » ; pour l'autre, « *il n'y a pas de société sans individu* »¹⁷⁹. Tarde, qui a commencé sa carrière comme juge d'instruction (comme son père) à Sarlat, est devenu chef de bureau de la statistique judiciaire au ministère. Quand on connaît l'intérêt que les durkheimiens portent à ce type de statistiques, un tel poste est un bien stratégique. En somme, la concurrence pour l'imposition de la sociologie dans le champ académique ne connaît pas de répit, comme le résume Victor Karady :

Pour les durkheimiens, l'enjeu était d'autant plus crucial qu'ils devaient faire face à une compétition sur deux fronts. D'une part, il s'agissait de se démarquer par rapport aux sociologies vulgaires (du genre « problèmes sociaux » tels que l'alcoolisme, la pauvreté, la prostitution) et, d'autre part, affirmer l'originalité de leurs problématiques par rapport aux disciplines établies telles l'historiographie (notamment l'histoire des religions, l'histoire économique, etc.), la philosophie sociale ou les spécialités mineures comme le folklore ou l'ethnographie. Il n'y a pas de doute que bien des aspects de la démarche méthodologique mise en œuvre par les durkheimiens – le refus de l'enquête et le recours préférentiel à l'observation médiate (statistiques, description d'ethnographies, histoire) sauf exception (Hertz) et contrairement à des initiatives isolées (Lapie), le comparatisme interculturel, l'investissement de thèmes d'études philosophiques classiques (la dualité de la nature humaine, la fonction du sacré, l'interprétation des catégories de l'esprit, la morale théorique et la morale pratique, la responsabilité, le rapport entre les disciplines : la sociologie comme une psychologie *sui generis*, etc.) – comportaient un moment stratégique en vue d'assurer aux objets de la sociologie la même « hauteur » épistémologique que dans la philosophie et les autres disciplines classiques. La tâche a été ardue parce que la sociologie se vouait en même temps à l'étude du contemporain sinon du quotidien, de l'expérience collective enracinée dans l'expérience vulgaire et personnelle, c'est-à-dire à une sphère du réel non documentée ou peu documentée dans des textes, dont la connaissance pouvait difficilement se passer de nouveaux modes d'objectivation « dirigés sur l'objet » (observation, enquête).¹⁸⁰

La position dans le champ détermine les méthodes pratiquées, à telle enseigne qu'hisser la sociologie dans l'arène universitaire (pour la distinguer des sociologies « vulgaires ») ne suffit pas à la visée des durkheimiens : il faut, encore et toujours, convaincre que le social peut être un objet de science, et adapter l'appareillage théorique et méthodologique à ce dessein ambitieux.

Si donc, dans l'espace concurrentiel de la science sociale, Durkheim cherche à se distinguer des Worms, Tarde et *alii*, il est convaincu que cette différenciation ne se fera qu'au prix d'une sociologie scientifique et universitairement reconnue : « *Contre l'individualisme, pour le socialisme : le philosophe-sociologue a un programme de recherche qui est aussi un projet politique. Son ambition est de "répandre" ses idées dans les "couches profondes" de la population, mais à une condition, s'empresse-t-il d'ajouter, à savoir que celles-ci soient élaborées scientifiquement au sein de l'Université* »¹⁸¹. Cette revendication ne s'explique pas

¹⁷⁹ FOURNIER Marcel, *Émile Durkheim*, ouvrage cité, p. 213.

¹⁸⁰ KARADY Victor, « Stratégies de réussite et modes de faire-valoir de la sociologie chez les durkheimiens », article cité, p. 79.

¹⁸¹ FOURNIER Marcel, *Émile Durkheim*, ouvrage cité, p. 128.

uniquement par la concurrence avec les autres versions de la sociologie : il y a là une tendance de fond chez Durkheim, viscéralement républicain, qui fait en quelque sorte sien l'adage de Jules Simon « *Ce n'est pas suffisant d'être républicain, si on ne doit pas avoir l'austérité des mœurs républicaines* »¹⁸². Aussi, la discipline (aux deux sens du terme) souhaitée par les durkheimiens est aux antipodes d'une sociologie de salon, mondaine, divertissement d'une noblesse en mal de philanthropie. On retrouve là la question de l'ascétisme, longuement étudiée par le sociologue dans *Les formes élémentaires*. Précisément, ce concept n'est pas purement religieux : « *Ici, comme ailleurs, les intérêts religieux ne sont que la forme symbolique d'intérêts sociaux et moraux* »¹⁸³ ; la société n'est possible qu'au prix de « *sacrifices perpétuels* » qui ont pour fonction de gourmander nos instincts. C'est pourquoi l'ascétisme est « *inhérent à toute vie sociale* », et qu'il fait « *partie intégrante de toute culture humaine* »¹⁸⁴. On comprend ainsi que l'opposition avec Worms et sa sociologie attrape-tout se situe également au niveau des habitudes de travail, élément qui ressort de manière encore plus saillante de la correspondance de Durkheim avec Mauss, dans laquelle il égratigne de manière récurrente le dilettantisme de son neveu. Aux termes de cet état d'esprit, l'Université apparaît comme un sanctuaire de l'ascétisme : « *Durkheim se bat autant contre la tradition lettrée dominante dans la vieille Université que contre une sociologie vulgarisée, à la mode, frelatée, qui menace, par son expansion même, la possibilité d'une pleine réception universitaire de la science sociale dont l'équipe autour de lui s'efforce de consolider les fondements. C'est pour cela que Durkheim ne cesse de réclamer l'effort de recherche avant toute prétention à des postes, allant jusqu'à refuser à l'avance la création inflationniste d'enseignements, d'institutions ou de revenus qui n'auraient pas pour couverture la valeur-or exprimée par l'avancée de la science* »¹⁸⁵. De ce point de vue, le bagage culturel qui est celui des durkheimiens, pour la plupart normaliens et/ou agrégés, apparaît comme un redoutable avantage comparatif :

Formés pour la plupart dans les foyers de l'élite universitaire, les durkheimiens n'ont eu aucun mal à adopter le style d'écriture à la fois « classique » et porté à l'abstraction en usage rue d'Ulm ou à la Sorbonne. Mais ils ont importé aussi dans un domaine d'études où elles n'avaient guère cours auparavant les techniques d'érudition employées dans les disciplines traditionnelles tels un riche appareil critique et référentiel, la critique des données ou la structuration (souvent ternaire) des textes, autant de signes d'identification des produits sortis des bons ateliers de l'Université. Ces pratiques ne faisaient pas seulement contraste avec le négligé formel qui marquait souvent les produits des écoles concurrentes ; elles constituaient une manière de faire-valoir ostentatoire de l'érudition, apportant la preuve que les matériaux relativement « ignobles » fournis par l'ethnographie, le folklore, le droit coutumier, etc. pouvaient être soumis au même type de traitement savant (au besoin exégétique) que les textes sacrés, les auteurs anciens, les documents des grandes civilisations et conduire à des résultats de solidité remarquable.¹⁸⁶

On peut parler d'avantage comparatif au sujet de la formation scolaire et intellectuelle des durkheimiens dans la mesure où les collaborateurs de *L'Année* appartiennent majoritairement (à hauteur de 85 %) aux professions universitaires, alors que cette propriété ne se retrouve que pour 57 % seulement des auteurs de la *Revue internationale de la sociologie*, 45 % des collaborateurs de la *Réforme sociale* et 39 % des membres du groupe de la *Science sociale*¹⁸⁷.

¹⁸² Cité par Janet R. Horne dans *A Social Laboratory for Modern France: the Musée social and the Rise of the Welfare State*, ouvrage cité, p. 50.

¹⁸³ DURKHEIM Émile, *Les formes élémentaires de la vie religieuse*, Paris, PUF, 1990, [1912], p. 452.

¹⁸⁴ *Ibidem*.

¹⁸⁵ KARADY Victor, « Stratégies de réussite et modes de faire-valoir de la sociologie chez les durkheimiens », article cité, p. 63.

¹⁸⁶ *Ibidem*, p. 81.

¹⁸⁷ *Ibidem*, p. 67.

Il est ainsi possible de conclure que le succès, précaire mais réel, des durkheimiens par rapport à leurs concurrents n'a pas seulement trait à l'inégale consistance des doctrines en présence, comme le relève Topalov : « *La Société d'économie sociale et l'Institut international de sociologie étaient des sociétés savantes et réformatrices classiques que le poids des amateurs et la faiblesse institutionnelle desservaient face à un réseau plus solidement installé dans des chaires universitaires* »¹⁸⁸.

D) Le droit contre la sociologie

Au début de la Troisième République, l'enseignement du droit est confronté à une double nécessité dont les termes sont contradictoires : « *D'une part, on considère officiellement que l'objectif des facultés de droit est de préparer les étudiants à des carrières de praticien, ce qui exclut toute méthode spéculative au profit d'une approche pragmatique des phénomènes juridiques ; d'autre part, on affirme que le droit est une science sociale, et en tant que telle, doit s'ouvrir à des méthodes empruntées à la sociologie, l'histoire, l'économie* »¹⁸⁹. Dans cet attrait des juristes d'alors pour la sociologie se loge un mélange d'admiration et de méfiance. Il est en effet capital de rappeler que jusqu'à la fin du dix-neuvième siècle et la progression de la sociologie sous la houlette de Durkheim, le statut des juristes comme savants du social était exclusif et incontesté : « *Il faut bien voir que jusqu'à alors les juristes régnaient sans partage sur ce qu'on appellera brièvement le social : de ce domaine, ils avaient toujours été les seuls spécialistes, de sorte qu'aucun autre savant n'était en mesure de contester la manière dont ils en traitaient* »¹⁹⁰. Pour les professeurs de droit, la sociologie représente un danger d'autant plus grand qu'elle paraît apporter avec elle une nouvelle approche des faits (sociaux, moraux, politiques) : « *Ce que les juristes redoutent n'est pas la prégnance de lois sociologiques données pour des commandements objectifs devant lesquels il faudrait s'incliner, mais la subjectivité et l'arbitraire de décisions par trop axées sur les faits particuliers à chaque espèce. Les juristes, au fond, ont plus peur du social que de la sociologie, mais il est vrai que celle-ci parle au nom de celui-là* »¹⁹¹. Le regard historique sur la constitution du pouvoir de la doctrine adopté par Philippe Jestaz lui fait également écrire : « *Certes, la science des juristes, si c'en est une, n'avait aucune rigueur et souffrait de nombreuses imperfections, mais du moins occupait-elle la totalité de l'espace aujourd'hui voué aux sciences humaines. Le droit était le seul prisme qui permît de scruter, sans nul doute de façon partielle, approximative et déformante, mais de scruter quand même la réalité sociale. Or ce monopole a vécu* »¹⁹². Ce que dit Philippe Jestaz est incontestablement vrai, mais il faudrait néanmoins apporter une nuance : même avant les années 1880-1900, il existait d'autres savants du social que les juristes, mais aucun de ces savoirs ne pouvait prétendre à une quelconque institutionnalisation, notamment facultaire. Or, comme on l'a expliqué, les durkheimiens ne se contentent pas d'une sociologie de boudoir, et veulent être présents à l'Université. Comparativement à la rivalité des durkheimiens avec les doctrines de Worms et Tarde, c'est donc dans ces murs-là que la concurrence va se faire la plus féroce. Cette concurrence est un facteur explicatif du repli des juristes sur leur propre science avec la constitution d'une identité forte sous le nom de doctrine : celle-ci se constitue « *à la transition du dix-neuvième et du vingtième siècle et ce n'est pas là le fruit du hasard. Elle a construit son identité, qui est forte, en fixant les canons d'une science juridique identifiée à la dogmatique. Cette théorisation intervient contre les sciences sociales, qui se développent à cette*

¹⁸⁸ TOPALOV Christian, « Nouvelles spécialités », chapitre d'ouvrage cité, p. 448.

¹⁸⁹ SERVERIN Evelyne, *De la jurisprudence en droit privé*, ouvrage cité, p. 163.

¹⁹⁰ JAMIN Christophe et JESTAZ Philippe, *La doctrine*, ouvrage cité, p. 8.

¹⁹¹ JESTAZ Philippe, « "Doctrine" VS sociologie », article cité, p. 146.

¹⁹² *Ibidem*, p. 143.

époque et qui menacent l'autonomie du champ juridique »¹⁹³. Pourtant, des façons de pensée identiques aux sociologues et aux juristes sont repérables, comme par exemple la constitution d'une science aux accents moralistes chez Duguit et Durkheim, qui fait parfois douter de son entière neutralité axiologique. L'opposition du droit à la sociologie, dont les noms de Durkheim, Duguit ou Hauriou ne représentent que la face la plus visible de ce mouvement profond, repose sur un phénomène qui mêle attrait et répulsion. Les durkheimiens s'intéressent à un certain type de droit (a), la réciproque étant vraie des juristes (b). La congruence, partielle, reposant sur une forme de malentendu, le rapprochement des juristes avec la science sociale se solde par une fermeture institutionnelle et disciplinaire (c).

a) Les durkheimiens et le droit

En analysant le rapport des durkheimiens au droit et à la science juridique, il est bon de rappeler qu'aux yeux de ces derniers, leur science est une forme d'action. Durkheim ne déclare-t-il pas au seuil de *De la division du travail social* : « Nous estimerions que nos recherches ne méritent pas une heure de peine si elles ne devaient avoir qu'un intérêt spéculatif »¹⁹⁴ ? À l'époque, Durkheim n'est pas le seul, loin de là, à vouloir doter ses recherches d'une finalité pratique. Ambitionnant de « construire une sociologie qui contribuerait à renforcer l'ordre menacé de la Troisième République »¹⁹⁵, le professeur bordelais cherche en quelque sorte à synchroniser le champ scientifique par rapport au champ politique. En 1936, Mauss écrit ainsi à l'un de ses anciens étudiants : « Durkheim, et après lui nous autres, nous sommes, je le crois, les fondateurs de la théorie de l'autorité de la représentation collective »¹⁹⁶. Aussi, rien n'interdit aux collaborateurs de *L'Année* d'avoir des croyances politiques, pourvu que celles-ci soient motivées « par une science des sociétés »¹⁹⁷, ainsi que Durkheim l'a écrit à son neveu. La stratégie d'implantation de la sociologie des durkheimiens est donc orientée à la fois vers l'Université et vers les profanes :

C'est surtout, à mon sens, par le livre, la conférence, les œuvres d'éducation populaire que doit s'exercer notre action. Nous devons être, avant tout, des *conseillers*, des *éducateurs*. Nous sommes faits pour aider nos contemporains à se reconnaître dans leurs idées et dans leurs sentiments beaucoup plutôt que pour les gouverner ; et dans l'état de confusion mentale où nous vivons, quel rôle plus utile à jouer ?¹⁹⁸

En cela, les chercheurs en sciences sociales qui collaborent à *L'Année sociologique* sont des intellectuels au sens que prend ce terme au moment de l'Affaire Dreyfus, c'est-à-dire des spécialistes qui se servent de leur compétence pour intervenir dans le champ politique. Si Durkheim affirme que « nous gagnerons d'autant plus facilement la confiance populaire qu'on nous prêtera moins d'arrière-pensées personnelles »¹⁹⁹, certains de ses collègues récusent la supposition d'un fossé existant entre les intellectuels et le reste de la population : « L'expression même d'"aller au peuple" est regrettable : elle rappelle trop que nous sommes séparés de lui. Il serait mieux que l'on dit simplement : "Soyons nous-mêmes" et que pour tous cela signifiât :

¹⁹³ JAMIN Christophe et JESTAZ Philippe, *La doctrine*, ouvrage cité, p. 8.

¹⁹⁴ DURKHEIM Émile, *De la division du travail social*, Paris, PUF, 1991 [1893], p. XXXIX.

¹⁹⁵ COSER Lewis, « Durkheim's Conservatism and its Implications for his Sociological Theory » in WOLFF Kurt (dir.), *Émile Durkheim*, Colombus, Ohio State University Press, 1960, p. 221.

¹⁹⁶ Lettre de Marcel Mauss à Svend Ranulf (6 novembre 1936), citée par Marcel Fournier dans *Marcel Mauss*, ouvrage cité, p. 690.

¹⁹⁷ Lettre d'Émile Durkheim à Marcel Mauss (juillet 1897) in DURKHEIM Émile, *Lettres à Marcel Mauss*, ouvrage cité, p. 81.

¹⁹⁸ DURKHEIM Émile, « L'élite intellectuelle et la démocratie » (1904) in DURKHEIM Émile, *La science sociale et l'action*, ouvrage cité, p. 280.

¹⁹⁹ *Ibidem*.

“Soyons peuple” »²⁰⁰. Un tel propos met en relief la différence entre les durkheimiens (surtout les plus jeunes d’entre eux) et les discours de classe analysés *supra* au sujet de la démocratie : « *L’évolution de notre société moderne tend vraiment vers le plus grand intérêt du plus grand nombre : il est raisonnable qu’au demeurant le grand nombre soit le meilleur juge de son intérêt. Et ce n’est pas davantage condamner les intellectuels à l’inutilité de leur intelligence et de leur savoir personnels par la supériorité proclamée de l’instinct ignorant collectif* »²⁰¹.

Dans l’intérêt qu’ils manifestent pour le droit, les « intellectuels-sociologues » durkheimiens revendiquent également de travailler plus près des faits que ne le font les juristes. Durkheim souligne en effet souvent que l’habitus normatif des juristes les empêche de « voir » la réalité. Au sujet de Jhering, il écrit ainsi : « *Par suite de ses habitudes de juriste, il lui arrive d’attacher à la forme extérieure des choses une importance exagérée* »²⁰². Au formalisme qu’il décèle dans la pensée des juristes Durkheim oppose un empirisme méthodique qui fait fortement penser à la posture revendiquée par les membres du Conseil d’État face à la doctrine : « *Bien loin que nous la [la conception de l’intérêt général] recevions toute faite par une sorte de révélation, c’est nous qui la déterminons, au jour le jour, à force d’expériences et de tâtonnements* »²⁰³. Alors que, pour Duguit, la science juridique doit faire entrer les faits « *dans le déterminisme universel* »²⁰⁴, la sociologie promue par les durkheimiens se figure au contraire que la société est l’élément premier, que la législation ne fait que traduire l’état des mœurs en état du droit, et donc que le droit n’est que « *le scribe de la société* »²⁰⁵. Le tour de force de Durkheim et de ses disciples consiste alors à expliquer que le socle de la sociologie est plus solide et plus profond que la science des juristes : « *Nous ne pouvons pas nous servir des distinctions usitées chez les jurisconsultes. Imaginées pour la pratique, elles peuvent être très commodes à ce point de vue, mais la science ne peut se contenter de ces classifications empiriques et par à-peu-près* »²⁰⁶. C’est donc l’insuffisance des catégories forgées par les juristes qui conduit l’auteur du *Suicide* à revendiquer un retour aux faits, et c’est ce même retour aux faits qui constitue l’armature de la révolution méthodologique introduite par sa sociologie. Dans une note introductive de *L’Année sociologique* 1913 relative à la notion de civilisation, Durkheim et Mauss observent ainsi qu’une des règles respectée par leur équipe consiste à étudier les phénomènes sociaux non pas « *en les laissant en l’air* » mais « *en les rapportant à un substrat défini, c’est-à-dire à un groupe humain occupant une portion définie de l’espace et représentable géographiquement* »²⁰⁷. Les faits, ici, permettent d’opposer la sociologie au droit, mais aussi au discours philosophique et à tous les mots en « isme » (capitalisme, libéralisme, solidarisme, etc.) du « *substantialisme ratiocinant* » que Mauss, défenseur d’un « *socialisme sans doctrines* », conseille d’abandonner pour que la politique devienne « *un art rationnel* »²⁰⁸. Si on a pu reprocher à Mauss de succomber à ce qu’il appelait lui-même « *rêve d’un gouvernement sociologique* »²⁰⁹, ces développements méritent d’être évoqués dans la mesure où ils sont un indicateur de la position des durkheimiens au sein du champ universitaire. Tout se passe en effet comme si ces derniers étaient, parmi les experts du social, les seuls à

²⁰⁰ SIMIAND François, « Intellectuels et démocratie », *Travail, cahiers trimestriels*, tome 1, 1936, p. 17.

²⁰¹ *Ibidem*, p. 18.

²⁰² DURKHEIM Émile, « La science positive de la morale en Allemagne », *Revue philosophique*, numéro 23, 1887, p. 58.

²⁰³ DURKHEIM Émile, « Les études de science sociale », chapitre d’ouvrage cité, p. 200.

²⁰⁴ DUGUIT Léon, « Un séminaire de sociologie », *Revue internationale de sociologie*, 1893, p. 202.

²⁰⁵ LACROIX Bernard, *Durkheim et le politique*, ouvrage cité, p. 240.

²⁰⁶ DURKHEIM Émile, *De la division du travail social*, ouvrage cité, p. 32.

²⁰⁷ Cité par Marcel Fournier dans *Émile Durkheim*, ouvrage cité, p. 814.

²⁰⁸ MAUSS Marcel, « Appréciation sociologique du bolchévisme », *Revue de métaphysique et de morale*, 1924, numéro 1, p. 131.

²⁰⁹ *Ibidem*, p. 132.

condescendre à objectiver un tant soit peu leur position : « *L'une des erreurs communes de la sociologie est de croire à l'uniformité d'une mentalité qu'on se figure, en somme, à partir d'une mentalité – je dirai académique – du genre de la nôtre* »²¹⁰.

Pour cerner la nature du droit sur lequel les durkheimiens entendent travailler, il faut préciser que les juristes qui collaborent régulièrement à *L'Année sociologique* (Emmanuel Lévy, Paul Huvelin, Henri Lévy-Bruhl) sont moins nombreux que ceux que l'on retrouve dans les institutions de la sociologie le playsienne, mais aussi plus diplômés et mieux installés dans l'Université. Victor Karady en conclut que « *sauf l'alliance de quelques juristes isolés, les durkheimiens n'ont guère cherché et encore moins réussi à s'introduire dans le champ universitaire juridique* »²¹¹. La collaboration des professeurs que nous venons de citer ne saurait donc être prise comme le signe d'un ralliement massif des juristes à la science durkheimienne. À ce sujet, Frédéric Audren précise : « *On fait, par exemple, de Paul Huvelin et Emmanuel Lévy les symboles de l'engagement lyonnais en faveur de la sociologie. Pourtant, il faut en convenir, leur pratique sociologique demeure particulièrement "déterritorialisée". Leur intérêt pour la sociologie durkheimienne est tout d'abord antérieur à leur nomination à Lyon. Mieux, Lévy et Huvelin ont en réalité cherché à mobiliser les ressources que leur offrait la proximité avec L'Année sociologique pour tenter de quitter Lyon et de se faire nommer à Paris* »²¹². Au sein du « noyau dur » de *L'Année*, on a déjà mentionné le fait que Maurice Halbwachs avait mis entre parenthèse sa profession de professeur de philosophie pour obtenir un doctorat en droit (1908), qu'il souhaitait utiliser dans la perspective de décrocher un poste de professeur dans cette discipline. Halbwachs n'est pas un cas isolé au sein de l'équipe de *L'Année*, tant et si bien qu'on peut voir dans l'attrait des durkheimiens pour les savoirs dispensés par les facultés du droit l'indice de la répartition des tâches à venir au sein de leur revue : « *On peut se rappeler que la double formation philosophique (agrégation) et juridique-économique (doctorat ou licence) acquise par certains membres les plus actifs de l'École sociologique (Simiand, Halbwachs, Bourgin, Davy, etc.) constituait objectivement une préparation aux tâches qu'assumeront ces auteurs dans la future division du travail interne à l'équipe* »²¹³.

Nonobstant l'attirance d'une partie d'entre eux pour la matière juridique, c'est un droit d'un type bien particulier qui nourrit les recherches des durkheimiens, ce que n'ont pas manqué de relever certains sociologues du droit contemporains : « *La conception durkheimienne du droit comme "cristallisation de la conscience collective" impose une appréhension globalisante du droit, presque massifiée. Durkheim en parle souvent comme d'un phénomène uniforme, ce qui est très réducteur* »²¹⁴. En un sens, le droit sur lequel Durkheim concentre son attention est le droit des codes, moins le droit jurisprudentiel ; c'est aussi, toujours en un sens, plus le droit privé que le droit public, ce dernier étant réputé plus politique, plus instable et plus lié à l'actualité. Cela dit, Durkheim souhaite se défaire de cette distinction « indigène » entre droit public et privé pour construire, dans *De la division du travail social*, une séparation plus sociologique entre les sanctions dites répressives, qu'il associe au droit pénal, et les sanctions dites restitutives (on remet les « choses » là où elles devraient être) correspondant au droit civil,

²¹⁰ MAUSS Marcel, « Rapports réels et pratiques de la psychologie et de la sociologie » (1924) in MAUSS Marcel, *Sociologie et anthropologie*, Paris, PUF, 1965, p. 306.

²¹¹ KARADY Victor, « Stratégies de réussite et modes de faire-valoir de la sociologie chez les durkheimiens », article cité, p. 59.

²¹² AUDREN Frédéric, « Comment la science sociale vient aux juristes ? », chapitre d'ouvrage cité, p. 49.

²¹³ KARADY Victor, « Stratégies de réussite et modes de faire-valoir de la sociologie chez les durkheimiens », article cité, p. 54.

²¹⁴ LASCOUMES Pierre, « Le droit comme science sociale : la place d'Émile Durkheim dans les débats entre juristes et sociologues à la charnière des deux derniers siècles (1870-1914) » in CHAZEL François et COMMAILLE Jacques (dir.), *Normes juridiques et régulation sociale*, ouvrage cité, p. 47.

au droit commercial ou au droit administratif. Il n'empêche qu'il subsiste une limite tenace qui explique que Durkheim et ses collaborateurs à *L'Année sociologique* aient privilégié les institutions pénales au détriment du droit public, à savoir l'orientation massive vers les questions génétiques. Pierre Lascoumes remarque ainsi que l'essentiel des sujets traités par l'école durkheimienne « est limité à des problèmes de genèse des institutions juridiques proches de ceux traités par l'École de droit historique », et que « très peu de développements portent sur le contexte de l'époque (la fin du dix-neuvième siècle) »²¹⁵. D'autre part, le primat des durkheimiens dans la définition de la sociologie qui est reconnue universitairement vers 1910, avec sa conception assez étroite de la sociologie du droit, est à relier au rejet de l'actualité comme objet de science et à « l'occultation des sujets brûlants »²¹⁶ dans les travaux de *L'Année sociologique*. Concrètement, cela signifie que les débats sur la création et le régime des services publics ne vont guère percer dans les écrits de Durkheim²¹⁷. C'est ce que nous aide à comprendre François Chazel lorsqu'il écrit : « Les durkheimiens sont, du fait de leur prédilection pour les sociétés archaïques, conduits à privilégier des orientations de recherche relevant tantôt de l'anthropologie comparée, tantôt de l'histoire comparative : ils tendent ainsi à négliger le fonctionnement des instances juridiques, avec leurs agents spécifiques, dans les sociétés modernes, et il faut reconnaître que leurs approches ne leur permettaient guère de l'aborder »²¹⁸. On voit ainsi, là encore, que les présupposés de recherche des durkheimiens sont solidaires des objets qu'ils étudient et de la façon dont ils les construisent, ce qui autorise à penser que la fondation d'une science sociologique n'épouse pas automatiquement la séquence politique dans laquelle elle s'inscrit chronologiquement, et ce bien qu'elle soit intimement dépendante, culturellement et socialement, de l'entreprise républicaine.

b) *L'attrait des juristes pour la science sociale*

L'attrait des juristes pour la science sociale correspond, au moins dans un premier temps, à un intérêt développé en catimini, comme l'illustre la controverse des années 1893-1894 entre Duguitt, Hauriou et Worms. Dans un article donné à la *Revue générale du droit*²¹⁹, l'universitaire toulousain accuse l'approche sociologique de conduire aux pires dangers, puisqu'elle réduit le droit à « une simple règle d'enregistrement et de sanction des faits sociaux ». Celui-ci n'est alors « plus conçu comme puissamment directeur ni perçu dans son rôle social d'agent modérateur des passions collectives et individuelles »²²⁰. Tandis qu'on ne sait pas exactement qui Hauriou vise derrière le terme de « sociologie », un mystérieux « docteur en droit » lui répond dans le numéro de janvier 1894 de la *Revue internationale de sociologie*, et réfute point par point les thèses développées quelques mois plus tôt dans « Les facultés de droit et la sociologie ». Ce docteur en droit n'est autre que René Worms. Cette controverse se poursuit dans les mois suivants²²¹, avec notamment la déception d'Hauriou liée à la participation de son collègue Duguitt aux travaux de la *Revue internationale de sociologie*. Mais ce qui nous intéresse surtout, c'est de constater que le débat entre la discipline instituée

²¹⁵ LASCOUMES Pierre, « Le droit comme science sociale », chapitre d'ouvrage cité, p. 48.

²¹⁶ THIEC Yvon, *Gustave Le Bon, la psychologie des foules, la fondation de la psychologie collective et sa propagation dans les sciences sociales à la fin du dix-neuvième siècle*, thèse de doctorat, Institut universitaire européen, 1982, p. 257.

²¹⁷ Ils perceront en revanche davantage chez ses disciples. Voir *infra* (chapitre 8) le cas d'Halbwachs.

²¹⁸ CHAZEL François, « Émile Durkheim et l'élaboration d'un "programme de recherche" en sociologie du droit » in CHAZEL François et COMMAILLE Jacques (dir.), *Normes juridiques et régulation sociale*, ouvrage cité, p. 35.

²¹⁹ HAURIOU Maurice, « Les facultés de droit et la sociologie », *Revue générale du droit*, numéro 17, 1893, p. 289-295.

²²⁰ BLANQUER Jean-Michel et MILET Marc, *L'invention de l'État*, ouvrage cité, p. 83.

²²¹ Elle est narrée avec précision dans *L'invention de l'État*, ouvrage cité, p. 84-88.

(le droit) et la discipline naissante (la sociologie) ne se fait pas au grand jour, mais à fleurets mouchetés. Entre Duguitt et Hauriou, deux des importateurs de la science sociale dans la science juridique, la discussion sur la meilleure stratégie à suivre n'est abordée que dans des échanges épistolaires : « *Un conseil maintenant, ne fais pas trop de généralités sur la science sociale. Tu es mal entouré là-bas. Fais-en comme méthode, comme détail, mais pas d'appareil, au moins pour cette année* »²²². Dans cette même correspondance, Hauriou ajoute en post-scriptum : « *Prends bien garde avec les deux collègues, ne parle pas de nos projets* ». Si donc le débat ne se fait pas à visage découvert, il n'en reste pas moins que la science sociale représente pour le correspondant d'Hauriou un moyen de renouveler en profondeur sa discipline. Grégoire Bigot affirme ainsi que Duguitt « *n'aime pas tant le droit pour ce qu'il est mais pour ce qu'il pourrait ou devrait être. Affligé par le retard des sciences juridiques au regard des autres disciplines universitaires, il entend repenser de fond en comble la matière de ses enseignements, essentiellement en élargissant le droit à la sociologie, alors à la mode* »²²³. Duguitt n'hésite d'ailleurs pas à assimiler sa discipline à une science sociale en déclarant que « *la science du droit est science sociale, puisqu'elle est la science des faits sociaux nés des rapports des volontés individuelles conscientes ; elle est une science historique et d'observation* »²²⁴.

Comme cela a été dit, les efforts des membres de la doctrine juridique pour conserver au droit sa position dominante ne visent pas seulement la science politique, mais s'adressent également à la sociologie. De même que les sociologues durkheimiens ciblent, dans leurs recherches, un certain type de droit, de même c'est une version bien spécifique de la sociologie que les juristes ont en tête lorsqu'ils évoquent « la science sociale ». Duguitt ou Hauriou revendiquaient en effet pour eux-mêmes, au moins dans la première partie de leur carrière, le statut de sociologue, comme en témoigne, pour le premier, la publication d'écrits comme *La science sociale traditionnelle* (1896) ou les *Leçons sur Le Mouvement social* (1899), et, pour le second, ses articles publiés dans la *Revue internationale de sociologie*²²⁵. Or la sociologie que les deux professeurs entendent mettre en pratique, de même d'ailleurs que celle de René Worms, est, comme aurait dit Jean Carbonnier, une « *sociologie sans rigueur* ». En d'autres termes, la « sociologie » de Duguitt et Hauriou n'est pas la sociologie qui est aujourd'hui enseignée à l'Université, dans les départements de sociologie, ce qui apparaît clairement dans la correspondance entre Hauriou et Duguitt : « *Comme toi* », écrit le toulousain à son collègue bordelais, « *je suis entouré de bouquins de sociologie. J'ai Spencer, Bagehot, Letourneau, Lespinas, Tylor, Sumner Maine. Si tu en trouves quelque autre que tu juges très utile, je te serai reconnaissant de me l'indiquer* »²²⁶. Par conséquent, ce que veut dire le vocable « sociologie » pour ces juristes (et ce qu'il évoque, il faut bien le reconnaître, majoritairement à l'époque) paraît aujourd'hui, en comparaison du paradigme durkheimien, daté et vieilli. Il s'agit d'une sociologie qui pourrait se résumer à l'idée vague selon laquelle la société subit l'influence du milieu dans lequel elle vit, et qui est encore très imprégnée d'organicisme et d'évolutionnisme. En effet, même quand il est répudié, celui-ci est toujours plus ou moins présent dans la théorie des juristes universitaires, qui regardent davantage vers Worms ou vers Tarde que vers Durkheim. D'ailleurs, sa conception biologisante des sciences sociales, qui lui fait parler

²²² Brouillon de lettre (numéro 3) de Maurice Hauriou à Léon Duguitt, cité par Jean-Michel Blanquer et Marc Milet dans *L'invention de l'État*, ouvrage cité, p. 49. Ces brouillons de lettres proviennent d'archives privées conservées par les descendants de Maurice Hauriou, auxquelles les deux auteurs ont eu accès.

²²³ BIGOT Grégoire, *Introduction historique au droit administratif depuis 1789*, ouvrage cité, p. 228.

²²⁴ DUGUIT Léon, *L'État, le droit objectif et la loi positive*, ouvrage cité, p. 310.

²²⁵ Parmi lesquels on peut citer « Un séminaire de sociologie », *Revue internationale de sociologie*, 1893, p. 201-208, et « Des fonctions de l'État moderne : étude de sociologie juridique », *Revue internationale de sociologie*, 1894, p. 161-197.

²²⁶ Brouillon de lettre (numéro 3) de Maurice Hauriou à Léon Duguitt, cité par Jean-Michel Blanquer et Marc Milet dans *L'invention de l'État*, ouvrage cité, p. 49.

« *d'organologie et d'histologie sociales* »²²⁷, conduit Worms à poser que ce devrait être aux facultés des sciences d'enseigner la sociologie. Cela étant, même la théorie sociale de Durkheim contient un arrière-fond d'organicisme, ce qui renforce en quelque sorte la pente naturelle des juristes qui, tel Duguit, le lisent et/ou socialisent avec lui. Le 16 mars 1883, le jeune professeur de droit donne à Bordeaux une conférence sur le thème de la famille primitive, dans laquelle il défend une conception organiciste de la société, comparée à un être vivant, avec l'État comme centre nerveux. Plutôt que l'œuvre de Durkheim, Hauriou préfère lui comme sas vers la science sociale une entrée par l'histoire du droit. Dès 1884, il distingue entre « *la couche interne du droit* », c'est-à-dire les règles juridiques, et sa couche externe, qui renvoie à l'appareil juridique, aux acteurs et à ce qu'il appelle « *les organismes sociaux* »²²⁸.

Même s'il fléchit avec l'avancée de leur carrière, l'intérêt de Duguit et Hauriou pour la science sociale n'est pas qu'une passade. Surtout, il s'inscrit à un moment où l'offre de sciences sociales dans les différentes facultés de droit du territoire se développe²²⁹. En 1892, nous l'avons déjà dit, la proposition de René Worms de donner un cours libre de sociologie a été éconduite par la faculté parisienne (laquelle lui octroiera finalement cette possibilité en 1909). Les autorités de la Place du Panthéon ont préféré accorder ces cours d'ouverture à des disciples de Le Play comme Du Maroussem (qui, en 1889, enseigne « les questions ouvrières d'après la méthode monographique ») ou Blondel. C'est donc la sociologie la moins novatrice qui est ici privilégiée. Dans le même esprit, l'économiste René Maunier, bien qu'agrégué puis professeur à Paris, rencontre beaucoup de difficultés pour développer l'ethnologie juridique à la faculté. Au sujet de la proposition par Alglave (également professeur agrégé) d'un cours sur l'histoire des doctrines socialistes à la Faculté de droit de Paris, Jean-Louis Halpérin nous apprend qu'elle « *suscite l'opposition du doyen Colmet de Santerre et de Beudant, les réserves de Bufnoir et Esmein, et est finalement repoussée au scrutin secret, par quatorze voix contre neuf (15 novembre 1894)* »²³⁰.

Si la Faculté de droit demeure assez étanche à l'introduction de la science sociale dans ses programmes d'enseignement, la question plus générale de l'ouverture des juristes à la sociologie mérite d'être « géolocalisée ». Par rapport à des disciplines comme la philosophie ou l'histoire, la pensée juridique est en effet moins dominée par le tropisme parisien. Au deuxième semestre de l'année 1891, Duguit monte ainsi un séminaire sur le modèle allemand pour discuter des problèmes de sociologie, problèmes (« La sociologie est-elle une science ? », Y a-t-il une conscience sociale ? ») qui relèveraient aujourd'hui au mieux de l'épistémologie des sciences sociales, sinon de la philosophie politique et sociale. Hauriou, lui, professe durant l'année universitaire 1894-1895 un cours libre (*i.e.* non obligatoire dans le cursus classique des étudiants de licence) financé par la ville de Toulouse. Portant l'intitulé de « science sociale », l'enseignement débute par une introduction aux « notions de science sociale », puis par un chapitre préliminaire auquel Hauriou donne le titre de « position du problème de la science sociale et méthode ». Le professeur toulousain se sert de son cours comme d'un support de publication. Privilégiant à nouveau l'entrée par l'histoire du droit, l'article sur « L'alternance des Moyens Âges et des Renaissances et ses conséquences sociales » est présenté par son auteur comme « *un fragment d'un cours de science sociale professé à la faculté de Toulouse* ». Au

²²⁷ WORMS René, « Une faculté des sciences sociales », article cité, p. 945.

²²⁸ HAURIOU Maurice, « L'histoire externe du droit », *Revue critique de législation et de jurisprudence*, 1884, tome XIII, p. 586.

²²⁹ Pour une chronologie détaillée de la création d'enseignement de sciences sociales dans les facultés de droit (y compris sur les initiatives les moins connues comme celle de Gabriel Melin à Nancy), voir la préface de Frédéric Audren et Marc Milet aux *Écrits sociologiques* de Maurice Hauriou (ouvrage cité), p. VI-VII.

²³⁰ HALPÉRIN Jean-Louis, « Un gouvernement de professeurs : réalité ou illusion ? » in HALPÉRIN Jean-Louis (dir.), *Paris, capitale juridique*, ouvrage cité, p. 77.

sujet de ce fragment, Hauriou tient à préciser qu'il ne comprend pas « *l'étude du mouvement économique et celle de la lutte des classes* »²³¹. Parallèlement aux initiatives toulousaine et bordelaise d'Hauriou et Duguit, on peut noter la présence à Lyon d'un « *entre-monde où des juristes, des financiers et des industriels débattent ensemble des problèmes économiques et sociaux* »²³², créant ainsi un écosystème où se côtoient les Unions pour la paix sociale, la Société lyonnaise d'économie politique et d'économie sociale, l'Office social de renseignements et d'études de Lyon ou la revue *Questions pratiques de législation ouvrière et d'économie sociale*, fondée par Paul Pic en 1900. Dès sa création en 1875, la Faculté de droit lyonnaise se trouve ainsi particulièrement bienveillante à l'égard des sciences politiques et sociales, ce qui fait dire à Frédéric Audren : « *Plus encore que l'ouverture des facultés à de nouvelles disciplines, c'est, d'une manière plus cruciale encore, l'urgence à faire "entrer la science juridique en société", à traduire les évolutions de cette dernière dans la première, qui est l'un des enjeux majeurs pour plusieurs professeurs lyonnais* »²³³. Cette attention aux savoirs nouveaux transcende la division entre le droit public et le droit privé. Pour preuve, un civiliste comme Louis Josserand prend très au sérieux le fait que le droit soit une science sociale, ce qui est encore visible dans la valorisation de la jurisprudence par un comparatiste comme Édouard Lambert : « *Le droit n'est pas une pure technique ; il est une science de la mise en forme du social. De cette perspective, la jurisprudence joue un rôle essentiel. Elle apparaît comme le lieu par excellence de la prise en compte des besoins économiques et sociaux. C'est, en définitive, entre les mains du juge que le droit devient une science sociale. Cette thèse est également partagée par Édouard Lambert lorsqu'il défend son programme de "jurisprudence comparative" et sa fonction de régulation sociale, tout particulièrement à partir des années 1920* »²³⁴.

L'exemple lyonnais pose une véritable question, qui est de savoir s'il y a une vraie différence entre la réaction des publicistes et celle des privatistes face à l'essor de la sociologie. Dans une note critique parue dans les *Cahiers Jaurès*, Alain Chatriot écrit que « *la rupture avec le modèle civiliste passe par l'entretien de liens avec la sociologie* »²³⁵, ce qui est vrai, mais ne signifie pas pour autant que les publicistes soient les seuls à être sensibles à l'appel des sciences sociales. Ce qui est certain, c'est que ce sont les dominés du champ juridique qui cherchent au premier chef à renouveler la science du droit. En 1911, Larnaude avoue rétrospectivement : « *Comte et Spencer étaient nos Dieux. Nous n'avions pas assez de sarcasmes pour l'apriorisme absolu* »²³⁶. Là encore, peu importe de savoir si la lecture de ces auteurs par la doctrine était scrupuleuse ou infidèle : « *Certains auteurs y ont trouvé les matériaux susceptibles d'alimenter leurs ambitions scientifiques* »²³⁷, et c'est là le plus important. L'un des introducteurs de Spencer en France est d'ailleurs Alglave, le professeur parisien, qui traduit le premier l'*Introduction à la science sociale* du philosophe britannique (1874). Si la revendication de la méthode d'observation par les juristes « réformateurs » a de quoi faire sourire aujourd'hui, il faut néanmoins la replacer par rapport à la dogmatique contre laquelle ils réagissent. Ce n'est ainsi que par rapport à ce cadre étroit qu'on peut comprendre le socialisme juridique d'un

²³¹ HAURIOU Maurice, « L'alternance des Moyens Âges et des Renaissances et ses conséquences sociales », *Revue de métaphysique et de morale*, numéro 3, 1895, p. 527.

²³² AUDREN Frédéric, « Comment la science sociale vient aux juristes ? », chapitre d'ouvrage cité, p. 7.

²³³ *Ibidem*, p. 22.

²³⁴ AUDREN Frédéric, « Comment la science sociale vient aux juristes ? », chapitre d'ouvrage cité, p. 30.

²³⁵ CHATRIOT Alain, « Les juristes et la Troisième République : note critique », *Cahiers Jaurès*, 2012, numéro 204, p. 116.

²³⁶ LARNAUDE Ferdinand, « Le droit public, sa conception, sa méthode », *Les méthodes juridiques*, Paris, Giard, 1911, p. 59.

²³⁷ AUDREN Frédéric et MILET Marc, préface à HAURIOU Maurice, *Écrits sociologiques*, ouvrage cité, p. VIII.

Emmanuel Lévy²³⁸, les initiatives rénovatrices de Maurice Deslandres²³⁹ ou Jean Ray ou encore l'entreprise complètement hétérodoxe de François Demogue²⁴⁰.

Face aux sciences humaines et sociales, dont ils s'excluent explicitement et qu'ils considèrent comme des sciences du fait, d'autres juristes que les noms que nous venons de citer vont réagir en produisant une distinction savante destinée à la fois à repositionner la clôture entre droit et non-droit et à intégrer à la discipline juridique les innovations qu'une science sociale comme la sociologie est susceptible de porter avec elle. Cette distinction, c'est la distinction, chez les théoriciens civilistes que sont Gén y et Planiol, entre les sources formelles et les sources réelles du droit. Pour schématiser, les sources formelles du droit renvoient à la fois à la loi, à la jurisprudence et à la coutume (c'est-à-dire aux formes que le droit peut prendre), alors que les sources réelles font référence aux faits sociaux qui alimentent les autorités que sont la doctrine et la jurisprudence. Cet approfondissement de la théorie des sources chez Gén y et Planiol est bien une parade au prestige grandissant des sciences sociales, comme le formulent Christophe Jamin et Philippe Jestaz :

Dans un premier temps, les auteurs qui ont inventé la théorie des sources lui assignaient, entre autres fonctions, celle de légitimer le regard dirigé vers ce qu'ils appelaient les sources réelles, c'est-à-dire les sciences sociales grandissantes. Celles-ci ayant acquis le statut de sources, il n'était plus incongru de s'en prévaloir au soutien d'une argumentation : elles s'inséraient désormais dans le discours juridique, de sorte que les invoquer, c'était encore *faire du droit*.²⁴¹

Lorsqu'on dit que les sources réelles renvoient au *contexte* (historique, idéologique, socio-culturel), il faut donc comprendre qu'on vise là une doctrine informée des nouveaux savoirs qui se développent du côté de l'économie, de la statistique, de l'histoire, de l'anthropologie et surtout de la sociologie. Cette notion de sources réelles reconnaît donc implicitement l'existence et l'importance de ces nouveaux savoirs, mais elle les domine néanmoins toujours par une position de surplomb, le droit restant aux yeux des juristes l'accomplissement essentiel de l'observation du social. Même si, à suivre un civiliste comme Gén y, le juriste devrait rechercher l'existence des règles juridiques dans la vie sociale à l'aide de méthodes empruntées à la sociologie, c'est avec la jurisprudence que les professeurs vont peu à peu confondre cette dernière : « *Des esprits aussi ouverts que Gén y et Saleilles sont retombés dans le légicentrisme, malgré leur désir sincère de se tourner vers les sciences sociales pour enrichir le droit, et c'est l'analyse des arrêts (avec les faits qu'ils charrient et les conflits d'intérêt qu'ils tranchent) qui leur a tenu lieu de sociologie* »²⁴². Pour les publicistes, cette « conversion » à la jurisprudence et au contentieux, déjà maintes fois rencontrée au cours de la thèse, va donner naissance à une publication calquée sur le modèle de *L'Année sociologique* : *L'année administrative*, codirigée par Hauriou et Jèze, et dont André Mater est le secrétaire de rédaction. Les promoteurs de la revue, lancée en 1903, « *indiquent clairement leur volonté de faire de L'Année un concurrent des autres recueils de jurisprudence : ils comptent publier plus rapidement les arrêts que le*

²³⁸ Sur ce juriste privatiste et néanmoins socialisant, on peut renvoyer au dossier spécial, dans la revue *Droit et société* (numéros 56-57, 2004), intitulé : « Révolution et croyance dans le droit : Emmanuel Lévy (1871-1944) ». Voir aussi Carlos-Miguel Herrera, « Socialisme juridique et droit naturel : à propos d'Emmanuel Lévy » in Carlos-Miguel Herrera (dir.), *Les juristes face au politique : le droit, la gauche, la doctrine sous la Troisième République*, Paris, Kimé, 2003, tome 1, p. 69-84.

²³⁹ Cf. SACRISTE Guillaume, « Droit, histoire et politique en 1900 : sur quelques implications politiques de la méthode du droit constitutionnel à la fin du dix-neuvième siècle », *Revue d'histoire des sciences humaines*, numéro 4, 2001, p. 69-94.

²⁴⁰ Voir JESTAZ Philippe, « "Doctrine" VS sociologie », article cité, p. 147.

²⁴¹ JAMIN Christophe et JESTAZ Philippe, *La doctrine*, ouvrage cité, p. 140.

²⁴² *Ibidem*, p. 173.

Recueil Lebon et “avec plus de références” »²⁴³. L’entreprise fait néanmoins long feu, puisque *L’année administrative* s’arrête dès son troisième numéro, en 1905, pour des raisons qui demeurent inconnues.

Certains problèmes politiques, dont la texture permet leur traduction dans le champ universitaire, servent également de précieux repères pour évaluer la nature du rapprochement entre juristes et sociologues des premières années de la Troisième République. Le socialisme en est un. Comme nous en avons déjà fait état, le terme de « socialiste » est alors très vague ; il désigne souvent « *une forme de refus du libéralisme très proche du solidarisme, et, en tout cas, très éloignée du “collectivisme”* »²⁴⁴, bref toute doctrine favorable à l’intervention de l’État. Au-delà de l’instabilité sémantique, le socialisme correspond alors à un phénomène plurivalent, caractéristique qui explique qu’il parle à plusieurs sous-champs de l’espace académique :

Le socialisme est à la fois le programme de groupes politiques, une philosophie de l’histoire, et un mode de lecture des faits sociaux. Or on sait assez que, dans le même temps, la sociologie est perçue comme devant proposer une théorie du social et permettre par ses analyses, ses éclairages, ses déductions, de dire comment faire évoluer durablement la société. Cette pluralité des niveaux, les chassés-croisés qu’elle autorise constamment entre champ politique et champ intellectuel, vont rendre difficile pour beaucoup d’auteurs la prise de conscience de leur propre position.²⁴⁵

Bien que certains d’entre eux le perçoivent comme un adversaire de premier ordre de leur mouvement, les travaux de Durkheim intéressent les socialistes. En se lançant dans la création de *L’Année sociologique*, celui-ci n’avait pas pu terminer son *Histoire du socialisme*, ce que, selon Mauss, il regretta toujours, et ce alors que les questions sociales étaient restées « *au fond de ses préoccupations* »²⁴⁶. La position des professeurs de droit à l’égard du socialisme est sensiblement différente. André Mater explique que ce ne sont pas les juristes qui viennent au socialisme, mais ce dernier qui vient à eux : « *La transformation de l’État-gendarme en État-gérance réclamée par les socialistes a été préparée par une époque où la doctrine socialiste n’était pas constituée, par des juristes à qui cette doctrine était ou demeure odieuse ou inconnue. D’où l’on peut induire, non pas assurément que les juristes se convertissent au socialisme mais que l’une des notions fondamentales du socialisme est conforme à la tradition juridique donc réalisable par des moyens légaux et raisonnables* »²⁴⁷. Il y a en réalité un peu plus d’ambivalence dans la compréhension des juristes, notamment des publicistes. Duguitt, par exemple, ferraille contre le marxisme (« *Ce principe de la lutte des classes, si cher à une école socialiste très bruyante, est contraire du tout au tout aux données scientifiques, dont cette école a la prétention de s’inspirer directement ; elle est la négation de la grande loi de solidarité sociale* »²⁴⁸), mais il se sert en même temps du socialisme pour construire son système anti-subjectiviste (« *On verra d’ailleurs que les deux transformations [celles du droit public et celles du droit privé] sont parallèles et similaires, qu’au fond elles sont le produit des causes semblables et peuvent se résumer dans la même formule : un système juridique d’ordre réaliste et socialiste remplace le système juridique antérieur qui était d’ordre métaphysique et individualiste* »²⁴⁹). Si la conception duguiste du droit fera l’objet d’une réappropriation par les

²⁴³ BLANQUER Jean-Michel et MILET Marc, *L’invention de l’État*, ouvrage cité, p. 150.

²⁴⁴ DAB Sandra, « Bienfaisance et socialisme au tournant du siècle », chapitre d’ouvrage cité, p. 228.

²⁴⁵ FAVRE Pierre, *Naissances de la science politique en France*, ouvrage cité, p. 223.

²⁴⁶ MAUSS Marcel, « Introduction » in DURKHEIM Émile, *Le socialisme*, ouvrage cité, p. 27.

²⁴⁷ MATER André, « L’État socialiste et la théorie juridique de la gestion », *La revue socialiste*, numéro 224, 1903, p. 225.

²⁴⁸ DUGUIT Léon, *L’État, le droit objectif et la loi positive*, ouvrage cité, p. 206.

²⁴⁹ DUGUIT Léon, *Les transformations du droit public*, ouvrage cité, p. XI.

juristes soviétiques, le terme de socialisme est en réalité utilisé par le professeur bordelais pour se démarquer par rapport aux solidaristes : « *Dans notre pensée, cette expression désignera seulement la doctrine qui fonde le droit sur le caractère social et les obligations sociales de l'homme* »²⁵⁰. Le mot est donc vidé de sa portée politique, mais le plus important est ici que Duguit cherche à proposer une recréation propre de deux concepts : le socialisme et la solidarité.

Il peut être fertile de rapprocher les concepts de socialisme et de solidarité, dans la mesure où ils reçoivent tous deux le même traitement sur la période. La similarité se remarque tout d'abord dans l'indétermination du lexique. La solidarité, dit Bouglé, « *c'est le mot qui passe et repasse dans toutes les discussions morales et sociales du temps présent* »²⁵¹. Pour Alfred Croiset, doyen de la Faculté des lettres de la Sorbonne, le mot résume alors « *nos tendances et nos besoins moraux* » ; l'idée, elle, réunit « *tout l'idéal de la morale nouvelle essentiellement sociale et démocratique* »²⁵². Plus qu'un air du temps, la solidarité renvoie pour les sociologues républicains comme Durkheim à ce lien problématique « *qui assure la complémentarité des composantes d'une société en dépit de la complexité croissante de son organisation* »²⁵³. Au congrès de l'Institut international de sociologie (1909), le futur économiste René Maunier, étudiant de Mauss à l'EPHE, proclame que la solidarité est « *en quelque sorte le caractère constant et spécifique du fait social* », et en donne la définition suivante : « *La solidarité est tout échange d'un bien, présent ou collectif, contre un bien futur, nécessairement collectif* »²⁵⁴. Comme le social avec le socialisme, la solidarité se transforme en « isme » avec le mouvement solidariste. C'est là un autre point commun entre les deux concepts : ils sont disputés, ont une valence et font donc l'objet de relectures et de réappropriations. Duguit ne se prive ainsi pas d'émettre des réserves à l'égard du terme de solidarité, et cherche à se distinguer de la doctrine solidariste chère à Bourgeois, Gide, Rauh ou Darlu : « *Abusant d'un mot mis à la mode par Durkheim, ces doctrines auraient le tort de lui conférer un sens moral ; elles feraient de la solidarité un devoir moral de charité, et de fraternité, alors que Duguit n'y veut voir qu'un fait* »²⁵⁵. Le doyen bordelais écrit lui-même : « *La doctrine de la solidarité ne commande pas ; elle constate qu'en fait les hommes sont solidaires les uns des autres, c'est-à-dire ont des besoins communs qu'ils ne peuvent satisfaire qu'en commun, qu'ils ont des aptitudes différentes et des besoins divers qu'ils ne peuvent satisfaire que par un échange de mutuels services* »²⁵⁶. On relève ici une constante de l'argumentaire publiciste sous la Troisième République : le fait contre la valeur mais via le filtre de la juridicisation. Duguit peut alors s'opposer aux solidaristes, qu'il juge encore trop proches de l'individualisme issu de la Révolution française, tout en revendiquant pour lui-même le concept de solidarité :

Pratiquement le principe de solidarité est supérieur à la loi de charité, qui peut être une doctrine morale très élevée et très pure, mais qui, pour devenir pratique, est obligée d'invoquer l'espoir d'une récompense supraterrrestre et est impuissante à fonder le droit humain. La doctrine de la solidarité échappe aussi au reproche souvent fait justement aux théories de certains sociologues, qui opposent continuellement le sentiment égoïste et le sentiment altruiste et n'expliquent point comment, à un moment donné, l'altruisme l'emporte sur l'égoïsme. Enfin,

²⁵⁰ DUGUIT Léon, *Manuel de droit constitutionnel*, ouvrage cité, p. 9.

²⁵¹ BOUGLÉ Célestin, *La démocratie devant la science : études critiques sur l'hérédité, la concurrence et la différenciation*, Paris, Alcan, 1923, p. 266.

²⁵² CROISSET Alfred, préface à BOURGEOIS Léon (dir.), *Essai d'une philosophie de la solidarité*, Paris, Alcan, 1902, p. X.

²⁵³ CASTEL Robert, *Les métamorphoses de la question sociale*, ouvrage cité, p. 32.

²⁵⁴ MAUNIER René, « Sociologues et solidarité », *Revue d'économie politique*, 1909, p. 704.

²⁵⁵ PISIER-KOUCHNER Evelyne, *Le service public dans la théorie de l'État de Léon Duguit*, Paris, LGDJ, 1972, p. 84.

²⁵⁶ DUGUIT Léon, *L'État, le droit objectif et la loi positive*, ouvrage cité, p. 24.

elle concilie dans une synthèse féconde l'intérêt individuel et l'intérêt collectif, dont le socialisme et l'individualisme purs ont le tort de mettre perpétuellement en relief la prétendue opposition, travaillant ainsi à créer d'incessants conflits.²⁵⁷

En lisant ces lignes, on peut ainsi s'apercevoir que la loi de solidarité sociale dont se réclame Duguit est promue comme une alternative au marxisme. Dans la mesure où cette grande loi conduit Duguit à qualifier l'État de « *coopération de services publics* », on voit également que cette notion de service public est en quelque sorte utilisée comme un antidote à la pénétration de l'idée de lutte des classes. Malgré les retouches apportées à chaque terme, juristes et sociologues se retrouvent donc, à quelques exceptions près, tous unis *pour* la solidarité et *contre* le socialisme (marxiste).

c) Une stratégie qui se solde par une fermeture institutionnelle et disciplinaire

Le redéploiement de l'intérêt des juristes vers la science sociale connaît des limites, dont l'évolution d'Hauriou peut être vue comme révélatrice. Alors que le professeur toulousain, au début de sa carrière, affichait son attrait pour la sociologie de manière clandestine, il ne cherche plus à cacher cette inclination jugée pourtant aberrante par certains. Encore faut-il, pour « *pallier les critiques et réticences avancées par l'aile conservatrice des facultés de droit réfractaire à la science sociale* »²⁵⁸, trouver une sociologie qui soit juridico-compatible. Cette sociologie, Hauriou, fâché avec Worms et peu attiré par le système de Durkheim, la trouve chez Tarde, à qui il dédie *La science sociale traditionnelle*. Le doyen entretient même une correspondance suivie avec l'auteur des *Lois de l'imitation* ; les familles Hauriou et Tarde se fréquentent. En 1898, le professeur écrit à ce dernier : « *Croyez-moi toujours votre vivant quoique indépendant discipline* »²⁵⁹. Face à Durkheim, Hauriou recourt à la disqualification par l'attribution du prédicat « socialiste ». Au sujet de la nouvelle morale tirée de *De la division du travail social*, il note : « *La plupart des conclusions auxquelles aboutit Durkheim dans l'esquisse de cette morale sont inquiétantes par leurs tendances socialistes* »²⁶⁰. Lorsqu'Hauriou critique « la sociologie », c'est ainsi bien souvent aux travaux des durkheimiens qu'il pense. En 1893, dans l'article intitulé « Les Facultés de droit et la sociologie », il dresse un constat qui, tout en cherchant à se présenter de manière balancée, est en fait un vrai réquisitoire. Hauriou commence par reconnaître de manière inquiète la puissance du discours que la science sociale véhicule : « *La gravité de l'innovation résiderait dans ce fait que la sociologie apporte forcément avec elle une théorie sur le droit. En effet, les phénomènes juridiques sont des faits sociaux au même titre que les phénomènes économiques ou les phénomènes politiques ; et la sociologie, quelle que soit sa définition précise, est une science qui doit tenir compte de tous les faits sociaux. Tous lui appartiennent* »²⁶¹. La première critique dirigée contre la science sociale consiste à élever l'argument du réductionnisme : « *Un premier tort des sociologues est de ne voir dans les phénomènes juridiques que ce qu'ils ont de commun avec les phénomènes économiques et les phénomènes politiques* »²⁶². Le reste de l'article emprunte un ton de supériorité : comparativement au droit, la sociologie n'est pas encore assez savante, mais peut-être le deviendra-t-elle un jour (« *Il serait alors du devoir des Facultés de*

²⁵⁷ DUGUIT Léon, *L'État, le droit objectif et la loi positive*, ouvrage cité, p. 169.

²⁵⁸ AUDREN Frédéric et MILET Marc, préface à HAURIOU Maurice, *Écrits sociologiques*, ouvrage cité, p. XXVI.

²⁵⁹ Lettre de Maurice Hauriou à Gabriel Tarde, numéro 5 (12 octobre 1898), Fonds Tarde, Centre d'histoire de Sciences-po.

²⁶⁰ HAURIOU Maurice, « La crise de la science sociale », *Revue du droit public*, 1894, p. 319.

²⁶¹ HAURIOU Maurice, « Les Facultés de droit et la sociologie » (1893) in HAURIOU Maurice, *Écrits sociologiques*, ouvrage cité, p. 3.

²⁶² *Ibidem*, p. 4.

droit de dire aux sociologues : nous attendons. Quand vous serez en possession de conclusions vraiment scientifiques, vous nous les apporterez et il n'y aura aucun inconvénient à vous laisser les enseigner »²⁶³). Derrière cette petite « tape » paternaliste sur le dos de la jeune science s'exprime une stratégie loquace et sans hypocrisie : « Les Facultés de droit ont qualité pour parler ainsi, car elles sont les gardiennes du droit et le droit est un instrument de conservation sociale ; leur mission même leur commande la prudence »²⁶⁴. Voulant terminer sur une note optimiste, Hauriou se dit certain que les sociologues reviendront à la raison (« Je suis persuadé d'ailleurs que les choses s'arrangeront, et que les Facultés de droit finiront par accepter la sociologie, parce que celle-ci se sera rendue acceptable, qu'elle aura modifié sa conception du droit et que les sociologues seront revenus de leurs exagérations »²⁶⁵). En somme, le discours de classe développé par le professeur toulousain dans l'article de 1893 s'appuie sur un conservatisme qui est en même temps un moralisme, ce que confirme le point de vue livré un an plus tard dans « La crise de la science sociale » :

Il est bien clair que ce qui avait permis le développement de l'économie politique orthodoxe, de l'anthropologie criminelle de Lombroso, de la sociologie de Spencer, c'était la négation du problème moral tel qu'il se pose pratiquement, c'est-à-dire de la contradiction entre le bien et le mal. Et si l'on veut remonter aux causes lointaines, il faut reconnaître que cet état d'esprit fut créé par la philosophie rationaliste et naturaliste du dix-septième et dix-huitième siècle.²⁶⁶

Par ces mots, Hauriou expose une réflexion qui dénote une critique aux racines historiques profondes, presque réactionnaires. C'est donc parce qu'il est incapable de concevoir les sciences sociales et juridiques comme autre chose qu'une prédication morale (comme on a pu le voir dans certaines de ses notes de jurisprudence déjà citées) qu'Hauriou voit d'un mauvais œil la concentration de Durkheim sur la division du travail social dans des sociétés organisées et différenciées de manière complexe : « Le précepte moral de la sociologie est : soyons hommes ; il n'est pas : fabriquons une machine sociale »²⁶⁷. Juridique ou sociologique, la science doit être un savoir du bien et du mal, ce qu'Hauriou reconnaît lorsqu'en 1916, il revient sur l'effacement progressif de ses premiers intérêts pour le social : « Quand j'ai abandonné les études de sociologie générale pour les études juridiques, je n'ai pas renoncé pour cela à la conception morale de la société, au contraire, j'ai simplement choisi un champ d'observation plus restreint »²⁶⁸.

Frédéric Audren et Marc Milet n'ont pas tout à fait raison lorsqu'ils affirment que l'idée haurioutiste selon laquelle « un peu de sociologie éloigne du droit, beaucoup de sociologie y ramène »²⁶⁹ se vérifie. Sans aller jusqu'à dire que ce serait plutôt l'inverse qui est vraie (en tout cas à cette période), on remarque que les activités d'Hauriou autour de la science sociale sont mal vues, que ce soit par ses supérieurs hiérarchiques²⁷⁰ ou par la plupart de ses pairs. En 1892, lorsque le toulousain se présente pour la première fois à une chaire parisienne, il est exécré par Charles Beudant, le doyen de la faculté parisienne, qui a publiquement critiqué son « entreprise de redéfinition scientifique du rôle professoral »²⁷¹. Sept ans plus tard, on rapporte que c'est

²⁶³ HAURIOU Maurice, « Les Facultés de droit et la sociologie », chapitre d'ouvrage cité, p. 3.

²⁶⁴ *Ibidem*, p. 4.

²⁶⁵ *Ibidem*.

²⁶⁶ HAURIOU Maurice, « La crise de la science sociale », article cité, p. 294.

²⁶⁷ HAURIOU Maurice, « La crise de la science sociale », article cité, p. 321.

²⁶⁸ Cité par Frédéric Audren et Marc Milet, préface à HAURIOU Maurice, *Écrits sociologiques*, ouvrage cité, p. LVII.

²⁶⁹ HAURIOU Maurice, « Les Facultés de droit et la sociologie », chapitre d'ouvrage cité, p. 4.

²⁷⁰ Voir *supra*, chapitre 2, encadré 7, p. 136.

²⁷¹ SACRISTE Guillaume, *La République des constitutionnalistes*, ouvrage cité, p. 396.

parce qu'on avait trouvé qu'il s'était insuffisamment consacré au droit (sous-entendu : au profit de la sociologie) qu'Hauriou s'était vu refuser la chaire parisienne de Ducrocq en droit administratif²⁷². Entre autres raisons, le mysticisme catholique dont est empreinte *La science sociale traditionnelle* fait froncer les sourcils des décideurs de l'assemblée parisienne. Aussi n'est-ce pas un problème de quantité (peu ou beaucoup) dans la pratique de la sociologie qui dessert Hauriou, mais le simple fait de se tourner vers un savoir que la communauté des juristes considère comme comminatoire et disruptif :

Même si l'échec de son accession à la Faculté de droit de Paris en 1899 sur la chaire de droit administratif se révèle tributaire des positionnements politiques énoncés au sein de sa sociologie conservatrice, et que récusent les professeurs de droit public parisiens, l'on ne peut pour autant évacuer l'importance de l'effet de cette intrusion en sociologie sur l'ensemble des collègues votants, dont les privatistes, à un moment où le rejet des cours de science sociale est désormais définitivement consolidé au sein des facultés de droit.²⁷³

En 1902, sans doute déçu par les faibles retombées d'un investissement qui apparaît avec le recul comme à haut risque, Hauriou met fin à son enseignement d'ouverture sur la science sociale. Cet épisode met en évidence le fait que pour les juristes, « *il n'est guère gênant de s'intéresser à la sociologie dès lors qu'elle ne demeure qu'une amulette, inapte à récuser les principes fondamentaux posés par le droit* »²⁷⁴. De fait, les facultés de droit, en particulier celle de Paris, ne se laissent pas gagner facilement par les idées « nouvelles » ou « modernes ». Elles donnent ainsi l'image d'une structure difficile à bouger, qui, comme on l'a déjà écrit, n'évolue que contrainte et forcée. Dans ce cadre, s'enticher de science sociale apparaît potentiellement comme un crime de « lèse-juridicité ». Ainsi que l'énonce Berthélemy en 1932, c'est-à-dire au moment où la « fièvre » sociologique est retombée, « *le substratum de toutes les études sociales doit être cherché dans le droit pur* »²⁷⁵. Même la trajectoire d'un Josserand, dont le socialisme, plus diffus que celui d'Emmanuel Lévy, ne l'empêche pas de terminer sa carrière à la Cour de cassation, témoigne de cette fermeture : « *Une imprégnation trop poussée du droit par l'économie politique risquerait de le faire sombrer dans un matérialisme sans issue : il deviendrait un simple règlement d'usine* »²⁷⁶. Aussi, toutes les tentatives pour adapter le droit à l'évolution du mouvement social connaissent-elles des limites, ou trouvent leur meilleure expression dans des débouchés extérieurs au champ du droit, comme l'illustrent le socialisme juridique d'Emmanuel Lévy et son passage par la mairie de Lyon.

Ainsi, plus que l'ouverture aux sciences sociales, c'est la solution par la juridicisation des matières sur lesquelles la sociologie a une prétention qui va constituer la réponse finale des facultés de droit. Cette question de la juridicisation n'est pas tournée uniquement vers les savoirs exogènes, mais s'applique également à l'intérieur du droit. Guillaume Richard note par exemple que « *l'hostilité aux matières jugées politiques est un des éléments de l'opposition de plusieurs professeurs à l'introduction des matières de droit public dans les années 1870* ». Cette hostilité « *s'appuie sur une série d'équivalences entre droit public et droit politique, mais aussi sur l'instabilité supposée des matières, particulièrement du droit constitutionnel au vu des changements radicaux connus par la France tout au long du dix-neuvième siècle. L'absence de principes stables est assimilée à un défaut de juridicité ; droit et politique sont ainsi conçus* »

²⁷² « Ces ouvrages [La science sociale traditionnelle et Leçons sur Le Mouvement social], le dernier surtout, l'ont empêché d'obtenir, en 1899, la chaire du professeur Ducrocq à Paris (M. Hauriou ne paraissait pas assez exclusivement juriste », dit ainsi une note non signée dans la *Revue socialiste* (numéro 39, 1904, p. 564).

²⁷³ AUDREN Frédéric et MILET Marc, préface à HAURIOU Maurice, *Écrits sociologiques*, ouvrage cité, p. LVII.

²⁷⁴ BLANQUER Jean-Michel et MILET Marc, *L'invention de l'État*, ouvrage cité, p. 97.

²⁷⁵ BERTHÉLEMY Henry, *L'École de droit*, ouvrage cité, p. 22.

²⁷⁶ JOSSERAND Louis, *Cours de droit civil positif français*, Paris, Sirey, 1938, tome 1, p. 8.

comme deux essences différentes, incompatibles dans la culture juridique professorale »²⁷⁷. La technicisation des matières sous l'angle du juridique apparaît alors comme un moyen d'intégrer aux facultés des savoirs jusqu'alors contestés, ce qui explique l'institutionnalisation du droit administratif, et, comparativement, les critiques que continuent à recevoir tout au long de la période des matières plus hybrides comme le droit constitutionnel ou les finances publiques. Guillaume Richard explique ainsi que le droit administratif est « *la matière publiciste qui apparaît la moins sensible à l'actualité, au sens de la retranscription des évolutions sociales et politiques ; sur ce point, il se rapproche du modèle civiliste. La prééminence interne au champ académique juridique semble ainsi assurée à la matière la plus à même de se maintenir à distance raisonnable de l'actualité (sauf sous la forme atténuée de la jurisprudence), c'est-à-dire, au début du vingtième siècle, le droit administratif* »²⁷⁸. En guise d'illustration à cette hiérarchie disciplinaire propre au pôle universitaire du champ juridique, lequel « *technicise les termes tout en édulcorant les enjeux sous la bannière rassurante du droit savant* »²⁷⁹, on peut rappeler que Duguit, pourtant publiciste, avait assez de mépris à l'égard de l'économie politique pour considérer qu'on pouvait l'apprendre « *en lisant le journal* »²⁸⁰. D'où, chez la plupart des juristes, « *un manque de curiosité pour les sciences humaines considérées comme des sciences du fait* »²⁸¹. À l'égard de celles-ci, la doctrine éprouve, comme on l'a dit, un mixte de fascination et de crainte, mais, après quelques hésitations, c'est la crainte qui finit par l'emporter, car les juristes « *n'entendent ni partager leur pouvoir scientifique avec d'autres savants, ni risquer une dissolution de leur discipline* »²⁸². Ainsi, en rappelant qu'au moment où Durkheim est nommé à Bordeaux pour un cours dont on fait précéder l'intitulé des mots « science sociale », les juristes locaux protestent au motif que la place d'un tel cours est selon eux à la faculté de droit (alors que la question du rattachement institutionnel de son enseignement indiffère totalement Durkheim), on peut mieux remettre en contexte l'arrivée du même Durkheim à la Sorbonne (comme chargé de cours en 1902, puis comme professeur en 1906). Cette arrivée change quelque peu la donne dans la mesure où, à l'époque, le seul enseignement de sciences sociales qui fût dispensé ailleurs qu'à la Faculté de droit était celui d'Alfred Espinas (économie sociale) à la Faculté des lettres. Les sciences sociales figuraient encore comme un élément faisant partie de la juridiction du droit, que ce soit sous la forme de cours complémentaires ou, au niveau du doctorat, de cours spécialisés (cours d'économie politique avec Cauwès, d'économie sociale comparée avec Gide, d'histoire des doctrines économiques avec Deschamps, d'histoire de l'économie politique avec Bourgin ou encore de statistiques avec Faure).

L'annexion d'une partie des sciences sociales par le droit va ultimement se marquer par la question de la dénomination des lieux institutionnels d'enseignement. Duguit, dont la passion pour la sociologie s'est estompée plus rapidement que celle de son collègue Hauriou, déclare ainsi en 1889 : « *Je tiens à affirmer que, si nos Facultés ont une mission professionnelle, que je suis loin de méconnaître, elles sont en même temps, comme les autres Facultés, des établissements de haute culture intellectuelle et de recherches scientifiques ; à elles seules doit appartenir l'enseignement complet des sciences sociales. Leur véritable nom devrait être : Facultés de sciences sociales* »²⁸³. Entre 1870 et 1940, cette question est lancinante au sein des universités. En mars 1920 à Paris est débattue la question de savoir s'il faut changer l'appellation de la Faculté de droit en « Faculté de droit et des sciences politiques ». Le doyen,

²⁷⁷ RICHARD Guillaume, *Enseigner le droit public à Paris sous la Troisième République*, ouvrage cité, p. 700.

²⁷⁸ *Ibidem*, p. 689.

²⁷⁹ JESTAZ Philippe, « "Doctrines" VS sociologie », article cité, p. 151.

²⁸⁰ PIROU Gaëtan, « Léon Duguit et l'économie politique », article cité, p. 55.

²⁸¹ JAMIN Christophe et JESTAZ Philippe, *La doctrine*, ouvrage cité, p. 173.

²⁸² *Ibidem*, p. 121.

²⁸³ DUGUIT Léon, « Le droit constitutionnel et la sociologie », article cité, p. 484.

Larnaude, affirme au cours du débat : « *Ce titre est celui qu'a pris la Faculté de droit de Strasbourg, parce qu'il importait de faire connaître un fait que le public semble ignorer, à savoir que ce n'est pas seulement le droit privé, mais aussi le droit public et les sciences économiques qui sont enseignées dans la Faculté de droit. Et, n'est-il pas admis par tout le monde que, dans le terme de "sciences politiques" rentre l'idée de sciences économiques ? Puisque la branche essentielle des sciences économiques est précisément l'économie politique. Il n'est donc pas utile d'adopter le titre de "sciences politiques et économiques" qui est trop long* »²⁸⁴. Jacquelin, plus conservateur, fait lui valoir sa crainte qu'« *une dénomination nouvelle affaiblisse l'idée fondamentale sur laquelle repose le prestige de nos facultés : l'idée de l'étude du "Droit"* »²⁸⁵. Indiquant que « *dans les universités américaines, on se préoccupe de savoir si les sciences sociales – la sociologie, l'économie politique – sont enseignées dans nos facultés* »²⁸⁶, Collinet propose comme titre « *Faculté de droit et des sciences sociales* ». Souchon, quant à lui, excipe de l'indépendance de la faculté parisienne et invoque le solide argument (pour un juriste) de la tradition : « *Le titre qu'a pris la Faculté de droit de l'Université de Strasbourg ne saurait lier la Faculté de droit de Paris et je propose de conserver purement et simplement le titre de Faculté de droit. Je suis frappé de l'inutilité du changement proposé. D'après moi, les sciences politiques, comme les sciences économiques, ont à leur base le droit. Il en est de même de la législation industrielle de la législation rurale, etc. Pourquoi, dès lors, prendre un titre supplémentaire qui ne s'impose en aucune façon ? Il n'y a pas lieu de rompre avec la tradition, qu'on a toujours intérêt à garder, tant qu'il ne survient pas une nécessité absolue de s'en éloigner* »²⁸⁷. Le changement d'appellation est repoussé par 15 voix contre 9 (plus une abstention), donnant ainsi une image du rapport de force entre « modernistes » et « traditionalistes » au sein de la faculté parisienne. En mai 1938, le titre de « *Faculté de droit et de sciences sociales* » est adopté par la même assemblée, mais cette décision ne reçoit, semble-t-il, aucune suite. Si le fait que les établissements réfléchissent à changer leur nom en « *Faculté de droit et des sciences sociales* » pose la question du rattachement des sciences sociales au droit, mais aussi, en sens inverse, du droit aux sciences sociales, le *statu quo* final est un indicateur fiable de ce qu'a représenté le « moment sociologique » pour les juristes : une perturbation passagère, dissipée par la rémanence de la tradition.

Nonobstant l'antagonisme qui caractérise leurs relations au cours de la Troisième République, juristes et sociologues ont alors une propriété en commun. Pour Durkheim comme pour les publicistes qui cherchent à s'opposer à lui, le droit exprime en effet « *l'état véritable des relations sociales* »²⁸⁸. Il n'est donc pas surprenant de voir cohabiter dans cette période de gestation qu'est la fin du dix-neuvième siècle deux voire plusieurs types de discours concurrents pour mettre en ordre le social, l'un marqué « *par l'esprit laïque, patriotique et réformiste qui caractérise la période opportuniste de la Troisième République* »²⁸⁹, et l'autre s'ancrant dans une tradition plus ancestrale de gouvernement des légistes, envisageant le juridique « *non comme une fiction opératoire mais comme une réalité sociale* », et cherchant à donner « *un fondement social à une organisation politique et à justifier par l'adhésion le nécessaire système de contrainte* »²⁹⁰. On peut alors en déduire que droit et sociologie sont susceptibles de se

²⁸⁴ AN AJ/16/1800, procès-verbal de l'Assemblée de la Faculté, 18 mars 1920.

²⁸⁵ *Ibidem*.

²⁸⁶ *Ibidem*.

²⁸⁷ *Ibidem*.

²⁸⁸ DURKHEIM Émile, *Les règles de la méthode sociologique*, Paris, PUF, 2007 [1894], p. 45.

²⁸⁹ LASCOUMES Pierre, « Le droit comme science sociale », chapitre d'ouvrage cité, p. 44.

²⁹⁰ *Ibidem*.

correspondre dans leur stratégie d'ordonnancement et de rationalisation du social, et que c'est dans ces stratégies que s'inscrit leur concurrence pour le monopole du maniement de ce bien de salut, pour reprendre une expression de Max Weber, qu'est l'idée de service public. Néanmoins, ce sont surtout les administrativistes, comme cela a été analysé dans les deux chapitres précédents, qui se servent alors de cette notion, leur tentative pour fonder la légitimité de leur discipline sur le service public s'inscrivant dans un mouvement de reconfiguration du champ juridique.

À l'issue de ce mouvement de reconfiguration et de la lutte avec les sciences sociales, le pouvoir des juristes sort intact, voire renforcé. Réintroduisant un sens de l'historicité nécessaire à la perspective sociologique, André-Jean Arnaud se demande :

Cette agressivité, un peu ridicule aux yeux du monde, qu'on a pu noter, dès les origines, entre sociologues et juristes, ne tient-elle pas surtout au climat politique dans lequel elle s'est déroulée ? Elle pourrait bien être fondée sur une anxiété. L'ouverture à la sociologie a pu apparaître aux juristes, en effet, comme un acte suicidaire, car une telle attitude les amenait à accomplir une démarche initiale, un choix de société, et que ce choix de société paraissait contre nature à des gens formés dans une culture où le Droit repose avant tout sur des valeurs, et qui pensent que si quelque chose doit changer, c'est la société, non pas le Droit.²⁹¹

Nous espérons avoir assez montré dans ce chapitre que, de fait, les juristes présents à l'Université font tout leur possible pour « *n'admettre que des changements qui ne les contraignent pas à changer* »²⁹² et ne menacent pas leur primauté dans l'ordre du prestige. Est-ce à dire que la science juridique tertio-républicaine n'est que ripolinée par son hybridation avec les sciences sociales naissantes ? C'est ce que laisse penser la comparaison entre la France et les États-Unis que proposent Christophe Jamin et Philippe Jestaz dans *La doctrine* :

Entre 1900 et 1930 et des deux côtés de l'Atlantique, une nouvelle génération de juristes s'en prend plus ou moins violemment aux méfaits du formalisme en droit. Mais alors que cette critique fait long feu en France, où elle débouche en définitive sur la constitution d'une *école française* uniforme qui repeint la dogmatique aux couleurs de la modernité, elle aboutit aux États-Unis à un recul de cette dogmatique au profit de modèles intellectuels dont la multitude interdit à tout jamais de parler de *la doctrine*.²⁹³

La comparaison avec les États-Unis fait affleurer l'utilisation française de la jurisprudence comme substitut à la sociologie, identification qui, du point de vue publiciste, sert indéniablement les intérêts du Conseil d'État. Philippe Jestaz explique cependant que la valorisation de cet aiguillage, avec des constructions juridiques « *qui intégreront le social à travers la jurisprudence, proclamée la partie la plus vivante du droit* », se fait au prix d'une mutilation sur le plan scientifique : « *D'une certaine façon, l'étude des arrêts va tenir lieu de sociologie alors que primo tous les conflits sociaux ne viennent pas devant les tribunaux ; que secundo les arrêts français des juridictions supérieures, stylisés à l'extrême, réduisent les faits à leur plus simple expression ; et que tertio la jurisprudence publiée n'est qu'une toute petite partie du contentieux, lequel est autrement plus significatif quand on le prend dans sa globalité* »²⁹⁴. Mais si on se place du point de vue des acteurs de l'époque, peu importe,

²⁹¹ ARNAUD André-Jean, « Sociologie et droit : rapports savants, rapports politiques » in CHAZEL François et COMMAILLE Jacques (dir.), *Normes juridiques et régulation sociale*, ouvrage cité, p. 81.

²⁹² KARADY Victor, « Stratégies de réussite et modes de faire-valoir de la sociologie chez les durkheimiens », article cité, p. 52.

²⁹³ JAMIN Christophe et JESTAZ Philippe, *La doctrine*, ouvrage cité, p. 268. La comparaison entre les deux cultures juridiques occupe toute la dernière partie du livre, intitulée « L'anti-modèle américain ? » (p. 265-301).

²⁹⁴ JESTAZ Philippe, « "Doctrine" VS sociologie : le refus des juristes », article cité, p. 146.

finalement, cette mutilation, l'essentiel étant, par rapport aux sciences sociales, de discipliner leur discipline « *par la mise à distance d'autres savoirs périphériques (comme la science politique) et par les coûts désormais (relativement) élevés d'entrée dans le champ disciplinaire ainsi redéfini* »²⁹⁵. C'est pourquoi la thèse défendue ici est que la montée en puissance des sciences sociales, loin d'affaiblir le droit universitaire, l'a au contraire renforcé, ce qui est confirmé par les analyses de Guillaume Sacriste : « *Les garants des bonnes formes du droit et de l'État avaient obtenu un tel statut dans la société de l'entre-deux-guerres qu'ils étaient parvenus à imposer leurs thématiques et leurs problématiques comme légitimes au cœur même du champ politique. S'était ainsi érigé un espace social charnière entre droit, politique et académie qui apparaissait de plus en plus comme un tribunal où se rendaient les verdicts contre l'État républicain* »²⁹⁶. Anticipant sur les événements de 1940, Guillaume Sacriste ajoute : « *C'était désormais au nom du droit, dans les catégories du droit public, par le droit et le plus souvent par l'intermédiaire de professeurs de droit, du haut de leurs chaires de droit public, que se pensaient la crise de l'État et toutes les améliorations à apporter à un État républicain jugé pathologique* »²⁹⁷.

Quant à la sociologie, l'avancée des durkheimiens dans la carrière crée un effet de trompe-l'œil. Interrompue pendant la Première Guerre mondiale, *L'Année sociologique* ne reparait qu'en 1923 et s'arrête dès le volume suivant, qui est publié inachevé, Mauss préférant renoncer « *devant la difficulté de rassembler les survivants du durkheimisme et de leur demander une tâche bibliographique aussi lourde* »²⁹⁸. En 1924, ces derniers se retrouvent autour de l'Institut français de sociologie. Individuellement, certains membres de ce courant structurant de la sociologie finiront par décrocher de beaux postes au sein de l'enseignement supérieur, mais ce n'est cependant pas suffisant pour parler de succès institutionnel, ainsi que l'analyse Victor Karady :

Parce qu'une carrière d'érudition à l'École des hautes études – institution marginale universitairement déclassée – pouvait déboucher au Collège de France – également marginal dans le haut enseignement (en tant qu'institution hors de tout cycle d'études organisé) mais intellectuellement surclassé, c'est-à-dire, paradoxalement, doté du maximum de légitimité institutionnelle – certains des porte-parole les plus notoires de l'École sociologique (Simiand et Mauss) ont réussi sur le tard à rejoindre le sommet de la hiérarchie institutionnelle et confirmer involontairement l'illusion d'un succès académique total de leur discipline.²⁹⁹

Maurice Halbwachs est ainsi le seul à obtenir un poste de professeur de sociologie à l'Université, successivement à Strasbourg (1919) puis à la Sorbonne (1935). En termes de cursus, la sociologie reste organiquement liée à la philosophie et aux facultés de lettres, obtenant en 1920 seulement la création d'un certificat de licence « *Morale et sociologie* ». Ce n'est pas sans anxiété que Mauss observe cette décevante évolution. En 1927, il déplore le fait que la sociologie tende à redevenir « *philosophique* », à n'être qu'une sorte de « *philosophie paresseuse* »³⁰⁰ se complaisant dans la prédication politique et morale. Les frontières

²⁹⁵ FRANÇOIS Bastien, « La constitution du droit ? », chapitre d'ouvrage cité, p. 215.

²⁹⁶ SACRISTE Guillaume, « Le droit constitutionnel garantit le fonctionnement de la République », article cité, p. 80.

²⁹⁷ *Ibidem*, p. 79.

²⁹⁸ MUCCHIELLI Laurent, *La découverte du social*, ouvrage cité, p. 523.

²⁹⁹ KARADY Victor, « Stratégies de réussite et modes de faire-valoir de la sociologie chez les durkheimiens », article cité, p. 62.

³⁰⁰ MAUSS Marcel, « Note de méthode : sur l'extension de la sociologie » (1927) in MAUSS Marcel, *Œuvres*, ouvrage cité, tome 3, p. 292.

disciplinaires se sont refermées. Les sociologues sont rentrés dans le rang. « *Il faut respecter les bornes* »³⁰¹, constate le même Mauss en 1924.

³⁰¹ Cité par Christian Topalov, « Maurice Halbwachs et les villes » in Bernard Lepetit et Christian Topalov (dir.), *La ville des sciences sociales*, Paris, Belin, 2001, p. 45.

Conclusion de la deuxième partie

Les trois chapitres qui composent cette deuxième partie relative à la réorganisation du champ juridique entre 1873 et 1940, au service public et à la constitution du droit administratif en tant que discipline ont montré le profit que pouvait retirer une enquête sociologique d'une utilisation raisonnée des pensées « dissidentes » sur le droit administratif. Par « pensées dissidentes » nous faisons référence à des auteurs comme Charles Eisenmann ou Jacques Caillousse qui, par leur perspective de décentrement par rapport à la doctrine dominante ou « régnante » (le terme est d'Eisenmann lui-même), ont fait un pas de côté qui rend leurs travaux plus immédiatement mobilisables pour une approche socio-historique. Dans le cas de Jacques Caillousse, le pas de côté consiste à étalonner le droit administratif contemporain et sa prétention technicienne à une dimension *politique* qui ne soit pas qu'un vulgaire arrière-fond culturel, mais qui en est au contraire constitutive. Pour Charles Eisenmann, c'est la volonté de reprendre tout l'édifice du droit administratif afin de déconstruire son récit fondateur et les principaux présupposés sur lesquels il repose. Là où cependant l'enquête se sépare des travaux doctrinaux, y compris critiques, c'est précisément pour construire une véritable sociologie historique des origines (d'un concept juridique, d'une discipline). Car alors, il ne suffit pas de « dénoncer » une méprise, de rétablir une vérité ou de retrouver les « bonnes » origines. Comme l'a mis en évidence le premier chapitre « D'Agnès Blanco aux lois de Rolland », c'est en fait toute la notion d'origine qui, pour une histoire sociale des sciences sociales, est douteuse. « À quelque activité humaine que l'étude s'attache, la même erreur guette les chercheurs d'origine : de confondre une filiation avec une explication »³⁰², écrit Marc Bloch dans *Le métier d'historien*, suggérant par-là la fragilité d'une relation causale trop souvent réduite aux catégories banalisées et intellectualistes de l'histoire des idées (comme celles d'« influence » ou de « relecture »). Au-delà même du plan historique, la découverte de liens de nature synchronique entre la doctrine et jurisprudence est elle aussi malaisée à prouver. Jean Rivero, dont la démonstration sur la quasi-concomitance des préconisations d'Hauriou dans *La gestion administrative* et les conclusions de Romieu dans l'affaire *Terrier* est pourtant limpide, reconnaît ainsi que « l'existence de tels rapports est difficile à établir, car les cheminements de la pensée ne laissent guère de trace »³⁰³. Même s'il nous est arrivé à nous aussi, pour des raisons de commodité d'expression (et aussi parce qu'un chercheur est obligé de composer avec un langage déjà existant), de recourir à ce vocabulaire tout fait de l'histoire intellectuelle, cela signifie donc « qu'il n'y a jamais d'« influence » en histoire des idées, mais seulement des usages différés dans le temps. Le concept d'influence, d'utilisation facile et courante, n'a pas de force explicative, les auteurs ne s'engendrant pas les uns les autres sur la ligne du temps »³⁰⁴.

Le deuxième chapitre de cette partie, consacré aux domaines du service public et aux techniques de langage du droit administratif, a pour sa part mis en relief la dimension kaléidoscopique de cette notion au sens du droit, de même d'ailleurs que de l'activité du juge administratif en général. Le travail du Conseil d'État pour construire une catégorie de service public qui tienne la route fait étroitement penser aux efforts des parlementaires des années 1905-1910 pour rendre acceptable la laïcité et les effets de l'adoption de la loi de séparation sur le terrain concret des relations avec les autorités catholiques. « Les parlementaires n'œuvraient pas dans l'absolu, mais dans un débat permanent qui était une véritable maïeutique, à la

³⁰² BLOCH Marc, *Apologie pour l'histoire ou le métier d'historien*, Paris, Armand Colin, 1985 [1949], p. 39.

³⁰³ RIVERO Jean, « Hauriou et l'avènement de la notion de service public », chapitre d'ouvrage cité, p. 469.

³⁰⁴ SKORNICKI Arnault et TOURNADRE Jérôme, *La nouvelle histoire des idées politiques*, ouvrage cité, p. 17.

manière d'un ingénieur plus que d'un idéologue »³⁰⁵, rappelle ainsi le spécialiste de la laïcité Émile Poulat. Pour filer la métaphore antique, on pourrait également parler, à propos des débats qui retiennent les milieux juridiques du droit administratif, de pugilistique, d'abord parce que le terme de « lutte » paraît mal adapté à des débats qui sont des débats de papier dans le cadre, s'agissant de la doctrine universitaire, d'une science « de cabinet » ; aussi parce qu'il est fondamental de comprendre qu'il ne peut y avoir de définition stable du service public, de même que, pour la sociologie, il ne peut y avoir de délimitation fixiste de la notion de classe sociale : « *Le langage sociologique ne peut être ni "neutre" ni "clair". Le mot de classe ne sera jamais un mot neutre aussi longtemps qu'il y aura des classes : la question de l'existence ou de la non-existence des classes est un enjeu de lutte entre les classes* »³⁰⁶.

Au cours des trois chapitres qui composent cette deuxième partie, nous avons assez souvent remarqué qu'il était difficile, pour ne pas dire impossible, de trouver trace du « public » dans le service public des administrativistes tertio-républicains. Cette difficulté a également été repérée par Alexis Spire et Katia Weidenfeld dans leur enquête contemporaine sur le tribunal administratif de Paris lorsqu'ils écrivent : « *Les efforts pour améliorer les délais de jugement ou la lisibilité de l'instance ont vocation à mieux répondre aux attentes des requérants. Néanmoins, cette volonté d'adaptation repose davantage sur l'analyse juridique de la "bonne justice" que sur la connaissance empirique des attentes sociales. Car si nul ne doute que les requérants existent bel et bien, ils restent le point obscur, l'angle mort de la juridiction administrative* »³⁰⁷. Dans l'activité conjointe des membres du Conseil d'État et des professeurs de droit, les plaignant-e-s apparaissent au mieux comme des « collaborateurs occasionnels du service public » (pour reprendre une catégorie jurisprudentielle et « scientifique ») de la justice administrative. Réduits à un rôle de faire-valoir, les requérant-e-s font alors penser au demandeur du droit privé tel que le décrit Evelyne Serverin, c'est-à-dire à cet individu qui intente une action contre son adversaire et qui ne le ferait pas « *pour défendre ses intérêts, mais coopérerait avec le juge à la création de la norme individuelle ordonnant la sanction contre celui qui manque à ses obligations* »³⁰⁸. Dans le système du droit administratif, dont Laferrière et à sa suite Duguit insistent sur le fait qu'il est objectif (et où donc chacun est prié d'oublier son petit intérêt personnel et de le laisser au seuil de la salle du contentieux du Conseil d'État), l'observateur assiste donc à des scènes étranges où l'on « *fait parler les choses et les hommes à partir des mots du droit* »³⁰⁹. En ce sens, même la référence au justiciable de la part des professeurs relève du « ventriloque » (« *Derrière la revendication de la sécurité pour le justiciable, nous percevons la grande peur des auteurs, celle de n'avoir plus à leur disposition un arsenal de solutions nettes et bien assurées* »³¹⁰). On serait tenté de dire que le « public » n'est que la marionnette de ce ventriloque qu'est « le chœur à deux voix » de la doctrine et de la jurisprudence, mais il faut aussi accorder que sans ces personnes en chair et en os qui s'adressent au Conseil d'État pour judiciariser leur différend avec l'administration, il n'y aurait ni chœur ni contentieux. Le public du droit administratif fait donc plutôt penser à « l'opinion commune des docteurs », toujours convoquée sans jamais vraiment être là (ce qui serait vrai aussi du « corps immense » vers lequel se tournent les commissaires dans leurs conclusions ou de « la doctrine » invoquée par les commentateurs) :

³⁰⁵ POULAT Émile, *Scruter la loi de 1905 : la République française et la religion*, Paris, Fayard, 2010, p. 173.

³⁰⁶ BOURDIEU Pierre, *Questions de sociologie*, ouvrage cité, p. 38.

³⁰⁷ SPIRE Alexis et WEIDENFELD Katia, « Les chemins escarpés de la justice administrative », chapitre d'ouvrage cité, p. 167.

³⁰⁸ SERVERIN Evelyne, *De la jurisprudence en droit privé*, ouvrage cité, p. 132.

³⁰⁹ CAILLOSSE Jacques, « Droit administratif et sciences sociales », chapitre d'ouvrage cité, p. 180.

³¹⁰ JESTAZ Philippe, « "Doctrine" VS sociologie : le refus des juristes », article cité, p. 146.

C'est dire en passant que la *communis doctorum opinio*, comme disait la scolastique, n'est jamais qu'une fiction officielle qui n'a rien de fictif parce que l'efficacité symbolique que lui confère sa légitimité lui permet de remplir une fonction semblable à celle que l'idéologie libérale fait jouer à la notion d'opinion publique.³¹¹

Que ce soit la comparaison avec la religion (Legendre et sa « sociologie clinique ») ou le rapprochement avec la magie (Mauss et Hubert), les métaphores utilisées expriment toutes la même chose, à savoir une vérité descendue d'en haut, accouchant d'un formidable attirail de concepts, de définitions, de règles et d'exceptions, d'une complication de machinerie à la puissance écrasante : le droit administratif.

À chaque moment de cette deuxième étape de la thèse, nous avons voulu vérifier la pertinence de notre outillage théorique, à savoir un concept de champ informé par la notion de profession (et ses déclinaisons en « juridiction » ou « écologie »). Au terme de cette étape, il apparaît que même si le champ juridique est moins autonome que d'autres champs (comme le champ artistique ou le champ religieux), ce qu'il fait sur la période observée est de retraduire dans sa dynamique et son idiome propres les nouveaux enjeux de la République. Si cette traduction relève, dans le vocabulaire de Pierre Bourdieu, d'une opération de réfraction (et non de reflet, comme dans la compréhension marxienne), il faut aussi poser que le terme de service public est logé dans un entre-deux : traduisant des besoins sociaux extérieurs au champ, il est également un *concept* organisateur du (sous) champ ; il est donc un terme de science, et c'est là toute son ambiguïté. Celle-ci se retrouve dans l'attitude de la doctrine de l'époque, qui semble construire son identité « *dans un curieux mélange d'orgueil et de modestie* »³¹². Revenant sur ce moment fondateur avec « *l'ambition de retremper l'œuvre juridictionnelle du Conseil d'État dans un bain de jouvence exclusivement républicain* »³¹³, Georges Vedel écrit en 1954, soit quelques années après les troubles de l'Occupation :

Lorsque la théorie du service public se construit, elle possédait une valeur explicative très supérieure à ses devancières et elle a rendu compte de façon simple et cohérente d'une grande partie du droit positif de son époque [...] L'emploi de la notion de service public a mis au clair que l'administration est faite pour les administrés et non pour les gouvernants.³¹⁴

Dans ces propos, la correspondance entre le caractère ambigu du concept de service public et le « curieux mélange d'orgueil et de modestie » de la doctrine se lit dans la description d'une théorie « simple » mais néanmoins dotée d'un pouvoir explicatif sans commune mesure avec les concepts alternatifs de « puissance publique » ou de « police ». D'autre part, l'idée d'un droit destiné à faire comprendre que « l'administration est faite pour les administrés et non pour les gouvernants » ne relève-t-elle pas de « *cette rhétorique de la "demande sociale"* » dont Bourdieu nous dit qu'elle « *s'inspire moins d'un souci réel de satisfaire les besoins ou les attentes de telle ou telle catégorie de "clients" ou même de gagner leur appui que de s'assurer une forme relativement indiscutable de légitimité, et, du même coup, un surcroît de force symbolique dans les luttes internes de concurrence pour le monopole de la définition légitime de la pratique scientifique* »³¹⁵ ? La période de la Troisième République étant pour le droit administratif une période de déhiscence, on peut esquisser un rapprochement avec ce que les privatistes ont fait avec le Code civil un peu plus tôt dans le siècle : « *Le Code civil a bénéficié en son temps de ce travail de légitimation accompli par des auteurs qui n'adhéraient pas tous,*

³¹¹ BOURDIEU Pierre, « Le champ scientifique », article cité, p. 92.

³¹² JESTAZ Philippe, « "Doctrine" VS sociologie : le refus des juristes », article cité, p. 140.

³¹³ BIGOT Grégoire, « Les mythes fondateurs du droit administratif », article cité, p. 535.

³¹⁴ VEDEL Georges, « Les bases constitutionnelles du droit administratif », article cité, p. 35.

³¹⁵ BOURDIEU Pierre, *Les usages sociaux de la science*, ouvrage cité, p. 40.

tant s'en faut, au nouvel ordre juridique (que l'on songe à ces nombreux royalistes admirateurs de l'Ancien Régime !) : mais tous ont œuvré de façon à le rendre pratiquement viable, de sorte qu'ils ont habitué les esprits à le considérer d'abord comme un fait accompli »³¹⁶. Par quoi l'on voit que la synchronisation du champ juridique occupe tous les acteurs de celui-ci (et pas seulement les « aspirants » que sont les administrativistes), comme on peut le constater avec l'attitude d'un Raymond Saleilles qui, avec sa « rhétorique révolutionnaire conservatrice », « entendait, par stratégie politique, reprendre à son compte les formes de l'avant-garde pour mieux conserver l'organisation du monde social »³¹⁷.

Si les développements précédents nous remettent en présence de la problématique de la croyance (les exposants de l'idée de service public croient-ils réellement à ce qu'ils font ?), ils nous renvoient aussi à l'idée que dans le champ du public, les juristes ont quelque chose de plus que les autres : l'arme du droit. Le dernier chapitre de cette partie a ainsi démontré que, telle une forteresse, la Faculté de droit, restait *in fine* tout aussi fermée que le Conseil d'État. C'est pourquoi l'on peut dire qu'à l'issue de cette deuxième étape, le service public apparaît comme le résultat des activités particulières d'un petit groupe de producteurs, avec « *la doctrine* » qui « *s'incarne dans le professeur* » et « *la jurisprudence dans le magistrat* »³¹⁸. Ce résultat autorise ainsi à parler du service public comme d'un véritable savoir d'élites (qu'on songe par exemple, parmi le millier de membres du Conseil d'État sous la Troisième République, au petit nombre d'entre eux qui ont occupé la fonction de commissaire de gouvernement). Il va s'agir à présent de confronter ce savoir d'élites à des problématiques de plus grande ampleur. Si l'on reprend la tripartition traditionnelle du droit romain, c'est un peu comme si la première partie de la thèse avait traité « les hommes (et la femme !) » et la deuxième « les actions ». La troisième ne va pas traiter « les choses », mais autre chose : elle va porter le rapport de forces à l'extérieur du champ, en élargissant, selon une logique de cercle concentrique, le champ juridique au champ du public.

³¹⁶ JAMIN Christophe et JESTAZ Philippe, *La doctrine*, ouvrage cité, p. 247.

³¹⁷ SACRISTE Guillaume, préface à SALEILLES Raymond, *Le droit constitutionnel de la Troisième République*, Paris, Dalloz, 2010, p. 25.

³¹⁸ RIVERO Jean, « Jurisprudence et doctrine dans l'élaboration du droit administratif », article cité, p. 28.

Troisième partie

Au-delà du droit, mais par le droit : le service public au travers de trois enjeux du champ politique

« On ne peut comprendre un combat de boxe en observant un seul des protagonistes » (Everett Hughes¹)

Le titre de cette troisième et dernière partie reprend en l'adaptant la célèbre formule de Raymond Saleilles. Cette formule se trouve dans préface que le professeur de droit civil de la faculté parisienne donne au livre de son collègue Gény *Méthodes d'interprétation et sources en droit privé positif* : « Par le Code civil, mais au-delà du Code civil ! »². Aussitôt après avoir lâché cette formule, Saleilles ajoute que le fond de sa pensée serait plutôt « *Au-delà du Code civil, mais par le Code civil* », et précise : « *Ce à quoi nous tenons le plus, c'est à "l'Au-delà". Il sera difficile désormais que cet "Au-delà" ne devienne pas le mot d'ordre de tous les juristes* »³. Ce mot d'ordre correspond à l'objectif de cette dernière partie de la thèse, qui est d'appréhender ce qui est au-delà du droit, mais par le droit. En partant du principe que le droit est un monde à part, mais aussi que ce monde n'est pas coupé du reste de la société, l'analyse quitte ainsi le champ strictement juridique et le champ universitaire pour découvrir ce que l'entrée par le droit ne doit pas nous faire oublier, à savoir qu'« *il n'est pas trop de dire que le droit fait le monde social, mais à condition de ne pas oublier qu'il est fait par lui* »⁴. En d'autres termes, il s'agit de ne pas oublier que le concept de service public existe, sur la période, en dehors du champ juridique, bien qu'il soit préempté par les acteurs de ce champ. Cette dernière partie a donc pour objet la diffusion de l'objet en dehors de la sphère des juristes.

Même si on pressent assez facilement ce qu'elle peut amener à l'analyse, la notion de politisation est insuffisante à élargir l'objet « service public » à ce qui se passe à l'extérieur du champ juridique. On peut certes croire que tous les arrangements orchestrés par les administrativistes ne sont en fait que des traductions sophistiquées de préférences primitivement politiques, mais ce jugement, s'il contient une part de vérité, ne respecterait pas complètement l'objet qui a été analysé jusque-là. Il faut en effet rester attentif à toutes les procédures de vérification mises en place par les membres du Conseil d'État, avec des décisions qui sont successivement élaborées, contrôlées et prises par le rapporteur, le vérificateur, le commissaire du gouvernement et la formation du jugement. Toutes ces étapes, qui poussent les membres du Conseil à se demander à chaque fois « A-t-on assez hésité ? », et auxquelles Bruno Latour, dans sa volonté de comparer la production du droit avec la science de laboratoire, a été si sensible, méritent d'être rappelées au moment de quitter la « cuisine » du droit administratif et sa mécanique interne. Il faudrait redire également que les membres de la section du Contentieux ont un statut hybride : à la fois magistrats et hauts fonctionnaires, ils sont des

¹ HUGHES Everett, « The Ecology of Race Relations » in HUGHES Everett et THOMPSON Edgar (dir.), *Race: Individual and Collective Behavior*, Glencoe, Free Press, 1958, p. 204. C'est moi qui traduis.

² SALEILLES Raymond, « Préface » in GÉNY François, *Méthodes d'interprétation et sources en droit privé positif*, Paris, LGDJ, 1919 [1899], p. XXV.

³ *Ibidem*.

⁴ BOURDIEU Pierre, « La force du droit », article cité, p. 13.

agents d'État qui appréhendent les débats autour du service public *par le haut*. Tout le propos de cette dernière partie de la thèse est d'essayer de faire varier les échelles d'analyse en proposant d'autres angles d'approche sur le service public tertio-républicain. On sort ainsi de « *la convention tacite entre initiés* »⁵ que peut être le contentieux pour envisager les revendications démocratiques autour du service public, lesquelles permettent d'éprouver la consistance du droit administratif. Il s'agit par ce biais d'évaluer la puissance de ce droit, en se demandant par exemple ce que « valent » les brochures des socialistes face à l'armature rhétorique et la voix officielle d'un arrêt du Conseil d'État, et de travailler, à l'intersection du champ bureaucratique et du champ juridique, sur la jonction entre le service public des administrativistes et le service public de la mouvance socialiste. Ce dernier moment se situe ainsi en plein dans le passage d'une logique de la puissance à une logique du service, dans le passage du régalien à l'économique et dans la question de savoir ce qu'un tel passage implique au cœur de l'État.

En se demandant à quel moment le service public a pu devenir un opérateur de traduction pour d'autres acteurs et en revenant sur les réappropriations sociales et politiques dont cette idée a pu faire l'objet, cette troisième partie rencontre des formes consacrées (le syndicat, la grève, le socialisme, l'impôt) qui drainent toutes, comme on le verra, des potentialités déçues. Dans ce dernier moment, l'analyse va ainsi se concentrer sur des acteurs dont l'action a été jusqu'à présent quelque peu mise en sourdine. Ces acteurs, tels les syndicats, les fonctionnaires, les maires et même les contribuables (qu'on se souvienne du graphique 6 du chapitre 5, qui montrait l'importance du contentieux autour des contributions directes et indirectes dans l'activité quotidienne du juge) sont *a priori* les premiers « clients » du droit administratif. Les groupes de pression, le *cause lawyering* dont on a constaté plus haut l'absence vont ainsi être trouvés avec les syndicats de fonctionnaires et les porte-parole des communes, soulignant par-là même « *le rôle d'intermédiaires, souvent tenu, dans la diffusion d'idées, de mots ou de catégories statistiques, par les militants actifs, les dirigeants, puis les employés des organisations collectives* »⁶.

Cette dernière partie propose trois éclairages : un « par en bas » (le droit de grève et le syndicalisme au sein de la fonction publique), un par le local (le socialisme municipal) et un national (l'adoption de l'impôt sur le revenu). Ces trois éclairages reviennent sur trois enjeux du champ politique sous la Troisième République, enjeux qui sont en même temps des principes de polarisation. En suivant une gradation dans l'ordre des chapitres, puisqu'on va du plus juridique (*a priori*) au moins juridique (à cette réserve près que même les faits de fiscalité sont à l'époque juridicisés), nous étudions ces trois problèmes, qui sont déjà relativement bien documentés, non pas pour eux-mêmes, mais dans une perspective instrumentale, c'est-à-dire rapportés à ce que nous entendons mettre en lumière au sujet du concept de service public.

⁵ DE LAUBADÈRE André, « Le Conseil d'État et l'incommunicabilité », article cité, p. 18.

⁶ LEMERCIER Claire, « La France contemporaine : une impossible société civile ? », *Revue d'histoire moderne et contemporaine*, numéro 52-3, 2005, p. 177.

Chapitre 7

Le service public vu d'« en bas » : le droit de grève et la syndicalisation des fonctionnaires

« *Le pauvre syndicaliste est tellement attaqué de toutes parts que je ne me souviens plus d'où viennent les coups* » (Henri Waroquier)¹

Comme on a eu l'occasion de le noter à diverses reprises, le « public » est le grand absent de l'histoire du service public à dominante juridique. Pour essayer de trouver ce public, il faut essayer de changer d'échelle et délaisser pour un temps l'entrée par le haut qui a été privilégiée jusqu'ici. Une possibilité pour faire l'histoire du service public par le bas serait de s'intéresser à la trajectoire des justiciables, mais on a déjà constaté le faible rendement des archives de ce point de vue. Une autre piste de décentrement consiste à se focaliser sur le « *point de rencontre effectif que constitue le guichet* »². Cette approche a été développée par plusieurs travaux de sciences sociales³, dans un cadre notamment ethnographique. En droit, le point de vue du « guichet » trouve un équivalent dans la réflexion d'Eisenmann pour qui, « *s'il peut exister un point de contact, une zone de convergence resserrant le réseau toujours mouvant et complexe des relations État/citoyens, c'est d'abord au niveau – et grâce à – l'existence d'une fonction publique* »⁴. Dans la conception personnaliste promue par Eisenmann, les agents constituent l'interface du rapport entre l'État et la société : « *ce sont eux qui font véritablement ce que l'État est* »⁵. Dans sa description du travail quotidien de l'administration, Vincent Dubois écrit pour sa part que « *la vie au guichet, ce sont aussi des vies singulières qui se racontent* »⁶. Cet aspect de la relation administrative est intéressant, mais, on l'a déjà dit, il se trouve inapplicable aux requérant-e-s qui saisissent le Conseil d'État sous la Troisième République. Ce qui est plus fondamental pour notre enquête, c'est la distinction entre le « haut » et le « bas » dans la sociologie des institutions, et notamment dans la notion de *street-level bureaucracy* de Lipski⁷. Cette distinction mérite d'être discutée si l'on veut échapper « *aux oppositions préconstituées de la vision juridico-administrative entre le "haut" et le "bas"* »⁸. Dans la mesure où elle fait fond sur la domination des sommets administratifs sur les bureaucrates « de terrain », elle pose en effet des questions de stratification sociale. Or, comme l'écrit Pierre Bourdieu, « *le réflexe professionnel du sociologue est de rappeler que les divisions entre les*

¹ « Débat sur le rapport entre les fonctionnaires et l'État » (1908) in DURKHEIM Émile, *Textes*, ouvrage cité, tome 3, p. 210.

² DUBOIS Vincent, *La vie au guichet : administrer la misère*, Paris, Éditions du Seuil, 2015 [1999], p. 17. C'est moi qui souligne.

³ Outre le livre de Vincent Dubois, on peut mentionner, entre autres, celui de Jean-Marc Weller, *L'État au guichet : sociologie cognitive du travail et modernisation administrative des services publics* (Paris, Desclée de Brouwer, 1999) et celui d'Alexis Spire, *Accueillir ou reconduire : enquête sur les guichets de l'immigration* (Paris, Raisons d'agir, 2008).

⁴ CHIFFLOT Nicolas, « Avant-propos » in EISENMANN Charles, *Écrits de droit administratif*, ouvrage citée, p. XLVIII.

⁵ *Ibidem*, p. XLIII.

⁶ DUBOIS Vincent, *La vie au guichet*, ouvrage cité, p. 33.

⁷ LIPSKY Michael, *Street-level Bureaucracy: Dilemma of the Individual in Public Services*, New York, Russel Sage Fondation, 1980.

⁸ DUBOIS Vincent, *La vie au guichet*, ouvrage cité, p. 344. Voir aussi, dans ce livre (p. 52), la note critique sur les catégories de « micro » et « macro ».

âges sont arbitraires. C'est le paradoxe de Pareto disant qu'on ne sait pas où commence la richesse »⁹. *Mutatis mutandis*, une institution déjà élevée dans l'ordre politico-administratif peut toujours être située plus bas qu'une autre. De même, comme on l'a vu, il y a un sens en sociologie à parler de « dominé-e-s des dominant-e-s » ou de « dominant-e-s des dominé-e-s ». Dès lors, si l'on veut dynamiser les catégories de haut et de bas dans l'analyse des institutions, il importe de comprendre que la domination est une modalité plus qu'une substance. Dans ce cadre, on peut rappeler que si le syntagme de « *l'histoire par en bas* [*history from below*] » se trouve dans *The Making of the English Working Class* de Thompson, il se relie à une approche historiographique qui existait déjà chez des auteurs comme Jaurès ou Mathiez. Comme le relève Paul Pasquali, c'est au sujet de ce dernier que Lucien Febvre parle dès 1932 « *d'histoire vue d'en bas* »¹⁰. En convoquant cette catégorie de l'*history from below*, l'important est donc surtout de saisir que « *par-delà les différences d'objets et de styles, le projet est similaire : mettre au premier plan le peuple, les anonymes et les marginaux, contre les récits centrés sur les grands hommes, les États et les institutions ; et insister sur la rationalité des croyances et révoltes populaires, contre le regard surplombant des élites et de l'historiographie traditionnelle des mouvements sociaux* »¹¹.

Quel sort peut-on faire à la jurisprudence administrative à partir du moment où l'on entend privilégier une histoire par le bas ? Si tout porte à croire que les décisions du Conseil d'État en matière de droit de la fonction publique demeurent un indicateur de l'état des luttes sociales, l'entrée par la jurisprudence doit toutefois être relativisée sur deux points. Le premier touche au fait que les interventions sur la question de la syndicalisation des fonctionnaires mobilisent plusieurs types de supports (monographies, parties de traités, brochures, manifestes, lettres, articles de presse) de la part d'une multitude d'acteurs aux statuts hétérogènes. Parmi les interactants on trouve ainsi, sans surprise, des juristes (majoritairement de droit public), des économistes – formés par le droit – tels Fernand Faure, des membres du Conseil d'État (Chardon, Cahen-Salvador, Alibert), d'autres hauts fonctionnaires (Demartial, Mer), des petits et moyens fonctionnaires (Piquemal, Laurent, Waroquier, d'Hugues), des instituteurs/rices (Glav, Roussel, Nègre, les époux Bouët), des « publicistes » (au sens qu'à ce terme à l'époque) tels Maxime Leroy ou Eugène d'Eichthal, des parlementaires (Paul-Boncour, Barthou, Jaurès, Lefas) ou encore des universitaires non juristes comme Durkheim ou Bouglé. Dans cet éventail d'interventions, les positions des uns et des autres déterminent grandement leurs prises de positions, le droit servant tendanciellement d'instrument de codification pour passer par exemple du litige au procès. Si cette formulation fait penser à la sociologie de la traduction, ce chapitre ne recourt pas aux analyses de ce courant car les phénomènes qu'il décrit ne sont pas des phénomènes purement *cognitifs*. Ces phénomènes sont effet de l'ordre de la mobilisation, et aussi de la réaction à cette mobilisation, comme le suggère la citation d'Everett Hughes placée en exergue de la troisième partie. Sans nécessairement qu'on ait à se prononcer sur l'existence d'une *classe* des petits et moyens fonctionnaires sous la Troisième République, une telle approche rejoint la perspective d'E. P. Thompson lorsqu'il écrit :

La notion de classe intervient quand un certain nombre d'hommes, du fait d'expériences (héritées ou partagées) qu'ils ont en commun, ressentent et articulent l'identité de leurs intérêts entre eux et contre d'autres hommes dont les intérêts sont différents, et souvent opposés aux leurs.¹²

⁹ BOURDIEU Pierre, *Questions de sociologie*, ouvrage cité, p. 143.

¹⁰ FEBVRE Lucien, « Albert Mathiez : un tempérament, une éducation », *Annales d'histoire économique et sociale*, numéro 18, 1932, p. 576.

¹¹ PASQUALI Paul, « La politique de l'"histoire par en bas" », *Genèses*, numéro 99, 2015, p. 155.

¹² THOMPSON Edward Palmer, *The Making of the English Working Class*, ouvrage cité, p. 9. C'est moi qui traduis.

L'idée selon laquelle les acteurs doivent poser leur existence et la défense de leurs intérêts contre d'autres individus qui en font autant a été utilisée par la sociologie interactionniste des professions comme une prise de distance par rapport au point de vue traditionnel (notamment celui de Parsons), et ce afin de se démarquer du discours indigène des *professions* par rapport aux *occupations*. En mettant en doute l'existence de critères universels et rationnels de délimitation entre ces deux types d'activité, Hughes « *met l'accent sur l'utilisation du discours identitaire comme une arme argumentative dans des conflits et des controverses. D'où sa proposition de ne jamais étudier les groupes sociaux en eux-mêmes* »¹³. Bien que toute référence à la sociologie des professions outre-Atlantique doive être nuancée par le fait que l'État ne signifie pas la même chose en France et aux États-Unis, cet avertissement méthodologique a pour fonction de dénoncer une compréhension du problème qui se fonderait sur une conception homogène et unifiée de la fonction publique.

Comme l'on vient de s'en apercevoir, la question du droit de grève et de la syndicalisation au sein de la fonction publique nous conduit à nouveau vers des débats qui sont en plein dans la sociologie des professions. Si la problématique du fonctionnarisme peut être éclairée sous l'angle de cette tradition, c'est parce que la possible syndicalisation des agents publics met directement en jeu le concept anglais de *profession* : qu'est-ce qu'un groupe d'individus qui exercent le même métier a-t-il le droit de faire (ou l'obligation de ne pas faire) pour défendre sa condition matérielle et structurer la profession comme il l'entend ? À cet égard, il faut d'emblée rappeler que tout ce qui relève des corporations, des jurandes, des maîtrises évoque à l'époque une organisation d'Ancien Régime honnie et balayée par la Révolution française. Pourtant, on constate parallèlement que, sous la Troisième République, « *de plus en plus une profession est une patrie* »¹⁴, pour reprendre le mot de l'écrivain conservateur Émile Faguet. Les professeurs de droit évoqués dans les chapitres précédents se posent eux-mêmes la question de leur représentation professionnelle avec la création de l'Association des membres des facultés de droit (1904), et un universitaire comme Célestin Bouglé organise aussi la représentation « syndicale » au sein de l'enseignement supérieur. En 1909, Maxime Leroy peut ainsi déclarer avec enthousiasme que « *ces associations, ces conflits ne tendent à rien moins qu'à instaurer un ordre nouveau fondé sur la profession* », et qu'« *un nouveau "pouvoir" est né dans la cité en face de l'Exécutif, du Législatif et du Judiciaire : le Professionnel* »¹⁵. De même que la question centrale posée par le chapitre précédent était « Qu'est-ce qu'un fait pour le droit et pour les sciences sociales ? », de même le grand enjeu de celui-ci est de déterminer ce qu'est une profession, et plus précisément ce que cela veut dire pour un groupe d'individus de travailler pour le compte de l'État.

En abordant la mobilisation professionnelle des fonctionnaires, il faut bien voir que les syndicats n'ont ni les mêmes outils de diffusion ni les mêmes moyens de domination que les *robins* pour écrire leur histoire des services publics. Face à la production par le haut que constituent les arrêts du Conseil d'État, les instituteurs/rices, qui contribuent de façon décisive à développer l'esprit républicain sur le terrain, disposent par exemple de leurs propres revues pédagogiques (comme *L'École émancipée*), mais ces canaux ne peuvent être comparés avec l'œuvre prétorienne de la section du Contentieux. Aussi, très rapidement, le conflit autour des revendications syndicales des fonctionnaires va-t-il se trouver « *transcrit, au moins pour une partie, dans les catégories propres de l'univers juridique* »¹⁶. Pour pouvoir contribuer au débat

¹³ BOUSSARD Valérie, DUBAR Claude et TRIPIER Pierre, *Sociologie des professions*, ouvrage cité, p. 103.

¹⁴ Cité par Célestin Bouglé dans *Syndicalisme et démocratie*, ouvrage cité, p. 18.

¹⁵ LEROY Maxime, *Syndicats et services publics*, Paris, Armand Colin, 1909, p. XI.

¹⁶ SACRISTE Guillaume, *La République des constitutionnalistes*, ouvrage cité, p. 429.

sur le droit de grève des fonctionnaires, il fallait donc arguer d'une compétence qui constituait un ticket d'entrée : « *Le langage du droit étant considéré par l'ensemble des acteurs du champ du pouvoir républicain comme le langage légitime pour prendre en charge les conflits sociaux, l'ensemble des protagonistes devait user de ses catégories savantes et auteurs canoniques pour être socialement habilité à intervenir dans le débat public sur le fonctionnarisme, contribuant à ainsi construire collectivement et objectivement une arène fortement juridicisée* »¹⁷. Les acteurs possédaient bien évidemment des ressources inégales du point de vue de ce ticket d'entrée via le droit, droit auquel une publicité et une solennité de discours donnaient la forme de l'officiel :

L'officiel est ce qui peut et doit être rendu public, affiché, proclamé, à la face de tous, devant tout le monde, par opposition à ce qui est officieux, voire secret et honteux ; avec la publication officielle (« au journal officiel »), tout le monde est à la fois pris à témoin et appelé à contrôler, à ratifier, à consacrer, et il ratifie, et consacre, par son silence même (c'est le fondement anthropologique de la distinction durkheimienne entre la religion, nécessairement collective et publique, et la magie, qui se condamne, subjectivement et objectivement, par le fait de se dissimuler).¹⁸

Si, comme on l'a éprouvé dans le chapitre 6, le droit administratif est un mélange de religion et de magie, il porte avec lui le pouvoir d'accueillir ou au contraire de débouter le syndicalisme fonctionnariste, bref de lui donner ou non une forme recevable : « *La violence symbolique, dont la forme par excellence est sans doute le droit, est une violence qui s'exerce, si l'on peut dire, dans les formes, en mettant les formes. Mettre des formes, c'est donner à une action ou à un discours la forme qui est reconnu comme convenable, légitime, approuvée, c'est-à-dire une forme telle que l'on peut produire publiquement, à la face de tous, une volonté ou une pratique qui, présentée autrement, serait inacceptable* »¹⁹.

En dépit de sa fonction de régisseur des luttes menées par les employé-e-s du secteur public, le Conseil d'État, et à travers lui le contentieux administratif, trouve avec la mobilisation des fonctionnaires un redoutable obstacle à sa construction d'un droit *ad hoc* pour juger des affaires de l'État. Il n'est d'ailleurs pas anodin de constater que ce sont les (jeunes) privatistes qui critiquent le plus le refus de la Cour de cassation d'appliquer la loi de 1884 aux agents de la fonction publique. La création des syndicats de fonctionnaires défie directement la portée du droit administratif en questionnant l'universalité de la loi de désintéressement sur laquelle il a fondé son déploiement : le discours sur l'intérêt général et le service de la chose publique n'est-il pas après tout lénifiant, et surtout inégalement distribué ? Ce type d'interrogation trouve à l'époque un écho chez les juristes qui s'intéressent de près au droit administratif sans occuper de position déterminante au sein de l'Université, à l'instar d'André Mater, qui déclare espérer que, dans le nouveau régime économique qu'il appelle de ses vœux (*i.e.* le socialisme), « *les juristes ne subsisteraient pas plus que les pontifes et les guerriers* »²⁰. De manière générale, on peut relever, au sujet de la fonction publique, un décalage entre une littérature philosophico-juridique édifiante, et l'image des « ronds-de-cuir » véhiculée dans la presse ou dans certaines publications. À rebours de la caution philosophique que représente Hegel pour la valorisation des fonctionnaires comme « classe universelle », d'autres écrits énoncent que « *si le fonctionnaire doit être distingué des autres citoyens, c'est non pas positivement au nom de l'universalité de ses fins, mais négativement car acteur à l'utilité douteuse au regard de celle*

¹⁷ SACRISTE Guillaume, *La République des constitutionnalistes*, ouvrage cité, p. 429.

¹⁸ BOURDIEU Pierre, « Habitus, code et codification », article cité, p. 42.

¹⁹ *Ibidem*, p. 43.

²⁰ Cité par Léon Duguit, « Le syndicalisme », *Revue politique et parlementaire*, numéro 56, 1908, p. 493.

des producteurs »²¹. Surtout, la non-affiliation partisane, revendiquée haut et fort par les grands commis du Conseil d'État, ne transforme pas le haut fonctionnaire en « *eunuque de la politique* »²². La période tertio-républicaine est en effet marquée par une politisation sans précédent de la fonction publique, avec l'attraction d'un Parlement qui « *désorbite* » ainsi l'administration, et un député qui « *devient la terreur des fonctionnaires* »²³.

Ce chapitre sur le droit de grève et la syndication dans la fonction publique constitue un moment pivot dans notre enquête puisqu'il est le premier à se focaliser sur les dominé-e-s du champ du public. Comme on a commencé à l'expliquer avec Alain Garrigou au sujet du suffrage universel et de l'éducation politique du peuple, les petits fonctionnaires ont aussi, comme les ouvriers, leur propre culture. On peut ainsi penser à la pratique de la démocratie dans leurs instances de délibération ou dans les organisations ouvrières, phénomène d'autant plus remarquable à une époque où la violence dans les rapports sociaux et politiques est on ne peut plus courante, y compris lors des réunions électorales. La jonction des employé-e-s de la fonction publique avec un monde ouvrier déjà largement rassemblé dans la CGT est d'ailleurs une question lancinante entre 1900 et 1920. Cette tentation de la lutte des classes heurte frontalement l'héritage de la Révolution tel que le conçoivent la majorité des républicains au pouvoir :

Le principe de ce discours est simple : la Révolution de 1789 a, une fois pour toutes, aboli les privilèges et la séparation entre les ordres, donc entre les groupes sociaux ; toute tentative pour faire revivre cette séparation nie l'héritage révolutionnaire, c'est-à-dire le cœur de la République, et doit être combattue comme division de la nation. A l'exception des socialistes, ce discours est repris de façon quasi générale. On le retrouve chez les plus progressistes, à l'instar du radical Léon Bourgeois : « Il n'est plus politiquement de bourgeois et d'ouvrier, la révolution et le suffrage universel ont fait de tous des citoyens et des électeurs ».²⁴

Le discours politique dominant sous la Troisième République est ainsi celui d'un modèle intégrateur, fondé sur une « *culture politique de la citoyenneté, connotée "sociale" mais interclassiste* »²⁵. En termes d'historiographie, cette approche de la Troisième République a été battue en brèche par la socio-histoire. Au sujet de l'union des citoyens dans la tranchée, Nicolas Mariot note ainsi : « *Sans chercher à retrouver une autre vérité de la guerre, la réinterrogation des liens entre apprentissage disciplinaire, conformisme social, exercice de la violence et cultures de classe permettrait peut-être de ne pas faire reposer la question du lien social sur le seul postulat d'un partage de représentations ou de l'existence d'un "imaginaire" dont, bien souvent, rien ne dit qu'il soit "commun"* »²⁶. Par-là, la socio-histoire critique se rapproche du concept d'*agency* d'E. P. Thompson, qui peut s'avérer pertinent au sujet du prolétariat administratif de la Troisième République. Dans la préface de *La formation de la classe ouvrière anglaise*, l'historien britannique explique sa triple opposition à l'orthodoxie fabienne, à ceux qu'il appelle « *les historiens empiriques de l'économie* » et à l'orthodoxie du « *progrès des Pèlerins [Pilgrim's Progress]* »²⁷ : « *Mon différend avec la première et la deuxième de ces*

²¹ BRAS Jean-Philippe, *Les approches théoriques de la fonction publique*, thèse pour le doctorat en droit public, Université Paris 1, 1985, tome 2, p. 19.

²² *Ibidem*, p. 226.

²³ BOUGLÉ Célestin, *Syndicalisme et démocratie*, ouvrage cité, p. 5.

²⁴ FONTAINE Marion, « La République est ouverte à toutes les classes sociales », chapitre d'ouvrage cité, p. 153.

²⁵ REBÉRIOUX Madeleine, « La culture au pluriel » in BURGUiÈRE André et REVEL Jacques (dir.), *Histoire de France*, Paris, Éditions du Seuil, 1993, p. 234.

²⁶ MARIOT Nicolas, « Faut-il être motivé pour tuer ? », article cité, p. 177.

²⁷ THOMPSON Edward Palmer, *The Making of the English Working Class*, ouvrage cité, p. 12. C'est moi qui traduis.

orthodoxies réside dans le fait qu'elles tendent à obscurcir la marge d'action contrainte [agency] des ouvriers et leur degré de contribution, par des efforts conscients, à la fabrication de l'histoire [making of history] »²⁸, dit ainsi Thompson. C'est dans ce texte célèbre qu'apparaît pour la fois ce terme d'*agency* que nous nous réapproprions et qui désigne une marge d'action autonome et socialement située. Ce concept rejoint la perspective de la théorie des champs, Bourdieu avançant que « *dès qu'il n'y a plus de lutte, c'est-à-dire de résistance des dominés, il y a monopole des dominants et l'histoire s'arrête. Les dominants, dans tous les champs, voient leur domination comme la fin de l'histoire – au double sens de terme et de but – qui n'a pas d'au-delà et se trouve donc éternisée* »²⁹. Aussi, l'*agency* popularisé par E. P. Thompson nous apparaît comme un concept idoine pour « *parler des dominés de manière juste, et réaliste, sans s'exposer à paraître les enfoncer ou les exalter, surtout aux yeux de tous les bons apôtres qu'une déception ou une surprise à la mesure de leur ignorance portera à lire des condamnations ou des célébrations dans des tentatives informées pour dire les choses comme elles sont* »³⁰.

Avec la question des droits accordés aux fonctionnaires dans l'exercice de leur profession, l'enquête se situe toujours au cœur du champ du pouvoir, car, avec leurs revendications, c'est tout simplement l'État qui se trouve mis en question. Il s'agit là d'un point qui a été bien mis en valeur par les travaux anglophones, comparés ou non, sur la sociologie historique de la Troisième République. Cécile Laborde écrit ainsi que « *paradoxalement, c'est au moment même où l'État se trouvait placé au centre du débat politique et qu'il s'établissait lui-même [sic] comme un organe légitime de réforme sociale et morale qu'il est mis en accusation, aussi bien en pratique qu'en théorie* »³¹. Stuart Jones remarque lui à juste titre que « *le renouveau de la réflexion sur l'État a été stimulé par l'impossibilité de maintenir l'ancienne forme de la distinction public/privé à la lumière de la forme démocratique et des fonctions étendues de l'État moderne* »³². Dans sa tentative de comparaison entre la France et la Grande-Bretagne, il fait valoir qu'en Angleterre, la classe dirigeante a supposé que l'intérêt public et l'intérêt privé étaient commensurables, et qu'en France, c'est l'hypothèse contraire qui a été retenue, différence qui s'explique selon lui par le développement outre-Manche d'un « *ordre très majoritairement libéral* », soutenu « *par une théorie économique orthodoxe* », alors qu'en France, « *la doctrine juridique et, plus largement, la réflexion sur la nature des institutions publiques étaient bien plus importantes* »³³. Entre 1870 et 1940, l'éventail des mouvements socialistes n'hésitait pas à accrédi-ter l'idée marxienne selon laquelle les États sont les fondés de pouvoir du capital. La critique de l'État s'appliquait au droit qu'il secrétait : celui-ci était un instrument de protection des intérêts de la classe dominante, la science du droit une discipline conservatrice et ceux qui l'étudiaient « *des réactionnaires professionnels* »³⁴. Aux yeux des syndicalistes, la masse des fonctionnaires représentait moins l'État que le peuple, de sorte que leur légitimité ne venait pas d'en haut, mais d'en bas, raison pour laquelle certains d'entre eux en appelaient à une résorption de l'État dans les fédérations professionnelles. Par conséquent, la question était non seulement de savoir ce que représentait l'État, mais aussi de

²⁸ THOMPSON Edward Palmer, *The Making of the English Working Class*, ouvrage cité, p. 12.

²⁹ BOURDIEU Pierre, *Questions de sociologie*, ouvrage cité, p. 168.

³⁰ BOURDIEU Pierre, *Méditations pascaliennes*, Paris, Éditions du Seuil, 1997, p. 336. Sur cette question de la marge de manœuvre des dominé-e-s en histoire, nous nous permettons de renvoyer à Gil Bartholeyns, « Sociologies de la contrainte en histoire : grands modèles et petites traces », *Revue historique*, numéro 642, 2007, p. 285-363.

³¹ LABORDE Cécile, *Pluralist Thought and the State in Britain and France (1900-1925)*, Basingstoke, Macmillan, 2000, p. 3.

³² JONES Stuart, *The French State in Question*, ouvrage cité, p. 207. C'est moi qui traduis.

³³ *Ibidem*, p. 52.

³⁴ MATER André, « Le socialisme juridique », *Revue socialiste*, numéro 235, 1904, p. 9.

déterminer qui représentait le mieux le « public ». En 1908, si Célestin Bouglé concédait que l'État, « sans doute », représentait le public « très imparfaitement », il ajoutait : « Moins imparfaitement, à tout prendre, que ne le représenteraient les divers organes que pourraient constituer ses employés syndiqués »³⁵. Comme l'affirme Jeanne Siwek-Pouydesseau, l'effroi était politique : « Comment admettre que les agents publics puissent s'allier au mouvement ouvrier dont l'un des buts avoués était la destruction de l'État ? »³⁶.

Ce propos introductif avait pour but d'établir un premier jalon suggérant que, sous la Troisième République, l'« admiration d'État » se trouve être sociologiquement différenciée. Cette différenciation n'empêche pas l'État, par l'intermédiaire de ceux qui le représentent, d'accorder une reconnaissance légale aux syndicats. Cela étant, il faut noter que « l'espace du syndicalisme français, tel que dessiné au dix-neuvième siècle, est un espace où il n'y a pas de place pour la revendication politique », et que « les parlementaires de 1884, en votant l'interdiction de l'accès du syndicat à la scène politique, ont écarté les aspirations d'un courant ouvrier favorable à la politisation syndicale, non représenté dans leurs rangs »³⁷. La jurisprudence judiciaire se chargera pour sa part d'exclure *en droit* les fonctionnaires du champ d'application de la loi du 21 mars 1884. Cette exclusion a ceci de puissant qu'elle souligne l'effet de réalité qu'a le pouvoir de l'officiel en empêchant l'usage légal d'un mot. Ainsi, le fait que les différentes associations de fonctionnaires ne puissent pas s'appeler « syndicats » a pour résultante que leurs archives sont éclatées. À cette dispersion par ministère ou par secteur s'ajoute le fait que personne ne sait ce que sont devenues les archives, détruites ou démenagées par les Allemands en 1940, de la seule fédération qui centralisait toutes ces associations (la Fédération des fonctionnaires). Le matériau utilisé pour ce chapitre est donc constitué des archives des autres associations, constituées la plupart du temps par le ministère de l'Intérieur à des fins de surveillance et de répression ; ont également été mobilisées les revues syndicales éditées par les agents de « la fonction publique », syntagme dont l'emploi, pour l'époque, relève d'un coup de force, tant est importante la diversité des situations et la myriade d'associations existantes. De 1884 à 1901, face aux débuts du mouvement syndical, les pouvoirs publics font preuve d'une tolérance improvisée et arbitrée au cas par cas (A). Le vote de la loi de 1901 sur les associations représente un marqueur, et inaugure le sommet de la mobilisation fonctionnariste (B). L'entre-deux-guerres, enfin, constitue une période faite de répression et de scissions entre associations, la tolérance à l'égard du fait syndical permettant à ce moment-là la mise en place d'un embryon de cogestion (C).

A) 1884-1901 : face aux débuts du mouvement syndical, une tolérance improvisée et arbitrée au cas par cas

Au début de la Troisième République, l'État est bien plus un État gendarme (on dit aussi « État veilleur de nuit ») qu'un État-providence. Aussi, en un temps où l'État se borne encore à ses tâches traditionnelles, le service public « évoque beaucoup plus, dans son aspect général, l'exercice de l'autorité que la gestion d'une entreprise », si bien que « tant que cette ambiance ne se dégrade pas, on s'efforce de détourner les fonctionnaires des activités qui peuvent les désolidariser de ce pouvoir d'État qu'est la source de leur prestige »³⁸. Dans la plupart des services, c'est ainsi le principe d'autorité qui l'emporte et qu'on oppose à la masse des

³⁵ BOUGLÉ Célestin, *Syndicalisme et démocratie*, ouvrage cité, p. 5.

³⁶ SIWEK-POUYDESSEAU Jeanne, *Le syndicalisme des fonctionnaires jusqu'à la guerre froide*, ouvrage cité, p. 39.

³⁷ SOUBIRAN-PAILLET Francine, *L'invention du syndicat (1791-1884) : itinéraire d'une catégorie juridique*, Paris, LGDJ, 1999, p. 10.

³⁸ QUERRIEN Max, « Du droit jurisprudentiel au droit écrit : la part du Conseil d'État dans l'élaboration du statut de la fonction publique », *Livre jubilaire*, ouvrage cité, p. 320.

fonctionnaires : « *L'administration supérieure ne veut souffrir aucune atteinte portée à son pouvoir discrétionnaire, aucune autorité qui se dresse en face d'elle pour discuter ses ordres avec la force morale que donne le nombre* »³⁹. Si d'autres pays (l'Italie, la Grande-Bretagne, les États-Unis) restreignent à la même époque le droit de grève des fonctionnaires, la France fait le choix d'un modèle « *fermé* » (c'est-à-dire réglementaire) de fonction publique, contre le modèle « *ouvert* »⁴⁰ (c'est-à-dire contractuel) de la Grande-Bretagne et des États-Unis. Les employés communaux, eux, sont nommés par les maires, et ont un contrat de droit privé, même si leur contentieux est intégré au droit administratif par l'arrêt *Cadot* (CE, 13 décembre 1889).

Si, comme le rappelle Claire Lemerrier, « *l'existence et la vigueur de syndicats, d'associations et d'autres formes d'organisation sont manifestes bien avant leur tolérance puis leur reconnaissance légale, voire leur utilisation par l'État* », on ne peut pour autant nier la prégnance du culte de l'intérêt général et d'un « *discours de la généralité* » qui « *pèse sur les pratiques* »⁴¹. La période qui s'étend de l'adoption de la loi autorisant les syndicats professionnels (21 mars 1884) à celle de la loi sur la liberté d'association (1 juillet 1901) constitue ce que Jeanne Siwek-Pouydesseau appelle un « *entre-deux-lois* »⁴². Même si cette périodisation n'est pas toujours facile à respecter du fait de l'existence de constantes relatives au fait syndical, elle renvoie à une séquence historique facilement délimitable par deux interventions majeures du législateur. La première de celles-ci est donc la loi de 1884 sur les syndicats, qui posent un problème crucial d'application (a). Dans ces années-là, l'hostilité des employé-e-s et ouvriers/ouvrières à l'égard de l'État se fait déjà sentir, en même temps que leurs premiers efforts de mobilisation (b) ; au même titre que la Cour de cassation, le Conseil d'État est un acteur important de ces premiers débats, sa jurisprudence dessinant les linéaments d'une admission très contrôlée des intérêts professionnels dans le champ du public (c).

a) La loi de 1884 et son champ d'application

L'ouverture la plus spectaculaire de la période réside indéniablement dans le vote de la loi de 1884, adoptée sous les auspices de Waldeck-Rousseau, et qui fait suite à l'abrogation par Napoléon III du délit de coalition (24 mai 1864). Si ouverture au fait syndical il y a, une bonne partie du monde ouvrier voit dans cette loi une loi de police et de réaction « *dans la mesure où elle tend à instaurer un contrôle sur le syndicalisme, à la fois en le cantonnant dans un objet précis et limité, excluant la politique, et en imposant aux syndicats de rédiger et de déposer des statuts, ainsi que la liste de leurs dirigeants* »⁴³. Le syndicalisme est donc reconnu, mais il doit se soumettre en contrepartie à des règles strictes, l'objectif explicite du gouvernement étant, par la solution de la légalisation, de détourner l'action syndicale de la tentation révolutionnaire. Désormais, face aux revendications du monde ouvrier, les élites politiques et économiques peuvent mettre en avant « l'avantage » que les pouvoirs publics ont bien voulu lui concéder. Ainsi, d'Eichthal affirme-t-il *a posteriori* que « *l'ancien tableau de la sujétion du travail manuel au capital est devenu absolument faux depuis le suffrage universel, la liberté des groupements syndicaux, le droit extrême de refus collectif du travail* »⁴⁴. Le discours de classe

³⁹ NÉZARD Henry, *Théorie juridique de la fonction publique*, Paris, LGDJ, 1901, p. 741.

⁴⁰ LEMOYNE DE FORGES Jean-Michel, « Fonction publique » in ALLAND Denis et RIALS Stéphane (dir.), *Dictionnaire de la culture juridique*, Paris, PUF, 2003, p. 729.

⁴¹ LEMERCIER Claire, « La France contemporaine », article cité, p. 167.

⁴² SIWEK-POUYDESSEAU Jeanne, « Les fonctionnaires entre association et syndicat jusqu'à la Seconde Guerre mondiale » in TARTAKOWSKY Danielle et TÉTARD Françoise (dir.), *Syndicats et associations : concurrence ou complémentarité ?*, Rennes, Presses universitaires de Rennes, 2006, p. 70.

⁴³ CHEVALLIER Jacques, « Le syndicalisme et l'État : entre l'autonomie et l'intégration » in DECOOPMAN Nicole (dir.), *L'actualité de la charte d'Amiens*, Paris, PUF, 1987, p. 75.

⁴⁴ D'EICHTHAL Eugène, *Grèves et syndicalisme*, Paris, Alcan, 1920, p. 17.

ne s'arrête pas là, puisque d'Eichthal soutient également que la loi de 1884, « *en créant une sorte de privilège aux unions professionnelles par rapport aux autres associations, privées encore de tout droit d'exister, a fâcheusement encouragé le prolétariat à se croire tout permis en fait de pression syndicale, comme si on lui eût concédé un véritable tabou* »⁴⁵. L'ancien directeur des usines Pleyel à Saint-Denis n'hésite pas – et il n'est pas le seul à le faire – à parler des syndicats comme d'une « *bande de malfaiteurs* »⁴⁶.

Tout en cherchant à « calmer » le monde ouvrier et à protéger l'État de la progression de ce dernier, la loi de 1884 entraîne dès sa promulgation de nombreuses controverses : « *A qui s'appliquait-elle ? S'appliquait-elle aux professions libérales ? Pouvait-on déborder le cadre du commerce et de l'industrie ?* », demande ainsi Charles Laurent rétrospectivement en 1938⁴⁷. La Cour de cassation est saisie de cette question, et, dans un arrêt du 27 juin 1885, elle estime que la loi du 21 mars 1884 sur les syndicats professionnels « *n'est applicable qu'à ceux qui appartiennent, soit comme patron, soit comme ouvriers ou salariés à l'industrie, au commerce et à l'agriculture, à l'exclusion de toutes autres personnes et de toutes autres professions* ». Pour la juridiction suprême de l'ordre judiciaire, il ne fait aucun doute que cette loi a pour objet de régler les rapports entre le capital et le travail, et qu'elle n'est pas faite pour s'appliquer aux relations de l'État et de ses agents : sur cette base, les syndicats de fonctionnaires sont donc déclarés illégaux, position qui sera constamment reprise par la Cour de cassation, y compris au-delà de 1901 (comme par exemple dans un arrêt de la chambre criminelle du 14 mai 1908). Le Conseil d'État, comme on le verra plus en détail *infra*, lui emboîtera le pas : tout au long de la Troisième République, il censurera l'existence des syndicats de fonctionnaires (ainsi CE, 13 janvier 1922, *Boisson et Syndicat national des agents des contributions indirectes*), et combattrà même les tentatives d'associer les fédérations d'agents à l'exercice de l'autorité administrative, y compris de manière purement consultative (CE, 13 mars 1935, *Fédération nationale des professeurs de lycées de garçons*). Pour revenir à notre période de « l'entre-deux-lois », le principal argument invoqué contre le syndicat était que cette forme d'association servait de remède à l'inégalité léonine entre les employeurs et les salarié-e-s, et que cette inégalité n'avait pas d'équivalent dans les services publics.

Si les deux hautes juridictions se rejoignent sur la question du champ d'application de la loi de 1884 et sur l'exclusion de la fonction publique de celui-ci, la situation sur le terrain est un peu plus complexe. Comme souvent dans le mouvement fonctionnariste, ce sont les instituteurs et les institutrices qui sont les plus prompt-e-s à se mobiliser. Le problème ne tarde pas à se poser aux autorités du ministère de l'Instruction publique. Eugène Spuller, qui occupe cette fonction dans le cabinet Rouvier, écrit ainsi dans sa circulaire du 20 septembre 1887 qu'une association d'instituteurs/rices « *rétablirait, sous une autre forme, les associations religieuses enseignantes* ». Si la ficelle du cléricalisme peut paraître un peu grosse aux yeux des maîtres d'école, le raisonnement du ministre s'appuie sur l'idée qu'« *une fonction n'est pas une profession, de même qu'un traitement n'est pas un salaire* ». À l'aide du vocabulaire officiel qui est celui de la fonction publique se crée donc comme une extraterritorialité dans le monde du travail, en vertu de laquelle l'État doit être reconnu comme un employeur à part : « *La loi qui organise les syndicats professionnels leur reconnaît des attributions manifestement incompatibles avec l'idée même d'une fonction publique. Un syndicat professionnel a, de par la loi, la personnalité civile. Conçoit-on une chambre syndicale de fonctionnaires revêtue de la*

⁴⁵ D'EICHTHAL Eugène, *Présent et avenir du syndicalisme*, Paris, Bureaux de la Revue politique et parlementaire, 1913, p. 6.

⁴⁶ *Ibidem*, p. 5.

⁴⁷ LAURENT Charles, *Le syndicalisme des fonctionnaires : aperçu historique*, conférence de l'Institut supérieur ouvrier (1938), p. 7, archives de l'Institut CGT d'histoire sociale, 94 CFD 18.

personnalité civile en dehors et à l'encontre de l'État ? ». Dans le secteur du rail, la situation est rendue plus délicate par la coexistence de compagnies concessionnaires et d'employé-e-s des chemins de fer de l'État. On tolère les syndicats pour les réseaux privés, mais on cherche à les interdire pour les régies. Le 22 mai 1894, le ministre des Travaux publics du cabinet Casimir-Perier, Charles Jonnard, est interpellé à la Chambre. Il tente en vain de justifier sa politique restrictive, mais ne peut empêcher le vote d'un ordre du jour (obtenu par l'alliance inattendue de l'extrême droite et de la gauche radicale) qui dispose : « *La Chambre, considérant que la loi de 1884 s'applique aux ouvriers et employés des exploitations de l'État aussi bien qu'à ceux de l'industrie privée, invite le Gouvernement à en respecter et faciliter l'exécution* ». Adopté par 251 voix contre 223, cette motion contraint le Gouvernement à démissionner.

Dans les domaines autres que l'Instruction publique et le chemin de fer, l'attitude des républicains de gouvernement n'est pas plus claire, et mêle improvisation et accommodement : « *Tandis que le ministre de la Guerre invitait ses représentants à se mettre en rapports avec les syndicats formés par leurs subordonnés, le ministre des Travaux publics interdisait aux cantonniers l'exercice de ce droit : vérité en-deçà du boulevard Saint-Germain, erreur au-delà !* », écrit ainsi avec malice Joseph Paul-Boncour⁴⁸. À Paris, les travailleurs municipaux, dans les rangs desquels les cantonniers et les égoutiers sont majoritaires, créent leur propre syndicat (1895), mais ce droit est refusé, aux premiers par deux circulaires de janvier et juillet 1903, aux seconds par une décision du Tribunal correctionnel de la Seine (8 juillet 1903), confirmé quelques mois plus tard (le 26 octobre) par un arrêt de la Cour d'appel de Paris. Dans les deux cas, l'argument invoqué est identique, à savoir que les égoutiers et les cantonniers collaborent à un service public. Pourtant, cet argument n'empêche pas Millerand, ministre du gouvernement Waldeck-Rousseau, d'admettre en 1899 la création d'un syndicat des ouvriers des Postes. Mais ce libéralisme reste un acte isolé, tant et si bien que les autres fonctionnaires se retrouvent contraint-e-s de s'organiser, sous l'égide de la loi du 1 avril 1898, en sociétés de secours mutuels, ces sociétés étant alors bien souvent utilisées pour introduire des démarches auprès des dirigeants de l'Administration. De façon plus générale, les employé-e-s de l'État, privé-e-s du privilège de la forme « syndicat », créent des amicales, des mutuelles ou des tontines, ces dernières ne devant pas dépasser 20 adhérent-e-s.

b) Les ouvriers et employés face à l'État

Dans les premières années du nouveau régime, les dirigeants du monde ouvrier ne font quasiment aucune différence entre républicains opportunistes et républicains radicaux. Leur rejet de tout ce qui émane des autorités instituées, qu'il s'agisse du député, du candidat, du journaliste ou de n'importe quel gouvernant, est même général : « *En dehors du patronat et contre lui, en dehors du gouvernement et contre lui, le mouvement syndical doit se développer et agir. Le socialisme d'État ne peut se construire que par la faiblesse et l'apathie ; le syndicalisme est, au contraire, une doctrine d'énergie et de combat ; il dénonce le danger et la stérilité des institutions gouvernementales* »⁴⁹. En particulier, le syndicalisme révolutionnaire a horreur de la politique sous toutes ses formes, et voit avant tout dans l'État un instrument de domination à abattre :

Pour le syndicalisme révolutionnaire, l'État est considéré comme mauvais en soi, intrinsèquement pervers : instrument de répression (armée) ou de corruption (millerandisme) des luttes ouvrières, il n'y a rien de bon à attendre de lui ; en s'attachant à le conquérir par

⁴⁸ PAUL-BONCOUR Joseph, *Les syndicats de fonctionnaires*, Paris, Cornely et Cie, 1906, p. 20.

⁴⁹ GRIFFUELHES Victor, *Syndicat et syndicalisme*, cité par Georges Lefranc, *Le mouvement syndical sous la Troisième République*, Paris, Payot, 1968, p. 98.

l'électoratisme et l'action parlementaire, la classe ouvrière ne fait qu'affaiblir sa capacité de lutte et dénaturer le sens de son action. Il faut donc, non pas chercher à transformer l'État, mais le détruire : fortement imprégné de la pensée de Proudhon, le syndicalisme révolutionnaire entretient le mythe d'une société « sans État », organiquement issue de la classe ouvrière.⁵⁰

Dans l'esprit des leaders de ce syndicalisme révolutionnaire, le service public n'est par conséquent pas reçu comme le vecteur de l'intérêt général, mais comme l'expression du contrôle de l'État sur les classes populaires : « *L'État ! Combien en ont plein la bouche. Oh apprenons à nous passer de cet élément à l'égal de la bourgeoisie dont le gouvernementalisme est un idéal. Il est notre ennemi. Dans nos affaires, il ne peut arriver que pour réglementer et soyez sûrs que la réglementation, il la fera toujours au profit des dirigeants* »⁵¹. On a déjà rappelé l'hostilité, à cette époque, du monde ouvrier vis-à-vis des inspecteurs du travail, signe de méfiance à l'endroit d'une réglementation jugée à sens unique. C'est dire que la révolution doit être menée contre l'État, « chien de garde de la bourgeoisie », et qu'elle a pour but de l'anéantir pour mettre à sa place la libre association des producteurs. Dans ce cadre, les responsables du syndicalisme révolutionnaire ne font souvent aucune distinction entre l'État et ses employé-e-s, dont le sort intéresse pourtant les socialistes parlementaires. Mais pour les éléments les plus radicaux du mouvement syndical, la tactique de ces derniers se réduit à « *dépouiller et sacrifier Pierre, c'est-à-dire la classe ouvrière, qui paie toujours, pour favoriser Paul, c'est-à-dire les salariés de l'État* »⁵². Il ne faut donc pas être surpris de voir que les syndicats d'employeurs comme les syndicats de salarié-e-s se sont opposé-e-s, tout au long de la Troisième République, à ce qui passe pourtant pour une grande conquête sociale de l'après-Deuxième Guerre mondiale, en l'occurrence la sécurité sociale généralisée, puisqu'il y avait, particulièrement chez les seconds, une défiance à l'égard de l'État, accusé de ne gérer que les intérêts des classes dominantes. Ce refus, qu'on trouvait aussi parmi les médecins, mais aussi les cheminots ou les dockers, était alors pallié par la mise en place de mutuelles ouvrières ou sectorielles.

Ce qui vient d'être affirmé au sujet du rapport des ouvriers à l'État est une tendance générale observée dans différentes sources, mais cela n'empêche pas des réactions différenciées ici et là, sur des événements ponctuels. Ainsi, en 1897 à Saint-Louis dans les Deux-Sèvres, l'attitude d'Arthur Fontaine, alors chef de la section statistique à l'Office du travail, est louée par les mineurs en grève au sujet de l'échelle mobile pour la fixation de leurs salaires ; en 1883, Léon Bourgeois, alors préfet du Tarn, intercède en faveur des ouvriers grévistes de Carmaux et écrit à son ministre Waldeck-Rousseau : « *Les mineurs de Carmaux sont, ils me l'ont dit eux-mêmes, républicains et non socialistes* »⁵³. À la vérité, Le Mouvement socialiste et ouvrier ne parle pas d'une seule voix au sujet de ses rapports avec l'État, et apparaît par certains côtés divisés vis-à-vis des services publics⁵⁴. C'est du moins ce que suggère la passe d'armes qui oppose les guesdistes et les possibilistes dans les années 1880. Pour Paul Brousse et ses

⁵⁰ CHEVALLIER Jacques, « Le syndicalisme et l'État », chapitre d'ouvrage cité, p. 72.

⁵¹ CALVINHAC Gustave, intervention au congrès de l'Union démocratique des travailleurs (1878), cité par Pierre Bance, *Les fondateurs de la CGT à l'épreuve du droit*, ouvrage cité, p. 26.

⁵² BEAUBOIS Gabriel, « Les employés de l'État et le socialisme ouvrier », *Le Mouvement socialiste*, 1 avril 1905, p. 439.

⁵³ Lettre de Léon Bourgeois à Pierre Waldeck-Rousseau (9 mars 1883), AN F/1bI/311, dossier de carrière de Léon Bourgeois.

⁵⁴ Sur la question plus générale du rapport des socialistes à l'État, voir Madeleine Rebérioux, « Les tendances hostiles à l'État dans la SFIO (1905-1914) », *Le Mouvement social*, numéro 65, 1968, p. 21-37, Christophe Charle, « La question de l'État chez les socialistes », *Cahiers Jaurès*, numéro 150, 1998, p. 44-57 et Marc Olivier Baruch, « La gauche et l'État » in Jean-Jacques Becker et Gilles Candar (dir.), *Histoire des gauches en France*, Paris, La Découverte, 2004, volume 2, p. 543-562.

partisans, c'est par l'État que le service public est susceptible de s'universaliser et de servir comme arme contre les monopoles afin de réaliser la propriété sociale du peuple souverain :

Le service public est le dernier terme du développement de chaque spécialité du labeur humain. Sa formation résulte de la nature même des choses, et il se constitue sous quelque gouvernement de classe que ce soit. On peut dire : les gouvernements changent avec les classes diverses qui font la conquête du pouvoir, mais l'État reste et continue son développement normal en transformant peu à peu chaque catégorie du travail humain, et en se l'incorporant sous la forme et sous le nom de service public. L'État est l'ensemble des services publics déjà constitués ; les gouvernements en sont les directeurs autoritaires.⁵⁵

La brochure de Brousse paraît en 1883. Moins d'un an plus tard, Guesde, avec qui les possibilistes sont à couteaux tirés, lui réplique par une autre publication dans laquelle il mobilise la théorie du catastrophisme révolutionnaire pour persuader les ouvriers qu'ils n'ont rien à attendre de bon des services publics :

Par cela seul qu'ils restreignent et que, généralisés, ils supprimeraient cette concurrence féconde qui met au prise les divers éléments de la bourgeoisie, les services publics devraient être attaqués de front par le Parti ouvrier. C'est ce qu'il a fait au Havre et à Roanne, lorsque, dans ces deux congrès, loin de pousser à la constitution de nouveaux services publics, il a donné pour but immédiat à la France prolétarienne la suppression des services publics existants.⁵⁶

La façon dont Guesde parle du fonctionnariat est aux antipodes de ce sens du service si particulier vanté par les conseillers d'État et par les théoriciens de la chose publique : « *Même s'ils correspondaient à ce fonctionnarisme universel qui est le dernier mot du possibilisme, les services publics ne seraient d'aucun secours pour la transformation sociale à accomplir, nos millions de salariés de 1883 n'ayant nul besoin de passer par le purgatoire du fonctionnariat pour arriver au paradis de la production et de la propriété communistes* »⁵⁷. Le travail dans les services publics est donc un travail comme un autre, puisque, dans le marxisme guesdiste, l'État ne bénéficie d'aucune faveur éthique ou politique : « *Il est faux que la transformation des industries privées en industries d'État transforme l'ouvrier en fonctionnaire. Ni les ouvriers des fabriques d'armes – reprises par l'État – ni les ouvriers et ouvrières des manufactures de tabac – monopolisées par l'État – ne sont des fonctionnaires. Ils et elles sont restés ce qu'ils et elles étaient : des salariés, au même titre, dans les mêmes conditions et avec les mêmes risques que les ouvriers des ateliers les plus libres. Le patron seul est changé ; au lieu du patronat individuel de Mr n'importe qui ou du patronat collectif de la Compagnie n'importe-laquelle, ils et elles ont à subir le patronat collectif du gouvernement* »⁵⁸.

En exposant les grandes lignes de l'argumentaire de Jules Guesde dans *Services publics et socialisme*, on est amené à comprendre que, chez les ouvriers, la non-reconnaissance du statut *ad hoc* de l'État fait pièce au refus d'appliquer la loi de 1884 aux employé-e-s du secteur public. Travailler pour le compte de l'État serait même pire que d'exercer un métier dans l'industrie privée, si l'on en croit Jules Guesde (« *L'État-patron, c'est l'ouvrier doublement esclave* ») ou Léon Jouhaux (« *En permettant que l'État devienne un industriel, le syndicalisme préparerait les conditions de sa fin. Au nom de l'intérêt public, l'État agirait plus sûrement que le capitalisme contre la classe ouvrière* »⁵⁹). Le monde ouvrier observe donc les questions de

⁵⁵ BROUSSE Paul, *La propriété collective et les services publics*, Lormont, Le bord de l'eau, 2011 [1883], p. 81.

⁵⁶ GUESDE Jules, *Services publics et socialisme*, Paris, Oriol et Cie, 1884, p. 29.

⁵⁷ *Ibidem*, p. 27.

⁵⁸ *Ibidem*, p. 25.

⁵⁹ Cité par Danièle Lochak, « Les syndicats dans l'État ou l'ambiguïté d'un combat » in Nicole Decoopman (dir.), *L'actualité de la charte d'Amiens*, ouvrage cité, p. 129.

statut et la lutte entre publicistes et civilistes de manière neutre et lointaine, puisque, pour lui, public et privé, c'est un peu, pour reprendre la formule célèbre d'un dirigeant communiste « blanc bonnet et bonnet blanc ». Leur préférence va même plutôt aux juridictions de droit commun dans la mesure où ils n'entendent pas faire de différence entre les travailleurs : « *Les rapports entre l'État-patron et ses salariés doivent être soumis au droit privé : l'agent "public" n'est rien d'autre qu'un employé ou qu'un ouvrier ordinaire, qui doit être lié à son employeur par un contrat de louage de service régi par le droit commun et dont le contentieux relève des tribunaux judiciaires* »⁶⁰. Aux yeux des ouvriers et des ouvrières, la frontière la plus importante n'est pas celle qui sépare le secteur public des industries privées, mais celle qui est à l'origine de la lutte des classes. Lors du congrès de Marseille (1908), la CGT adopte ainsi un texte dans lequel est affirmé : « *Les travailleurs ne reconnaissent que les frontières économiques séparant les deux classes ennemies : la classe ouvrière et la classe capitaliste* »⁶¹. Rejeter la toute-puissance de l'État signifiait donc pour ces acteurs ne pas reconnaître l'existence d'un droit public particulier aux fonctionnaires. Cette tactique « classe contre classe » ne devait cependant pas rester complètement étanche à la progression de l'esprit d'État que favorisait notamment les décisions prises dans le cadre du contentieux administratif. Cela pouvait créer une espèce de schizophrénie dans les milieux fonctionnaristes, comme l'explique Danièle Lochak :

Dès l'origine les fonctionnaires syndicalistes se trouvent placés dans une situation inconfortable : prolétaires, ils servent un État dont on leur répète – et dont ils sont persuadés – qu'il est l'instrument de la classe dominante, l'instrument que la bourgeoisie utilise pour opprimer le prolétariat ; mais peuvent-ils adhérer sans restriction aucune à cette thèse, qui les désigne en somme comme collaborateurs des exploiters et ennemis de la classe ouvrière ? On peut faire l'hypothèse que c'est pour échapper à cette situation intellectuellement et moralement insupportable, bien plus que pour préserver des acquis matériels au demeurant peu significatifs à l'époque, que les fonctionnaires se sont si facilement et si vite persuadés qu'ils accomplissaient une tâche d'intérêt général en participant au fonctionnement des services publics. L'idée que les agents de l'État servent l'intérêt général n'est pas une pure et simple invention de la classe bourgeoise destinée à masquer les ressorts de sa domination ; elle n'a pas été uniquement inculquée d'en haut aux fonctionnaires par une hiérarchie soucieuse de les soustraire à l'agitation du monde du travail en proie aux luttes de classes ; elle est également très fortement et très spontanément ressentie par les fonctionnaires dans la mesure où elle représente un moyen de préserver l'intégrité de leur moi dans une situation véritablement schizogène.⁶²

Ainsi, tout en intégrant le fait que la pensée d'État est très loin de faire l'unanimité parmi le monde ouvrier, il est aussi nécessaire d'envisager la possibilité que les employé-e-s de l'État ne restent pas totalement insensibles à ce qui se joue dans ces années-là au travers de la structuration d'un champ du public orchestrée en particulier par les hauts fonctionnaires et les grands corps.

c) Le discours du Conseil d'État sur les professions

La condamnation de la mobilisation fonctionnariste n'est pas seulement le fait, comme on l'a vu, des autorités gouvernementales : elle est également l'œuvre des juridictions. L'attitude du Conseil d'État ne dépareille pas par rapport à cette répression d'ensemble, puisque, par un avis consultatif de 1885, la section de l'Intérieur jugea elle-même que la loi de 1884 n'était pas applicable aux fonctionnaires. Mais ce n'est pas tout. Par les différents instruments qui sont mis à sa disposition du fait de la montée en puissance du droit administratif,

⁶⁰ LOCHAK Danièle, « Les syndicats dans l'État ou l'ambiguïté d'un combat », chapitre d'ouvrage cité, p. 134.

⁶¹ AN F/7/13581, archives de la Direction des Renseignements généraux.

⁶² LOCHAK Danièle, « Les syndicats dans l'État ou l'ambiguïté d'un combat », chapitre d'ouvrage cité, p. 122.

le Conseil d'État va construire une véritable théorie des professions et de la représentation syndicale, rappelant par-là que « *l'existence même des professions repose sur l'État* »⁶³. Par une décision du 8 décembre 1899⁶⁴, le Tribunal des conflits décide qu'une association syndicale de copropriétaires constituée pour la construction et l'exploitation d'un canal doit être regardée comme un établissement public, en vertu de l'existence de prérogatives de puissance publique (levée des taxes, expropriation des immeubles, lutte contre les inondations et contre les incendies, assèchement des marais, etc.). La juridiction décèle là un intérêt collectif (bien que privé) des propriétaires, solution qui ne convainc pas Hauriou :

Notre régime d'État actuel ne se maintient que parce qu'on a veillé jusqu'ici avec un soin jaloux à ce que les intérêts privés, et notamment les intérêts économiques, qui sont foncièrement différentiels et inégalitaires, ne fussent pas mélangés avec la chose publique ; mais si maintenant on vient amalgamer les intérêts économiques et la chose publique, c'en est fini de l'égalité.⁶⁵

Le professeur toulousain s'empporte contre une décision dans laquelle il voit l'instauration de « *la première institution collectiviste* »⁶⁶, et déplore l'introduction subreptice d'intérêts privés dans le champ du public (« *On nous change notre État* »⁶⁷). Pourtant, si cet arrêt est significatif d'une modification dans la perception de la nature collective de certaines activités privées, il n'est pas le plus éloquent s'agissant du discours de la juridiction administrative relativement aux groupes professionnels. En effet, c'est surtout la décision *Syndicat des patrons-coiffeurs de Limoges* (CE, 28 décembre 1906) qui illustre le mieux cette idée que les professions ont besoin de l'État pour se voir reconnaître une légitimité d'action dans le champ du public. La loi du 13 juillet 1906, qui instituait le dimanche comme jour de repos hebdomadaire, prévoyait une possibilité de dérogation, accordée par le préfet. La chambre syndicale des patrons-coiffeurs de Limoges adressa une demande de dérogation pour tous ses membres, qui lui fut refusée. Saisi par le syndicat, le Conseil d'État rejeta le recours au nom de la sacro-sainte condition de l'intérêt à agir. Dans ses conclusions, Romieu excipa de l'adage selon lequel « *Nul ne plaide par procureur* »⁶⁸, et chercha à cerner les critères permettant à une contestation de groupe d'être jugée recevable par le juge administratif : « *Il faut, pour que l'action syndicale puisse exister, qu'il s'agisse d'un intérêt professionnel collectif et que les conclusions ne contiennent en rien un caractère individuel* »⁶⁹. Restait alors à dire ce qu'il fallait entendre par « individuel » et par « collectif » : si c'est un acte qui « *lèse l'association dans ses intérêts généraux* », le syndicat est légitime à engager une action ; s'il s'agit d'un refus d'autorisation individuelle, « *peu importe que le gain du procès intéresse tous les autres membres du syndicat, qui pourront à leur tour former la même demande, l'action est individuelle et ne peut être exercée que par chaque intéressé direct ou en son nom* »⁷⁰. Le *distinguo* en fonction du type d'acte contesté masquait mal une typologie emberlificotée proposée par un commissaire gêné aux entournures. Au tournant du siècle, les autorités de l'État ne savaient plus très bien ce dont elles devaient admettre la présence dans le champ du public.

⁶³ BOURDIEU Pierre, *Sur l'État*, ouvrage cité, p. 480.

⁶⁴ TC, 8 décembre 1899, *Association syndicale du Canal de Gignac*, Recueil Lebon, 1899, p. 731.

⁶⁵ HAURIOU Maurice, « Note sous TC, 8 décembre 1899, *Association syndicale du Canal de Gignac* », Recueil Sirey, 1900, III, p. 51.

⁶⁶ *Ibidem*.

⁶⁷ *Ibidem*, p. 50.

⁶⁸ ROMIEU Jean, conclusions sur l'affaire *Syndicat des patrons-coiffeurs de Limoges*, Recueil Sirey, 1907, III, p. 24.

⁶⁹ *Ibidem*.

⁷⁰ *Ibidem*.

B) 1901-1914 : le sommet de la mobilisation fonctionnariste

L'adoption de la loi de 1901 sur la liberté associative constitue un tournant pour notre récit dans la mesure où cette forme de réunion va être utilisée par les employé-e-s des services publics comme un palliatif à l'impossibilité légale de se ranger sous la protection de la loi de 1884. Les autorités vont ainsi « reconnaître le caractère licite des associations de fonctionnaires dès lors qu'elles respectent le principe hiérarchique et qu'elles permettent de distraire les agents d'une affiliation à la Confédération générale du travail, jugée ennemie de l'État »⁷¹. Aussi est-il capital de comprendre que les pouvoirs publics ne conçoivent l'association de fonctionnaires que comme « un antidote contre le syndicat »⁷², mais aussi, par là même, que certaines associations se comportent *de facto* comme des syndicats. Si la chose existe mais que le terme n'est pas employé, c'est parce que le mot « syndicat » a des connotations révolutionnaires : « Les associés avaient peur du mot « syndicat » comme d'une trompette guerrière »⁷³. Devant la contrainte de nommer, les uns et les autres sont embarrassés, tant et si bien que l'observateur peut avoir l'impression que le débat *politique* sur le fonctionnarisme tourne dans les faits au débat *sémantique* sur le caractère approprié ou non du terme de syndicat. En décembre 1906, Briand, alors ministre de l'Instruction publique, dit aux instituteurs/rices réuni-e-s lors du banquet annuel de leur association : « Vous avez le droit de vous grouper dans des unions comme celles-ci. De quel nom les appellerez-vous ? Seront-ce des amicales ? Les désignerez-vous d'un autre nom ? Ce sont des mots... »⁷⁴. Quelques mois plus tard, Célestin Bouglé répond indirectement au ministre : « Questions de mots, diriez-vous. Non pas, mais si vous voulez, questions de sentiments : ce n'est pas du tout la même chose »⁷⁵. Dans le même cas de figure, lors du débat organisé par l'Union pour la vérité sur l'État et les fonctionnaires, Durkheim rétorque à Ferdinand Buisson, qui vient d'affirmer qu'il n'y avait pas tant de différence que ça entre le syndicat et l'association : « Si ce n'était qu'un mot, on ne le réclamerait pas avec cette insistance »⁷⁶. Aussi, le débat de ces années-là autour du syndicalisme de la fonction publique fait étrangement penser aux préventions de langage et à l'euphémisation auxquels les pouvoirs publics avaient recours pour désigner la situation en Algérie (qualifié d'« événements » plutôt que de « guerre ») entre 1954 et 1962. Une analyse de la condition de fonctionnaire au début du vingtième siècle (a) permet de mieux comprendre l'embrasement des années 1906-1909 (b), avec toujours, en toile de fond, la possible réunion des employé-e-s de l'État avec le mouvement ouvrier (c).

a) La condition de fonctionnaire au début du vingtième siècle

Comme Jaurès l'indique en 1895, les fonctionnaires, assimilés à un vestige du « pouvoir absolu »⁷⁷ du monarque sous l'Ancien Régime, sont perçus par une majorité de citoyen-ne-s comme des agents arrogants. Au début du vingtième siècle, la position de fonctionnaire correspond, globalement, à un « statut » décrié, mais aussi envié. Bien que l'État étende ses activités à l'industrie, le mot fait couramment penser à la vie des bureaux. On trouve fréquemment opposé, dans le vocabulaire politique et journalistique de l'époque, les « ronds-

⁷¹ BIGOT Grégoire, « L'intérêt à agir des fonctionnaires devant le Conseil d'État durant les premières années de la Troisième République » chapitre d'ouvrage cité, p. 222.

⁷² MACHELON Jean-Pierre, *La République contre les libertés ? Les restrictions aux libertés publiques de 1879 à 1914*, Paris, Presses de la FNSP, 1976, p. 264.

⁷³ D'HUGUES Pierre, *La guerre des fonctionnaires*, Paris, Flammarion, 1914, p. 26.

⁷⁴ *L'Humanité*, 3 décembre 1906.

⁷⁵ BOUGLÉ Célestin, « Les syndicats de fonctionnaires et les transformations de la puissance publique », *Revue de métaphysique et de morale*, tome XV, 1907, p. 684.

⁷⁶ DURKHEIM Émile, « Débat sur le rapport entre les fonctionnaires et l'État », chapitre d'ouvrage cité, p. 215.

⁷⁷ JAURÈS Jean, « L'État socialiste et les fonctionnaires », *Revue socialiste*, numéro 124, 1895, p. 392.

de-cuir » aux « professions viriles »⁷⁸. De plus, les employé-e-s de l'État sont pour la plupart assuré-e-s d'avoir une carrière à peu près linéaire, leur octroyant potentiellement, ainsi que le formule Everett Hughes, un accroissement régulier « *d'argent, d'autorité et de prestige* »⁷⁹, alors qu'à la même époque, la trajectoire des ouvriers est par exemple beaucoup plus heurtée et leur vie beaucoup plus nomade. Un autre terme qui revient souvent au sujet des fonctionnaires est celui de « budgétivores ». Comme l'écrit Cahen-Salvador, « *à certaines heures, il semblerait que la France fût divisée en deux factions ennemies : les entretenus et les payeurs* »⁸⁰. Ce « métier » décrié est, comme on l'a annoncé plus haut, aussi envié : « *La plupart des protestataires ne se plaignent de ces privilèges que jusqu'au moment où ils peuvent en bénéficier à leur tour. Tel agriculteur n'a d'autre ambition que d'élever son fils au rang d'un facteur. Des ouvriers viennent en masse s'inscrire parmi les candidats aux postes des chemins de fer de l'État* »⁸¹. L'expression « contrat de droit public » apparaît comme un mot magique, destiné à faire taire les récalcitrant-e-s et à étouffer les velléités de mobilisation. Ainsi, l'exposé des motifs du projet de loi sur le statut et le droit d'association des fonctionnaires de 1910 expose :

L'institution d'un droit particulier se justifie d'autant mieux que les fonctionnaires ont dans l'État une situation à part. Ils jouissent de véritables privilèges par rapport aux simples citoyens. En effet, ils sont rémunérés au moyen de traitements fixés par la loi ; ils sont mis par elle à l'abri de tout chômage [...] Une retraite est assurée aux fonctionnaires dans des conditions plus avantageuses que celles qui résultent de la loi du 5 avril 1910 pour les autres travailleurs. Il est normal qu'à cette condition spéciale des fonctionnaires réponde un droit spécial en matière d'association.⁸²

Jusqu'à 1910 et l'adoption de la loi sur les retraites ouvrières et paysannes, les employé-e-s de l'État, bien que mal payés, sont les seuls à bénéficier d'une pension de retraite. Ce bénéfice apparaît aux yeux de certain-e-s comme un mouchoir que les fonctionnaires devraient poser sur leurs revendications : « *On a le droit de choisir entre la sécurité de la fonction publique et la liberté de la profession privée. En réclamant les deux à la fois, les fonctionnaires exagèrent* »⁸³, déclare ainsi Demartial dans la préface qu'il donne à *La guerre des fonctionnaires* de Pierre d'Hugues. L'extrême pointe des arguments conservateurs (dont Demartial ne fait pas partie) consistait alors, comme le remarquent Jacques et Mona Ozouf, « *à faire payer de la restriction des droits syndicaux l'abri qu'offrait une condition présumée douillette* »⁸⁴. Confrontés à ces arguments, une partie des parlementaires, au premier rang desquels les radicaux et les socialistes, prenaient au contraire conscience de la nécessité de faire évoluer la situation des fonctionnaires par une intervention législative. C'était le cas, timidement, de Barthou (« *Il faut vivre avec son temps et ne pas perpétuer dans les mœurs de la démocratie le dogme d'un État souverain et infaillible dont les fonctionnaires seraient les esclaves résignés et muets* »⁸⁵), mais surtout de Jaurès qui, dans son discours fleuve à la Chambre (mai 1907), exhortait ses collègues

⁷⁸ D'HUGUES Pierre, *La guerre des fonctionnaires*, ouvrage cité, p. 34.

⁷⁹ HUGHES Everett, *Le regard sociologique : essais choisis*, traduction de Jean-Michel Chapoulie, Paris, Éditions de l'EHESS, 1996, p. 175.

⁸⁰ CAHEN-SALVADOR Georges, *Les fonctionnaires : leur action corporative*, Paris, Armand Colin, 1911, p. 24.

⁸¹ *Ibidem*.

⁸² *Le Petit Temps*, 6 juillet 1910. *Le Petit Temps* est un supplément au quotidien *Le Temps*.

⁸³ DEMARTIAL Georges, « Préface » in D'HUGUES Pierre, *La guerre des fonctionnaires*, ouvrage cité, p. IX.

⁸⁴ OZOUF Jacques et Mona, « Préface » in AUBERT Véronique, BERGOUNIOUX Alain, MARTIN Jean-Paul et MOURIAUX René, *La forteresse enseignante : la Fédération de l'Éducation nationale*, Paris, Fayard, 1985, p. III.

⁸⁵ *L'Humanité*, 2 février 1906.

députés à donner aux ouvriers, qui avaient « *un peu de liberté, la sécurité* », et aux fonctionnaires, qui avaient « *un peu de sécurité, la liberté* »⁸⁶.

La lecture de la presse et de la littérature de l'époque permet de saisir le fait que la condition matérielle des petits et moyens fonctionnaires était loin de correspondre aux idées reçues sur la fonction publique et ses « ronds-de-cuir ». Les salaires sont assez faibles (un commis des Contributions indirectes gagne alors 1800 francs par an, un receveur 8000, contre 20 000 francs pour un chef de service au Crédit lyonnais). « *Ni considération. Ni argent, c'est vraiment exagéré. Les fonctionnaires veulent de l'argent. Ils ont raison* », s'écrie Pierre d'Hugues en 1914⁸⁷. La frugalité ne concerne pas que les traitements, mais affecte aussi les conditions de travail. Dans *Le syndicalisme des fonctionnaires*, Georges Mer donne un aperçu de ces conditions :

En premier lieu, si l'on souhaite vraiment réaliser la réforme administrative et faire des administrations des institutions modèles, il faut projeter dans les locaux de l'air et de la lumière. Pour organiser le travail dans les conditions modernes, on doit donc se préoccuper tout d'abord de supprimer le taudis bureaucratique, ces petites pièces lamentables et crasseuses où s'entassaient des archives mal classées dans des casiers désarticulés, ce mobilier disparate et désuet : tables de toutes dimensions, chaises sans dossier ou dépenaillées, appareils rudimentaires d'éclairage ou de chauffage.⁸⁸

Les ministres, qui, à de rares exceptions, ne restaient en fonction que quelques mois, avaient une vision très partielle de la réalité du travail des employés publics. Ainsi, pour Clemenceau, qui, lorsqu'il arrive au ministère de l'Intérieur en 1906, fait circuler une feuille de présence sur laquelle chaque membre du personnel doit émarger tous les jours, un fonctionnaire est « *évidemment un scribe aux manches de lustrine dont le travail consiste à remplir des imprimés compliqués, quotidiennement, sagement, paisiblement* »⁸⁹. Georges Mer fait au contraire valoir que « *pour la rédaction même, le plagiat est élevé à la hauteur d'une institution. On doit continuer à faire ce qui a toujours été fait. A la suite d'une lente accumulation de textes et de règlements, l'administration s'est en quelque sorte cristallisée à la manière des corporations fermées de l'Ancien Régime* »⁹⁰.

Suite à l'adoption de la loi du 1 juillet 1901, de nombreuses associations se créent dans les différents pans de la fonction publique. Dans le rapport qu'il présente à la Chambre en 1907 et qui est publié un an plus tard, Jules Jeanneney en donne une liste détaillée⁹¹. Arrivent en tête le secteur des « routes et cantonniers » (85 associations fondées entre 1901 et 1907) et de l'enseignement primaire (77 associations), puis, loin derrière, les administrations centrales (29) et les services municipaux (22). Ceux qui se « mobilisent » le moins sont la police municipale et les fonctionnaires de l'enseignement supérieur (7). Dans ce dernier cas, ce chiffre doit bien évidemment être rapporté au nombre moins élevé de cette catégorie d'agents publics. Au-delà de la répartition des associations par secteurs, il existe un corporatisme fort au sein de l'administration centrale, dirigé notamment contre les officiers et contre les fonctionnaires des services extérieurs. Les services centraux des ministères représentent au maximum 3000

⁸⁶ Cité par Jeanne Siwek-Pouydesseau, « Les syndicats et le statut des fonctionnaires » in Marc-Olivier Baruch et Vincent Duclert (dir.), *Serviteurs de l'État*, ouvrage cité, p. 221.

⁸⁷ D'HUGUES Pierre, « Le milliard des fonctionnaires », *La grande revue*, 10 avril 1914, p. 551.

⁸⁸ Cité par Guy Thuillier, « Le syndicalisme d'État de Georges Mer », *Revue administrative*, numéro 217, 1984, p. 21.

⁸⁹ Cité par Pierre d'Hugues, « Les réformes de M. Clemenceau », *Le Rappel*, 19 avril 1914, p. 4.

⁹⁰ Cité par Guy Thuillier, « Le syndicalisme d'État de Georges Mer », article cité, p. 21.

⁹¹ JEANNENEY Jules, *Associations et syndicats de fonctionnaires*, Paris, Hachette, 1908, p. 256-295.

personnes, dont certaines jouent le rôle d'agents électoraux au service de candidatures officielles. À partir de 1907 et des réformes menées par Clemenceau, ce sont les fonctionnaires relevant du ministère de l'Intérieur qui sont les plus favorisés, aussi bien en termes de dotation qu'en termes de traitement. Ce sont souvent des rédacteurs, sous-chefs ou chefs de bureau, diplômés (certains sont même docteurs en droit), qui animent les associations professionnelles. En 1908, l'Association amicale du personnel de l'administration centrale, qui se donne pour but de « *resserrer les liens de solidarité qui doivent unir les membres d'une même administration* » et de s'occuper « *des améliorations matérielles et morales que peut comporter la situation de ses membres et notamment de la défense de leurs intérêts professionnels* »⁹², compte parmi ses membres de nombreux fonctionnaires moyens (comme d'Hugues, alors rédacteur à l'administration départementale, ou Léon Alcindor, très actif dans la saisine du Conseil d'État contre les cas de favoritisme), mais aussi des directeurs d'administration centrale (souvent des conseillers d'État), des préfets et même des sénateurs. Ces fonctionnaires d'administration centrale étaient *a priori* les plus aptes à formuler leurs revendications en termes juridiquement recevables étant donné leur formation et leur appartenance au champ bureaucratique. On peut même affirmer qu'il y a une inégalité devant la répression du mouvement syndical en fonction du degré d'intégration au champ du pouvoir, au sens où les fonctionnaires des ministères ou des corps localisés à Paris sont globalement moins inquiétés que les instituteurs/rices. On observe ainsi un phénomène similaire à celui constaté pour les professeurs de droit, avec des éléments parisiens plus proches, tant géographiquement qu'idéologiquement, des centres du pouvoir. D'ailleurs, les syndicalistes jugés trop militants sont mutés ailleurs qu'à Paris, et on leur fait miroiter un retour dans la capitale dans un bon poste s'ils mettent un bémol à leurs activités.

L'inégalité devant la répression du fait syndical suggère un premier aperçu des disparités qui caractérisent à l'époque le travail dans les services publics. Certains fonctionnaires veulent croire à une unité profonde de leur groupe professionnel, sur la base d'une méritocratie guidée uniquement par le sens de l'intérêt général, ainsi de Demartial : « *On veut la justice sociale : à chacun selon sa capacité, à chaque capacité selon ses œuvres. Or de toutes les carrières, le service public est celle où on pourrait le plus approcher cet idéal. Les différences de fortune et de naissance y tiennent moins de place que partout ailleurs ; riches et pauvres y sont égaux en droit* »⁹³. Nonobstant la postulation d'une condition commune, c'est surtout l'hétérogénéité des statuts qui l'emporte. Le terme de fonctionnaire est surtout réservé aux hauts fonctionnaires, les autres agents étant qualifié-e-s d'employé-e-s. En outre, les fonctionnaires, petits ou moyens, appartiennent bien souvent à la petite bourgeoisie, pour des raisons qui sont les mêmes que pour l'accès à l'auditorat du Conseil d'État, et qu'explicite Charles Laurent :

On recrutait surtout, dans les services publics, des personnes possédant une certaine aisance. C'était d'ailleurs indispensable car on n'entrait dans les services qu'après un stage qui durait quelquefois un an, quelquefois deux ans, et pendant ce temps on ne touchait aucun traitement. Évidemment, il fallait que les parents aient la possibilité de faire vivre durant ce stage d'un ou deux ans celui qui entrait dans la carrière administrative.⁹⁴

Par conséquent, quand on parle de « fonction publique » pour l'époque, il faut faire attention aux différences qui sont susceptibles d'éloigner « *ceux qui tiennent la plume et ceux qui manient*

⁹² Article 1 des statuts de l'Association amicale du personnel de l'administration centrale, AN F/1bI/912.

⁹³ DEMARTIAL Georges, « De l'opportunité d'une loi sur l'état des fonctionnaires », *Revue du droit public*, 1907, p. 22.

⁹⁴ LAURENT Charles, *Le syndicalisme des fonctionnaires*, ouvrage cité, p. 4.

la pioche »⁹⁵. Les postiers, par exemple, se sentaient plus proches de l'industrie que de l'administration, et se considéraient moins comme des fonctionnaires que comme des agents d'un service industriel et commercial. Néanmoins, cette proximité ne valait pas adhésion immédiate de la part des travailleurs du privé : « *Pour les syndicats ouvriers, l'alliance avec les salariés de l'État était loin d'être une évidence. D'autant qu'ils craignaient la mainmise de certains fonctionnaires et leur influence modératrice : les instituteurs, il est vrai, avaient parfois la prétention de devenir les mentors du mouvement. Certains redoutaient, en effet, que l'entrée des employés de l'État à la CGT ne favorise le réformisme et ne paralyse le mouvement syndicaliste révolutionnaire* »⁹⁶. Suspectés d'être des petits bourgeois (ce qui était loin d'être le cas de tous/toutes), les instituteurs et les postiers pouvaient apparaître comme des « semi-satisfaits » : « *Ils étaient à l'abri du chômage et assurés d'une retraite à la fin de leur carrière – ce qui n'était guère un stimulant pour la lutte corporative et l'action revendicatrice* »⁹⁷. À l'inverse, cette condition supposée supérieure pouvait servir de force d'entraînement et d'inspiration, ainsi que le relevait Jaurès : « *Ce que veulent les fonctionnaires de tout ordre qui transforment leurs amicales en syndicats, c'est marquer précisément leur solidarité avec la classe ouvrière. Ils veulent signifier que leur liberté et leur bien-être dépendent du mouvement général du prolétariat. Comment feraient-ils pénétrer dans ces grandes administrations publiques l'esprit de démocratie, comment éloigneraient-ils l'arbitraire bureaucratique si, partout, dans l'ordre social, la hiérarchie capitaliste impose sa loi aux travailleurs ?* »⁹⁸. Des instituteurs/rices conservaient ainsi une partie de leur temps libre pour exercer au sein du centre confédéral d'éducation ouvrière créé par la CGT, lequel s'adressait au prolétaire en ces termes : « *Pour multiplier ta force revendicative, pour développer ta valeur personnelle, tu dois compléter ton instruction, camarade, clarifier ton style, discipliner ta pensée, accroître ta documentation. Tu le peux, grâce à la CGT, qui a créé pour toi le centre confédéral d'éducation ouvrière* »⁹⁹.

Dans les années 1900-1910, le favoritisme politique et l'existence d'une haute administration très éloignée du « prolétariat administratif » furent les premiers leviers de la mobilisation des employé-e-s de l'État. Dans un système qui promouvait de loin en loin le règlement, le mérite et le désintéressement, le favoritisme, même restreint, devenait de plus en plus scandaleux. En l'occurrence, le favoritisme était loin d'être discret. Dans *La guerre des fonctionnaires*, Pierre d'Hugues stigmatise « une “camorra” bureaucratique »¹⁰⁰. Olivier Beaud liste les différents « procédés » de favoritisme en cours à l'époque : recrutement sans concours, permutation, démission fictive, testament ministériel (un ministre nomme un affidé à un emploi supérieur alors que le cabinet auquel il appartient a été renversé)¹⁰¹. Ces pratiques s'étaient implantées au fur et à mesure de l'établissement du fait parlementaire. Dès la fin des années 1880, le mécontentement était tel que certain-e-s employé-e-s de l'État se laissèrent séduire par le boulangisme, « *espérant l'instauration d'un régime moins corrompu* »¹⁰². Après

⁹⁵ FRANCE Anatole, « Préface » in PAUL-BONCOUR Joseph, *Les syndicats de fonctionnaires*, ouvrage cité, p. 5.

⁹⁶ SIWEK-POUYDESSEAU Jeanne, *Le syndicalisme des fonctionnaires jusqu'à la guerre froide*, ouvrage cité, p. 64.

⁹⁷ SIWEK-POUYDESSEAU Jeanne, *Le syndicalisme des fonctionnaires jusqu'à la guerre froide*, ouvrage cité, p. 15.

⁹⁸ JAURÈS Jean, « Syndicat et grève », *L'Humanité*, 13 novembre 1905, p. 1.

⁹⁹ Archives de l'Institut CGT d'histoire sociale, 94 CFD 18.

¹⁰⁰ D'HUGUES Pierre, *La guerre des fonctionnaires*, ouvrage cité, p. 302.

¹⁰¹ BEAUD Olivier, « Les associations professionnelles des fonctionnaires des ministères et les recours juridictionnels (1906-1914) : essai de sociologie de droit administratif », *Revue de la recherche juridique*, 1983, numéro 3, p. 560-564.

¹⁰² SIWEK-POUYDESSEAU Jeanne, *Le syndicalisme des fonctionnaires jusqu'à la guerre froide*, ouvrage cité, p. 35.

l'échec du mouvement aux élections de 1889, les gouvernements républicains procédèrent à une épuration des éléments boulangistes de la fonction publique, ce qui coûta leur poste à une trentaine d'instituteurs/rices et à une dizaine d'enseignant-e-s du secondaire. Dans les années 1900-1910, les employé-e-s de l'État ne sont pas les seul-e-s à ne plus supporter le favoritisme échevelé. Haut fonctionnaire au ministère des Colonies, Demartial s'attriste devant l'évolution de fonctions publiques « *instituées pour le bien-être et la prospérité de la nation* », mais devenues « *un objet de trafic entre la foule de gens qui, dans une démocratie, représentent le Prince : les sénateurs et les députés, leurs comités électoraux, les ministres et tout le tchine administratif* »¹⁰³. Les professeurs de droit, pour qui le contentieux constitue une fenêtre d'observation sur la vie administrative et l'actualité politique, ne restent pas de marbre devant cette évolution de la démocratie. « *Il ne sera pas dit qu'un stage politique quelconque vaut un stage professionnel régulier* »¹⁰⁴, note ainsi Hauriou dans son commentaire de l'arrêt Savary.

Le clientélisme et le népotisme sont d'autant plus des cibles des organisations de fonctionnaires qu'ils scient la branche sur laquelle était assise une éthique du service public fondée sur l'égalité et la transparence. Lors du débat organisé par l'Union pour la vérité en 1908, Demartial déclare ainsi : « *Dans le service public, le capitalisme s'appelle le favoritisme, c'est-à-dire qu'à l'obligation de la naissance ou de la fortune, autrefois nécessaires pour occuper les charges publiques un peu importantes, s'est substituée l'obligation de se faire patronner par un des hommes qui, directement ou indirectement, exploitent les fonctions publiques, c'est-à-dire les deniers publics, pour se créer une clientèle* »¹⁰⁵. Qui plus est, le favoritisme vicie l'esprit de la fonction publique, car il contraint le fonctionnaire à mendier des protections. Ce discours critique se trouve particulièrement bien représenté chez les agents se situant dans la fourchette haute de la moyenne fonction publique ou dans la fourchette basse de la haute fonction publique, qui croient en l'égalité parce qu'elle leur promet une évolution réglementaire de leur carrière. Demartial et d'Hugues appartiennent à ce segment-là. Pour ce dernier, « *le fonctionnarisme, au total, est égalitaire et socialisant. Il y a moins de différence de fait entre le commis subalterne et le haut fonctionnaire de l'État qu'entre le petit employé et le puissant directeur d'une grande compagnie. Mais, aussi, les inégalités morales et les facteurs de ces iniquités sont plus scandaleux ou plus vexants ; c'est pourquoi, malgré tout, le fonctionnarisme réclame une nuit du 4 août, une Saint-Barthélemy des privilèges. Les projets de statut sont, au fond, l'expression de ce vœu* »¹⁰⁶. Si le statut correspond – on le verra *infra* – au souhait des agents les moins revendicatifs, on commence à parler peu après 1905 des « *bureaucrates en révolte* ». Cependant, l'action collective de ces acteurs lovés au cœur de l'État ne va pas de soi. D'Hugues lui-même admet que « *la solidarité a, de tout temps, subi de fortes atteintes au sein des amicales* »¹⁰⁷. La mentalité de ces employés, « *peu préparés par leur individualisme à l'action collective* »¹⁰⁸, aboutit parfois à des incongruités, comme lorsqu'en 1908, l'Amicale du ministère de l'Intérieur attaque directement l'un de ses propres membres devant le Conseil d'État¹⁰⁹ (Léon Alcindor, dirigeant de l'Amicale et lui-même rédacteur, contestait la promotion d'un autre rédacteur au sein du ministère) !

Quoiqu'un peu déroutante par sa dimension intestine, l'affaire *Alcindor* présentait des faits tellement choquants qu'ils provoquèrent une intervention à la Chambre du député Jules

¹⁰³ DEMARTIAL Georges, « De l'opportunité d'une loi sur l'état des fonctionnaires », article, cité, p. 6.

¹⁰⁴ HAURIOU Maurice, « Note sous CE, 18 mars 1904, *Savary* », *Recueil Sirey*, 1904, III, p. 113.

¹⁰⁵ « Débat sur le rapport entre les fonctionnaires et l'État », chapitre d'ouvrage cité, p. 216.

¹⁰⁶ D'HUGUES Pierre, *La guerre des fonctionnaires*, ouvrage cité, p. 299.

¹⁰⁷ *Ibidem*, p. 64.

¹⁰⁸ BEAUD Olivier, « Les associations professionnelles des fonctionnaires des ministères et les recours juridictionnels », article cité, p. 560.

¹⁰⁹ CE, 27 novembre 1908, *Alcindor contre Monsarrat*, *Recueil Lebon*, 1908, p. 973.

Steeg. Au demeurant, la contestation devant le Conseil d'État de nominations douteuses devient dans ces années-là une habitude bien ancrée au sein des amicales, ce qui n'est pas pour déplaire aux amateurs de droit administratif. Gaston Jèze accueille ainsi favorablement les jurisprudences *Alcindor* et *Lot* (par laquelle des archivistes avaient fait annuler la nomination de leur nouveau directeur au motif qu'il ne possédait pas le diplôme nécessaire d'archiviste-paléographe) ; selon lui, elles ont pour effet de « *reconnaître formellement aux associations de fonctionnaires le pouvoir de contrôler la régularité de toutes les décisions de nomination au service public. On peut dire qu'il y a là une mission de ministère public* »¹¹⁰. En 1904, dans une sorte de plaidoyer *pro domo* guère inattendu de la part d'un arrêtié, le même Jèze avait déclaré : « *C'est la jurisprudence du Conseil d'État – et elle seule – qui a élaboré la protection de la fonction publique, en lui appliquant son admirable théorie du recours pour excès de pouvoir* »¹¹¹. Un article additionnel à la loi de finances du 22 avril 1905 avait mis fin à l'arbitraire du secret en autorisant la communication de leur dossier aux fonctionnaires menacés de sanctions disciplinaires. Ces derniers s'étaient immédiatement saisis de cette nouvelle faculté, et avaient trouvé auprès de la section du Contentieux une oreille à l'écoute :

On a beau multiplier les sous-sections du contentieux, le Conseil d'État est envahi et les fonctionnaires contribuent largement à cette invasion. Pour s'en convaincre, il suffit de lire les rôles de l'Assemblée statuant au contentieux. Le plus mince commis n'hésite pas à déposer une requête et à se donner ainsi, à bon compte, les allures d'un citoyen libre. Le prestige de l'Assemblée, le respect qu'inspire le droit le couvrent ; l'expérience lui a démontré qu'aucun danger ne le menaçait.¹¹²

Il ne faut pas croire que la saisine du Conseil d'État en cas de litige avec la hiérarchie soit l'apanage des fonctionnaires d'administration centrale. Quand Marius Nègre est révoqué en 1907 pour avoir rédigé la lettre ouverte des instituteurs/rices à Clemenceau, il forme une requête pour excès de pouvoir, qui est rejetée par le Conseil le 26 mars 1909. Plus généralement, en luttant contre la politisation des nominations de la fonction publique, la haute juridiction se bat aussi pour son indépendance contre les arrivées par le tour extérieur : « *Toute la déontologie personnelle du Conseil d'État et en particulier son respect des valeurs étatiques, son sens de l'État ainsi que sa réserve à l'égard de la politique, se trouve transposée dans le droit de fonction publique* »¹¹³. En d'autres termes, la section du Contentieux trouve un intérêt propre dans la construction prétorienne d'un « statut » que le législateur a tant de mal à faire adopter. D'ailleurs, la jurisprudence contenue dans l'arrêt *Lot* présente un caractère ambivalent : elle vise à moraliser la fonction publique, mais tend aussi, comme l'avait repéré Pierre d'Hugues, à « *arrêter, au moyen d'une équité raisonnable, le syndicalisme montant* »¹¹⁴. Le Conseil d'État se considère ainsi en quelque sorte comme le « syndicat » des fonctionnaires, ce qui est encore une manière de garder la main sur une évolution démocratique virtuellement incontrôlable, comme l'ont bien compris tous les mandataires de la pensée d'État : « *Le syndicalisme administratif est l'organisation de la défense professionnelle dans les services publics, admissible seulement à la condition que l'intérêt général, très souvent différent de celui des fonctionnaires, soit aussi défendu par ses protecteurs attitrés : le gouvernement, les chambres. Encore ne faut-il pas oublier que les syndicats n'ont pas le monopole de la défense*

¹¹⁰ JÈZE Gaston, « Le statut des fonctionnaires publics », *Revue du droit public*, 1909, p. 73.

¹¹¹ JÈZE Gaston, « La jurisprudence du Conseil d'État et la sanction des règles sur le recrutement contre les fonctionnaires publics », *Revue du droit public*, 1904, p. 517.

¹¹² D'HUGUES Pierre, *La guerre des fonctionnaires*, ouvrage cité, p. 279.

¹¹³ KESSLER Marie-Christine, *Le Conseil d'État*, ouvrage cité, p. 357.

¹¹⁴ Cité par Olivier Beaud, « Les associations professionnelles des fonctionnaires des ministères et les recours juridictionnels », article cité, p. 559.

*professionnelle. Les riches bourgeois du Conseil d'État, simplement en obéissant à leur conscience, ont plus fait pour les fonctionnaires que toute l'agitation syndicaliste »*¹¹⁵.

b) Les années 1906-1909 : une situation sociale explosive

Même si les dirigeants du syndicalisme révolutionnaire ne sont pas convaincus de la proximité des instituteurs/rices avec le prolétariat administratif, ces derniers/ères sont à la pointe du mouvement de mobilisation qui s'accroît entre 1906 et 1909. Constituées sous le régime de la loi de 1901, les nombreuses associations amicales du monde enseignant s'unissent peu à peu et décident de se fédérer en avril 1906. La Fédération des amicales d'instituteurs recense alors 100 000 adhérent-e-s (sur 125 000 instituteurs/rices au total). La mobilisation syndicale concerne l'ensemble des enseignants, même si les instituteurs en sont le fer de lance. Ceux-ci sont à l'avant-garde du mouvement, car ils se réapproprient le slogan de l'époque « La République a fait l'école, l'école fera la République »¹¹⁶. C'est donc dans le milieu enseignant que la greffe du service public prend le mieux, comme l'explique Danièle Lochak :

Dès l'origine, les enseignants se sont considérés non pas seulement comme fournissant un travail en échange d'un salaire, mais comme les serviteurs du bien commun, investis d'une tâche essentielle : l'instruction des enfants du peuple. L'appartenance à la corporation s'est ainsi doublée chez les enseignants, sans aucune inculcation autoritaire et de façon toute spontanée, d'une appropriation du service public – en l'occurrence de l'école – qu'on ne retrouve pas au même degré dans aucun autre secteur de l'administration, et *a fortiori* de la production.¹¹⁷

Si l'enseignement primaire est la figure de proue de la culture du service public, c'est aussi un des berceaux du féminisme, avec néanmoins des institutrices qui ont la réputation d'être plus modérées que leurs collègues masculins. Hommes comme femmes cherchent à bousculer la tutelle des inspecteurs et des directeurs d'école que leur impose le ministère, et, face à l'État patron, une minorité militante grandit rapidement, se considérant « *moins comme un "corps sacerdotal" laïque que comme "un prolétariat intellectuel"* »¹¹⁸. Cette minorité a pour but ultime de se lier à la classe ouvrière en se posant comme un agent émancipateur de celle-ci : « *Rejoindre les Bourses du travail n'avait, au tournant du siècle, pas d'autres sens. Les détenteurs du savoir allaient vers les producteurs et les aidaient à se libérer des chaînes de l'ignorance, voire de l'obscurantisme. Certains ajoutaient que les "révoltés" seraient tempérés par la fréquentation des hommes de la raison progressiste. D'autres précisaient que l'enseignement perdrait son caractère abstrait dès lors que les deux prolétariats de l'usine et de l'école se côtoieraient* »¹¹⁹. Un des obstacles à cette alliance sera plus tard l'appartenance de nombreux/ses instituteurs/rices à la franc-maçonnerie, incompatible avec l'adhésion au PCF. Toujours est-il qu'à l'époque, les enseignant-e-s se proclament les dépositaires de la révolution dans les services publics : « *Les syndicats doivent se préparer à constituer les cadres des futures organisations autonomes, auxquelles l'État remettra le soin d'assurer, sous son contrôle et sous leur contrôle réciproque, les services progressivement socialisés* », dit ainsi le Manifeste des instituteurs syndicalistes de 1905.

¹¹⁵ DEMARTIAL Georges, « Préface » in D'HUGUES Pierre, *La guerre des fonctionnaires*, ouvrage cité, p. X.

¹¹⁶ Sur la question du rapport des instituteurs/rices à l'État, voir notamment Jacques et Mona Ozouf, *La République des instituteurs*, Paris, Gallimard, 1992, et Yves Déloye, *École et citoyenneté : l'individualisme républicain de Jules Ferry à Vichy*, Presses de la FNSP, 1994, p. 17-35.

¹¹⁷ LOCHAK Danièle, « Les syndicats dans l'État ou l'ambiguïté d'un combat », chapitre d'ouvrage cité, p. 141.

¹¹⁸ AUBERT Véronique, BERGOUNIOUX Alain, MARTIN Jean-Paul et MOURIAUX René, *La forteresse enseignante*, ouvrage cité, p. 26.

¹¹⁹ *Ibidem*, p. 58.

La lettre ouverte que les instituteurs/rices adressent à Clemenceau, ministre de l'Intérieur, le 22 mars 1907 constitue la manifestation la plus éclatante de cette mobilisation. Cette missive est reproduite dans tous les journaux et affichée sur tous les murs ; elle est signée du comité central du Comité de défense du droit syndical des salariés de l'État, des départements et des services publics, mais ce sont essentiellement Nègre et Désirat qui, au nom des instituteurs/rices, l'ont rédigée. Critiquant un projet gouvernemental de statut qui refuse aux fonctionnaires le droit syndical et l'accès à la Bourse du Travail, les agents mobilisé-e-s écrivent : « *Le prolétariat administratif tend à substituer à l'anarchie administrative actuelle une organisation plus rationnelle et plus parfaite des services publics et il défend, en même temps que ses intérêts propres, les intérêts de la production. Quant à nous, travailleurs, nous lutterons contre le moloch insatiable, contre le monstre tyrannique et sanguinaire, nous lutterons pour le droit, qui est l'attribut essentiel de la personnalité humaine* ». Il est essentiel de voir que les signataires mettent l'accent sur les débouchés juridiques de leur mobilisation. On retrouve ainsi le refus du prolétariat administratif de se ranger sous la bannière d'un droit public sui generis (« *Pour nous, l'État est un patron comme un autre. Il doit y avoir entre nous et lui simple échange de services et rien de plus. Il nous paye un salaire, nous lui vendons notre travail, mais nous voulons garder notre liberté, notre indépendance, rester maîtres de notre force de travail, notre unique, notre seule propriété* »), aussi bien que la revendication d'un enseignement qui ne soit pas un enseignement d'État (« *Notre enseignement, n'est pas un enseignement d'autorité. Ce n'est pas au nom du gouvernement, même républicain, ni au nom de l'État, ni même au nom du peuple français, que l'instituteur confère son enseignement : c'est au nom de la vérité* »). La lettre au ministre prend des accents philosophiques, au travers desquels affleure une quantité d'exaspération accumulée et de violence rentrée :

Nous voulons substituer à l'enseignement abstrait, idéologique, encyclopédique de l'État, un enseignement pratique, concret, qui réponde aux besoins réels des différentes populations, aux besoins réels des producteurs ; donner aux enfants l'amour du travail, car le travail, jusqu'ici opprimé, spolié, méprisé, doit devenir l'idéal nouveau, le principe de toute vertu, le ciment de la Cité moderne. C'est pour toutes ces raisons que nous repoussons votre contrat. Il s'agit de notre travail, de la chose qui, après l'amour, souffre le moins l'autorité. Pour nous, le travail est chose sacrée, nous refuserons de le prostituer à la raison d'État.

Au passage, les rédacteurs de la lettre ne manquent pas d'égratigner une tendance dont on a vu qu'elle constituait à l'époque la plaie des services publics, à savoir le favoritisme : « *Dans nos groupements respectifs, nous ne cesserons de combattre la routine, le parasitisme, le favoritisme et surtout l'intrusion de la politique dans les services publics. Car cette intrusion provoque le découragement de tout le personnel ; elle lui enlève tout sentiment de responsabilité, tout esprit d'initiative ; elle paralyse toutes les volontés ; elle dégrade les caractères. Elle abaisse le niveau professionnel et le niveau moral de tous* ».

Comme on peut s'en apercevoir à la lecture de ces lignes, les acteurs qui ont tenu la plume pour écrire au ministre n'ont pas mâché leurs mots. La force des termes employés conduit certains groupements à se désolidariser de la lettre : c'est le cas des receveurs et receveuses des Postes, des employé-e-s et gardiens de bureaux de ministères, des gardiens de prison, des officiers des douanes, ou encore des employé-e-s du Mont-de-Piété. D'autres secteurs se félicitent au contraire de la vigueur de la missive : ainsi les travailleurs municipaux, les ouvriers des Postes, les facteurs, les ouvriers de la Marine, ceux des tabacs et allumettes ainsi que ceux des monnaies et médailles. Face à une telle admonestation de la part des employé-e-s de l'État, un bretteur comme Clemenceau ne pouvait rester sans réponse. Le 5 avril 1907, le ministre de l'Intérieur adresse sa propre lettre à Louis Roussel et Émile Glay, deux dirigeants de la

Fédération des amicales, lettre qui mérite d'être longuement citée tant elle est révélatrice des idées dominantes de l'époque :

Aucun gouvernement n'acceptera jamais que les agents du service public soient assimilés aux ouvriers des entreprises privées, parce que cette assimilation n'est ni raisonnable, ni légitime. Vous êtes pourvus d'un emploi par décision officielle et vous ne pouvez en être privés que dans certaines conditions fixées par la loi. Vous prenez place dans une société hiérarchisée où vous recevez, pour un nombre limité d'heures de travail, un traitement établi par la loi, où vous bénéficiez d'un avancement régulier à l'abri des crises économiques, où vous jouissez d'avantages divers (congrés, retraites, etc.), où vous n'avez ni à combattre le taux de votre rémunération, ni à vous prémunir contre la baisse des salaires, ni à vous assurer contre le chômage, où, pour conclure, vous apparaissez bien comme formant dans la société une catégorie spécialement avantagée, avec des droits et même, j'ose le dire, avec des devoirs particuliers.¹²⁰

On retrouve dans ces propos l'idée exposée *supra* d'un privilège d'exercice de la fonction publique en comparaison des autres métiers, et l'affirmation d'un principe d'autorité, au sens propre du terme, que les syndicalistes reçoivent surtout comme un argument d'autorité. Pour bien faire comprendre qu'il entend briser le mouvement de mobilisation qui s'est diffusé dans les rangs des employé-e-s de l'État, Clemenceau ajoute : « *Aucun gouvernement n'acceptera jamais que les agents de services publics soient assimilés aux ouvriers. Un contrat les lie à la Nation. Leur place n'est pas à la Bourse du Travail ; ni à la Confédération générale du travail* ».

Encadré 17 : Louis (1880-1969) et Gabrielle (1885-1977) Bouët

Gabrielle Dechézelles naît à Assi-Bounif, en Oranie, où son père, surnommé « Le Rouge », est instituteur. Franc-maçon et très attaché à un enseignement laïque, il se fait mal voir de sa hiérarchie. À sa mort, la famille revient en métropole et s'installe à Saumur, où Gabrielle, onzième d'une famille de douze enfants, est contrainte d'abandonner son souhait de devenir elle aussi institutrice pour travailler, avec sa mère et ses sœurs, dans une fabrique locale, puis comme factotum dans une épicerie. C'est dans cette épicerie qu'elle fait la connaissance de Louis Bouët, lui-même instituteur à Saumur. Né à Montfaucon-sur-Moine, un village à une vingtaine de kilomètres de Cholet, d'un père sabotier et cafetier, anticlérical et désargenté, celui-ci décline l'offre de son grand-oncle ecclésiastique, qui lui proposait de lui payer une pension pour qu'il entre au petit séminaire et devienne prêtre. Il préfère devenir instituteur et est reçu en 1897 à l'École normale d'Angers. En poste à Trélazé puis à Saumur, c'est donc là qu'il rencontre Gabrielle, qu'il aide à reprendre ses études. Aidée par une directrice compréhensive et par un petit héritage, celle-ci décroche son Brevet supérieur et devient à son tour institutrice. Le couple se marie et a 3 enfants.

Gagné au socialisme *via* le dreyfusisme, le couple se syndique et milite ensemble. En 1905, ils signent tous les deux le Manifeste des instituteurs syndicalistes. Pendant les années semi-clandestines, les époux Bouët assurent la survie du mouvement. En août 1912, après le congrès de Chambéry, ils rédigent cette fois-ci le Manifeste des instituteurs *syndiqués*, comme pour mieux affirmer que leur mouvement est un fait et non pas seulement une aspiration. Au plan politique, Louis adhère à la SFIO en 1906 ; bien que libertaire d'inclination (ses frères sont d'ailleurs tous également syndiqués), Gabrielle suit son mari. Partisan de Gustave Hervé au début de son engagement, celui-ci mène ensuite le combat contre l'union sacrée au sein de la Fédération socialiste du Maine-et-Loire, alors que sa femme adhère pendant la guerre au Comité pour la reprise des relations internationales. Propulsé secrétaire fédéral de la Fédération des membres de l'enseignement laïque (qui adhérera par la suite à la CGTU) en 1919, Louis Bouët fait partie avec sa femme des signataires de la motion Cachin-Frossard au congrès de Tours, où il représente la

¹²⁰ AN F/7/13743.

Fédération du Maine-et-Loire. Il est alors nommé secrétaire de la nouvelle Fédération communiste dans le département. En outre, ami avec Trotski, il est membre du comité directeur du PCF pendant deux ans, mais, en désaccord avec certaines options prises par l'Internationale communiste, il se retire en 1922. Conformément aux principes proclamés par la charte d'Amiens, il souhaite dissocier le combat syndical de l'engagement politique. Pareillement, il refuse le poste de secrétaire général de *L'Humanité* (1924), et quitte le PCF en 1927 pour adhérer trois ans plus tard au Cercle communiste démocratique. Pour sa part, Gabrielle, qui exerce des responsabilités au sein de l'Internationale de l'enseignement, est exclue du Parti en 1929, vraisemblablement parce qu'elle était elle aussi trop attachée à l'indépendance du mouvement syndical.

Gabrielle et Louis Bouët connurent tous deux la répression, sous la forme de réprimandes, d'inspections fréquentes, de déplacements d'office (notamment dans des petits villages, pour rendre plus difficile leur activité syndicale) et même de révocation en 1920, Louis pour incitation à la grève, Gabrielle car elle est accusée de propagande antimilitariste par le maire de la commune où elle exerce. Le couple se consacre alors à ses activités syndicales, en s'occupant notamment, de 1921 à 1936, de *L'École émancipée*, la revue pédagogique publiée par la Fédération des syndicats de l'enseignement. Réintégré-e-s en janvier 1925 et affecté-e-s à Lézigné, poste éloigné de Saumur, les Bouët y sont maintenu-e-s d'office jusqu'à leur retraite (1933). En juin 1940, Louis est arrêté et interné en Dordogne pendant 8 mois. A la Libération, il participe à la reconstitution de la tendance « École émancipée », qu'il soutient jusqu'à sa mort. Seule femme présente dans notre prosopographie, Gabrielle Bouët n'était pas insensible au mouvement féministe. Elle reconnaissait toutefois « avoir sacrifié le féminisme au syndicalisme, non qu'elle fût hostile à ses projets – elle représenta d'ailleurs le Maine-et-Loire à certains congrès des Groupes féministes – mais elle désirait aller à l'essentiel »¹²¹. Proche de la tradition antialcoolique, cette institutrice était la cheville ouvrière de *L'École émancipée*. Sa notice dans le *Maitron* précise ainsi : « Épouse et mère, elle ne correspondait pas non plus au schéma de la syndiquée aigrie dans le célibat. Elle ne méprisait pas les talents ménagers et elle défendit l'enseignement de la couture dans toute une série d'articles du Bulletin du Maine-et-Loire. Elle ne fut jamais rebutée par les tâches humbles et lassantes et se chargea le plus souvent de la fastidieuse correspondance qu'il fallait entretenir avec l'imprimeur, les journalistes bénévoles mais paresseux, pour assurer la parution de *L'École émancipatrice* dont elle s'occupa quinze ans durant avec son mari »¹²².

En 1906 est créé ce que Victor Considérant réclamait dès 1840, à savoir un ministère dédié au travail. La direction du Travail et la direction de l'Assurance et de la Prévoyance sociales passent alors du ministère du Commerce au ministère du Travail, de même que la direction de la Mutualité, rattachée jusque-là à l'Intérieur¹²³. Ce redéploiement d'attributions au sein de la sphère bureaucratique n'émousse pas la mobilisation dans les différents secteurs des services publics. On continue à proclamer que « l'État patron ne vaut pas mieux que les Compagnies »¹²⁴, et à revendiquer le droit syndical, considérant, comme lors du congrès des agents des Postes et Télégraphes (1907), que « les travailleurs des postes accomplissent un travail qui ne diffère en rien des ouvriers de l'industrie privée »¹²⁵. Le climat dans la fonction publique est donc délétère, et, la situation générale du pays explosive. Les grèves qui éclatent en France entre 1906 et 1909 suite à la catastrophe de Courrières peuvent en effet être considérées comme le plus grand mouvement social en France depuis la Commune. Non sans emphase, Charles Benoist déclare en 1909 à la Chambre que « la grève des postiers est le fait

¹²¹ Anne-Marie Sohn, citée dans « Gabrielle Bouët », Jean Maitron et Claude Penner (dir.), *Dictionnaire biographique du mouvement ouvrier français*, ouvrage cité, tome 20, p. 63. Anne-Marie Sohn avait réalisé plusieurs entretiens avec Gabrielle Bouët dans le cadre de sa thèse sur le féminisme dans le syndicalisme enseignant.

¹²² *Ibidem*.

¹²³ Sur la création du ministère du Travail, voir Georges Lefranc, *Le mouvement syndical sous la Troisième République*, ouvrage cité, p. 145, note 2.

¹²⁴ DUMOULIN Georges, *La vie ouvrière*, numéro 3, 5 novembre 1909.

¹²⁵ AN F/7/13724.

le plus considérable qui se soit produit depuis la Révolution ». Au cours de ce mouvement, lors duquel la police souscrit généreusement à la caisse de grève tenue par les postiers, Paris est à peu près totalement privé de communications avec le reste du monde. Tout se passe comme si la « machine » des services publics s’emballait et échappait au contrôle des dirigeants politiques et administratifs. Cette grève, qui était initialement due à un désaccord radical des associations avec la politique suivie par Simyan, le sous-secrétaire d’État aux Postes et aux Télégraphes du cabinet Clemenceau, entraîne de sévères sanctions de la part de la hiérarchie : 540 révocations sont prononcées. Dans les autres secteurs qui ont été également touchés par la cessation collective du travail, la répression est tout aussi féroce, avec 3300 révocations au sein des chemins de fer de l’État et 500 parmi les électriciens.

Conducteur de perforeuse aux ateliers des Postes et Télégraphes, Jean Winkell fait partie des agents renvoyé-e-s par le sous-secrétaire d’État. Il décide de contester devant le Conseil d’État l’arrêté par lequel sa révocation a été prononcée. Rendue sur conclusions conformes du commissaire Jacques Tardieu, la décision *Winkell* fait jurisprudence¹²⁶ : en se mettant en grève, « les agents préposés au service public, sous quelque dénomination que ce soit, ne commettent pas seulement une faute individuelle, mais ils se placent eux-mêmes, par un acte collectif, en dehors de l’application des lois et règlements édictés dans le but de garantir l’exercice des droits résultant pour chacun d’eux du contrat de droit public qui les lie à l’administration »¹²⁷. Si nous citons cet arrêt, ce n’est pas seulement parce qu’il correspond à une décision topique du « statut » de la fonction publique d’avant-1946 : c’est aussi parce qu’il met en lumière la dimension performative des « passes du droit »¹²⁸. Louis Rolland voit en effet dans cette décision la première formulation de la loi de continuité du service public, qui est en l’occurrence une machine de guerre contre le droit de grève des fonctionnaires. Face à cette canonisation, l’analyse sociologique cherche à retrouver les individus concrets qui sont derrière ces grandes transformations juridictionnelles et oratoires :

Il s’agit là sans doute d’un défi considérable, mais il doit permettre, à terme, de ne plus confondre les représentations idéales et en grande partie imaginaire que l’État, par l’intermédiaire de quelques-uns de ses théoriciens appointés, a voulu donner de lui-même, et la réalité des pratiques intellectuelles, des formes de pensée et de mise en ordre du monde, des routines bureaucratiques par lesquelles il se forme, se perpétue, se légitime jour après jour et assure ce que l’on appelle aujourd’hui la continuité de l’État. On prend traditionnellement l’exemple du courrier pour illustrer la confiance implicite dans la continuité du monde naturel et du monde social qui nous anime dans les gestes les plus anodins : mettre une lettre à la poste, c’est croire que quelqu’un viendra la prendre pour l’expédier, que le timbre aura encore cours, que les transports fonctionneront bien, que le destinataire sera encore en vie.¹²⁹

Si le terrain des postes constituait un terreau fertile pour implanter ce principe de continuité de l’État et des services publics, il faut aussi constater, comme on l’a déjà fait, qu’un jugement comme l’arrêt *Winkell* correspond à une histoire objectivée et réécrite par d’autres : en clair, cet ouvrier des Postes se fait imposer par une autorité officielle une définition de ce qu’est la grève. En l’occurrence, cette jurisprudence ne fait qu’appliquer au secteur public la théorie de la Cour de cassation selon laquelle, comme l’explique Jaurès, « la grève est toujours et nécessairement une rupture du contrat de travail », et que « dès la déclaration de la grève, les ouvriers n’ont plus aucun lien avec l’entreprise »¹³⁰. Jaurès n’est pas du tout d’accord avec cette lecture

¹²⁶ Elle est aujourd’hui encore un jalon incontournable dans un cours de droit administratif de L2.

¹²⁷ CE, 7 août 1909, *Winkell*, *Recueil Lebon*, 1909, p. 826.

¹²⁸ LASCOUTES Pierre et LE BOURHIS Jean-Pierre, « Des “passe-droits” aux passes du droit : la mise en œuvre socio-juridique de l’action publique », *Droit et société*, numéro 32, 1996, p. 51-73.

¹²⁹ BOURDIEU Pierre, CHRISTIN Olivier et WILL Pierre-Étienne, « Sur la science de l’État », article cité, p. 6.

¹³⁰ JAURÈS Jean, « Grève et contrat », *L’Humanité*, 16 mai 1904, p. 1.

exclusive : « *La possibilité permanente de la revendication est enveloppée dans le contrat de travail des sociétés modernes : et comme la loi reconnaît que cette revendication peut prendre la forme de la grève, le droit à la grève est inclus, lui aussi, dans le contrat ; il y est implicitement reconnu. Le droit de grève, bien loin d'être la rupture du contrat, est l'exercice d'une des clauses implicites et essentielles du moderne contrat de travail* »¹³¹. Au contraire de l'effort déployé par le directeur de *L'Humanité* pour démontrer qu'en se mettant en grève, les agents ne s'étaient pas placés d'eux-mêmes en dehors de la protection des services publics, le grand journal des élites dirigeantes *Le Temps* se félicitait de la décision solennelle prise par la section du Contentieux : « *L'arrêt du Conseil d'État, inattaquable pour les juristes, n'est pas moins judicieux au regard du sens commun. Tout le monde comprendra qu'après avoir signé un contrat comportant des devoirs et des droits, on est mal venu à prétendre au bénéfice des droits dans le moment où l'on s'est affranchi des devoirs. On est heureux de voir la haute autorité du Conseil d'État consacrer cette vérité indispensable à l'ordre public et à l'existence même de la nation* »¹³².

On a déjà eu l'occasion d'insister sur le fait que le droit de la fonction publique, de même que les règles régissant l'activité des services publics, correspondaient à une création presque totale du Conseil d'État. L'arrêt *Winkell* est une illustration probante de cette construction, mais elle souligne également que la section du Contentieux est devenue « *le tribunal suprême du fonctionnarisme* »¹³³. Qui plus est, la décision du Conseil d'État a ceci d'intéressant qu'elle suggère la façon dont le droit administratif, notamment au travers du droit de la fonction publique, comprend la notion de désintéressement et, par l'interdiction de la grève, impose aux classes populaires une attitude qui constitue le ticket d'entrée dans le champ du public. Avec des agents grévistes mobilisé-e-s pour la défense de leurs intérêts professionnels, on est en effet loin de l'idéal-type du bureaucrate wébérien exerçant son activité « *sine ira et studio, sans haine et sans passion, de là sans "amour" et sans "enthousiasme"* »¹³⁴. C'est dire que le désintéressement est comme un canon tourné par les dominants vers les dominé-e-s pour leur dire : « *Vous ne pouvez pas défendre votre intérêt au cœur de l'État* ». Dès avant 1884 et 1901, les associations « désintéressées » éveillaient la suspicion des pouvoirs publics, mais de manière socialement différenciée : « *L'activité patronale au sein d'organisations ne préoccupe pas outre mesure les autorités administratives et les Gouvernements qui se succèdent au dix-neuvième siècle, contrairement à l'activité des regroupements ouvriers* »¹³⁵. Cette inégalité dans la marge de manœuvre accordée aux différents acteurs est d'autant plus remarquable à une époque où le pantouflage des élites, sans être massif, est néanmoins réel, avec des cadres dirigeants des services publics « *qui peuvent espérer cumuler, quand ils ne les cumulent pas déjà, les avantages du privé et du public* », alors que le reste du personnel « *craint de cumuler les servitudes du privé et celles du public* »¹³⁶.

¹³¹ JAURÈS Jean, « Grève et contrat », article cité, p. 1.

¹³² « Le pourvoi des postiers », *Le Temps*, 9 août 1909, p. 1.

¹³³ D'HUGUES Pierre, *La guerre des fonctionnaires*, ouvrage cité, p. 165.

¹³⁴ WEBER Max, *Économie et société*, traduction de Julien Freund et alii, Paris, Pocket, 1995, volume 1, p. 300.

¹³⁵ SOUBIRAN-PAILLET Francine, *L'invention du syndicat*, ouvrage cité, p. 14.

¹³⁶ SUPIOT Alain, « La crise de l'esprit de service public », *Droit social*, décembre 1989, numéro 12, p. 781. Alain Supiot ajoute (*ibidem*, p. 781) un élément d'analyse qui, tout en étant produit à la lumière de l'évolution des années 1980, peut donner à réfléchir, y compris pour la période tertio-républicaine : « *Cette différence de perception participe du délitement de la morale professionnelle commune qui les réunissait. Les dirigeants, qui se sentent porteurs de la modernité et de l'efficacité, vivent a contrario la référence au service public brandie par les syndicats comme l'expression déguisée des blocages corporatistes. À l'inverse, le personnel d'exécution (et ses syndicats) se considèrent souvent comme les derniers défenseurs du service public, et vivent le discours sur sa modernisation comme l'expression hypocrite d'une volonté de démantèlement* ».

Les débats dont on resitue ici la portée ne sont pas le monopole des acteurs du champ bureaucratique ou politico-administratif : ils transcendent, en un sens, presque toutes les classes. Ainsi, en 1908, l'association dreyfusarde de l'Union pour la vérité organise un débat – déjà évoqué dans le chapitre 3 – qui réunit des universitaires (Durkheim, Bouglé, Berthélemy, Charles Gide, Bouniol), des politiques (Millerand, Buisson), un haut fonctionnaire (Demartial) et un syndicaliste des Indirectes (Waroquier). Au cours de ces *Libres entretiens*, Durkheim délivre une formule qui sera généreusement reprise par la suite : « *Une idée s'est fait jour dans le cours du dix-neuvième siècle à laquelle beaucoup d'entre nous sont certainement attachés : c'est qu'entre emplois privés et emplois publics il n'y a pas, au fond, de différence de nature ; c'est que, à des degrés divers, nous sommes tous fonctionnaires de la société* »¹³⁷. Le sociologue complète son propos par une distinction entre les « *fonctionnaires privés* » et les « *fonctionnaires publics* », et ajoute qu'il faut selon lui modeler l'organisation du privé sur le public, et non l'inverse : « *Le progrès semble consister à réclamer, pour l'employé privé, un peu des garanties et de la stabilité dont jouit l'employé public (avec les obligations correspondantes) et non à introduire dans les emplois publics l'anarchie qui règne encore trop dans l'ordre économique* »¹³⁸. À rebours de ce que pourrait laisser croire ces propos, Durkheim ne se fait pas pour autant l'avocat de la cause fonctionnariste (« *Malgré son aspect révolutionnaire, le mouvement syndicaliste a quelque chose de rétrograde* »¹³⁹). Pour l'auteur des *Règles*, en effet, si « *tout le monde est fonctionnaire de la société* », c'est parce qu'« *il n'y a que des fonctions* »¹⁴⁰, de sorte qu'être fonctionnaire signifie avant toute chose se plier à la discipline morale exigée par la société. Le fonctionnaire de Durkheim ressemble donc à un « *homme sans qualité* », et le syndicat n'est pas la même chose que le groupement professionnel, « *organe de la morale professionnelle* »¹⁴¹ aux antipodes de tout corporatisme. Il est par ailleurs curieux de constater à quel point le sociologue, comme le fait remarquer Pierre Birnbaum, « *se refuse à considérer l'organisation étatique d'un point de vue sociologique, en l'examinant par exemple comme une institution parmi d'autres, plongées dans la société globale* »¹⁴². En cela, Durkheim rejoint la position de certains publicistes qui s'inscrivent à soustraire l'État et la fonction publique à tout rapport de forces : « *Les fonctionnaires doivent être non seulement des salariés, mais se considérer comme des associés de la nation* », déclare par exemple Louis Rolland en 1909¹⁴³. Pour sa part, Duguit, dont la thèse d'une direction des services publics confiés à des conseils corporatifs élus par les fonctionnaires présente quelque similarité avec la conception durkheimienne des groupes professionnels¹⁴⁴, affirme en 1906 : « *Je crois qu'il y aura toujours des sociétés humaines, que dans toutes il y aura une distinction des forts et des faibles, que les forts, les gouvernants, seront toujours obligés, par le droit, à faire certaines choses, par exemple à assurer la concorde, l'harmonie, à donner à chacun un minimum d'enseignement, etc... et que pour cela, ils devront instituer des agents qui ne puissent ni se syndiquer ni faire grève ; car autrement, ils manqueraient aux devoirs qui s'imposent rigoureusement à eux* »¹⁴⁵.

¹³⁷ DURKHEIM Émile, « Débat sur le rapport entre les fonctionnaires et l'État », chapitre d'ouvrage cité, p. 204.

¹³⁸ *Ibidem*, p. 201.

¹³⁹ *Ibidem*, p. 204.

¹⁴⁰ *Ibidem*, p. 210.

¹⁴¹ DURKHEIM Émile, « Morale professionnelle et corporation » (1909) in DURKHEIM Émile, *Textes*, ouvrage cité, tome 3, p. 217.

¹⁴² BIRNBAUM Pierre, « La conception durkheimienne de l'État : l'apolitisme des fonctionnaires », *Revue française de sociologie*, 17 (2), 1976, p. 254.

¹⁴³ ROLLAND Louis, « Chronique administrative : les deux grèves des postes et le droit public », *Revue du droit public*, 1909, p. 300.

¹⁴⁴ Cf. DIDRY Claude, « De l'État aux groupes professionnels : les itinéraires croisés de Léon Duguit et Émile Durkheim au tournant du siècle », *Genèses*, numéro 2, 1990, p. 5-28.

¹⁴⁵ DUGUIT Léon, « Le syndicalisme des fonctionnaires », *Revue politique et parlementaire*, numéro 142, 1906, p. 30.

Comment la doctrine publiciste, réagit-elle, de son côté, face aux grèves des années 1906-1909 ? À la base, elle regarde d'un œil très méfiant l'attrait qu'exerce le socialisme sur les classes populaires : « *elle se défie du droit social appliqué à la fonction publique car elle craint que cela n'aboutisse là encore à une victoire de la politique sur le droit* »¹⁴⁶. Ainsi, à l'instar de d'Eichthal, Duguit parle des dirigeants de la CGT comme d'« *une bande de criminels* », et désigne l'organisation comme un « *ennemi de l'intérieur* »¹⁴⁷. Il reconnaît l'importance du fait syndical, mais dénonce la doctrine « *sauvage, abominable* » de la lutte des classes, et décrète que la CGT est une structure « *illégale* »¹⁴⁸. Dès 1903, Duguit avait manifesté son hostilité à la constitution de syndicats dans la fonction publique, en déclarant : « *Il nous paraît incontestable que rationnellement les fonctionnaires n'ont ni droits, ni obligations subjectifs, mais seulement des pouvoirs et des devoirs objectifs* »¹⁴⁹. Sur cette question, il ne reprenait toutefois pas à son compte la distinction de Berthélemy entre les fonctionnaires « d'autorité » et les fonctionnaires « de gestion ». Dans sa thèse sur la fonction publique réalisée sous la direction du professeur parisien, Nézard expliquait que seuls ces derniers pouvaient être autorisés à faire grève et à se coaliser¹⁵⁰. Dans cette distinction, un peu comme dans la lettre de Clemenceau aux instituteurs/rices, c'était surtout le principe d'autorité qui devait l'emporter : « *Quand on me démontrera l'inutilité de l'autorité dans le fonctionnement des services publics, je deviendrai syndicaliste* », avait ainsi déclaré de manière péremptoire Berthélemy lors du débat de 1908 organisé par l'Union pour la vérité¹⁵¹.

La production doctrinale des publicistes relativement au fonctionnarisme a fait l'objet d'une discussion approfondie dans *La République des constitutionnalistes* de Guillaume Sacriste¹⁵². Ce dernier entreprend de lire la contribution des différents professeurs à l'aune de l'opposition selon lui structurante entre Paris et la province, dans un contexte de « *révolution conservatrice* » dont « *l'une des principales crêtes serait le mouvement fonctionnariste* »¹⁵³. Suivant ce cadre interprétatif, la première manifestation paradoxale de soutien à la mobilisation des employé-e-s de l'État est celle d'Hauriou, qui critique la distinction entre les fonctionnaires d'autorité et les fonctionnaires de gestion : pour lui, la seule solution valable consisterait à « *poser en principe la liberté syndicale des fonctionnaires, sauf à énumérer les catégories de fonctionnaires qui ne pourraient pas user de cette liberté* »¹⁵⁴. Rolland, jeune professeur, et Bonnard, pas encore agrégé, emboîtent le pas du maître toulousain. Tous deux ont des titres scientifiques qui les rapprochent des questions du moment, puisque Rolland a travaillé pour son doctorat sur les agents des Postes et Télégraphes, et que Bonnard a fait sa thèse sur *La répression disciplinaire*. Les deux jeunes juristes endossent, avec nuance, la cause fonctionnariste, Rolland dans la chronique déjà citée à la *Revue du droit public* (1909), Bonnard dans une contribution qui soutient un argument – celui de l'inévitabilité historique – qui tend à confirmer l'hypothèse d'une révolution conservatrice : « *Le syndicat me paraît inévitable. Ce n'est pas un souhait que j'exprime ; c'est une simple constatation que je fais. Le syndicat est inévitable, car il est complètement dans la logique de cette évolution qui est certaine, comme le prouvent les faits* »¹⁵⁵. En outre, Bonnard, de manière plutôt hardie pour quelqu'un qui n'est

¹⁴⁶ BIGOT Grégoire, « L'intérêt à agir des fonctionnaires devant le Conseil d'État durant les premières années de la Troisième République », chapitre d'ouvrage cité, p. 222.

¹⁴⁷ DUGUIT Léon, *Traité de droit constitutionnel*, ouvrage cité, tome 2, p. 211.

¹⁴⁸ *Ibidem*, p. 240-242.

¹⁴⁹ DUGUIT Léon, *L'État, les gouvernants et les agents*, ouvrage cité, p. 491.

¹⁵⁰ NÉZARD Henry, *Théorie juridique de la fonction publique*, Paris, LGDJ, 1901, p. 740.

¹⁵¹ « Débat sur le rapport entre les fonctionnaires et l'État », chapitre d'ouvrage cité, p. 207.

¹⁵² SACRISTE Guillaume, *La République des constitutionnalistes*, ouvrage cité, p. 426-477.

¹⁵³ *Ibidem*, p. 455.

¹⁵⁴ HAURIOU Maurice, *Précis de droit administratif*, Paris, Sirey, 1907, p. 285.

¹⁵⁵ BONNARD Roger, « Chronique administrative », *Revue du droit public*, 1907, p. 506.

à l'époque « que » chargé de cours, interpelle Duguit, lequel, comme on l'a dit plus haut, a été loin de donner son assentiment à la syndicalisation des fonctionnaires. Le doyen bordelais se sent obligé de répondre à la prise de parole de ses collègues. Il le fait dans un article donné en juin 1908 à la *Revue politique et parlementaire*, dans lequel il amende sensiblement ses positions initiales :

Je pense aujourd'hui que le syndicalisme fonctionnariste est un mouvement profond et intense, que le législateur ne peut ni entraver ni même diriger, qu'il est corrélatif et complémentaire de la disparition de la puissance personnelle et souveraine de l'État, et qu'il est un des aspects du grand mouvement syndicaliste qui est en train de réorganiser la société.¹⁵⁶

Trois années plus tard, Duguit en appelle à un retour à une histoire nostalgique, où, « *après beaucoup de luttes, de violences, la féodalité nous a offert un moment, au treizième siècle, l'exemple d'une société, d'ailleurs très cosmopolite, dont les classes hiérarchisées et coordonnées étaient unies entre elles par un système de conventions qui leur reconnaissaient une série de droits et de devoirs réciproques, sous le contrôle du roi suzerain supérieur, chargé, suivant la belle expression de l'époque, "de faire régner l'ordre et la paix par la justice", c'est-à-dire d'assurer l'accomplissement par chaque groupe des devoirs que lui imposait sa place dans l'arrangement social* »¹⁵⁷. Là encore, ces propos donnent du crédit à la thèse d'une révolution conservatrice, de même qu'à l'idée selon laquelle les universitaires provinciaux sautent sur l'occasion que leur donne la mobilisation fonctionnariste pour donner un coup de canif dans un parlementarisme dont ils n'approuvent point l'évolution. Les professeurs parisiens (essentiellement Esmein, Berthélemy, Larnaude, Jacquelin et Chavegrin), eux, sont contre la syndicalisation. Ils utilisent les entrées que leur procure leur proximité par rapport aux centres de pouvoir pour intervenir au Collège libre des sciences sociales, à la Société générale des prisons¹⁵⁸ ou devant le syndicat de grands patrons qu'est la Fédération des industriels et commerçants français¹⁵⁹. Sous la forme plus traditionnelle d'une actualisation de son traité de droit constitutionnel, Esmein avance que « *rien n'est plus contraire à l'ordre public qu'une organisation de fonctionnaires destinée à faire la résistance contre l'administration et le gouvernement* »¹⁶⁰.

Globalement convaincante pour le volet qui concerne le thème de la révolution conservatrice, la thèse de Guillaume Sacriste concernant l'opposition structurale entre la faculté parisienne et les facultés des départements mérite un examen plus poussé. S'il ne fait aucun doute que les professeurs provinciaux pratiquent un double langage, il ne faut pas non plus négliger la part d'improvisation et de palimpsestes dans les écrits d'un Duguit, par exemple, sur les syndicats de fonctionnaires. C'est d'ailleurs ce que Guillaume Sacriste suggère lui-même lorsqu'il compare les acteurs qu'il étudie aux « *pèlerins constitutionnels* »¹⁶¹ évoqués par Renaud Dorandeu, et mentionne le ralliement des professeurs provinciaux à un modèle constitutionnel global adaptable aux circonstances de temps et de personnes. Plus qu'une

¹⁵⁶ DUGUIT Léon, « Le syndicalisme », *Revue politique et parlementaire*, tome 56, 1908, p. 486.

¹⁵⁷ DUGUIT Léon, « La représentation syndicale au Parlement », *Revue politique et parlementaire*, tome 69, 1911, p. 31.

¹⁵⁸ LARNAUDE Ferdinand, « Les syndicats de fonctionnaires », article cité, p. 831-861. C'est dans ce texte, déjà évoqué par nous dans le chapitre 2, que Larnaude accuse fortement la distinction entre le public et le privé, sur la base d'un rapport différencié à l'argent et à la recherche du profit.

¹⁵⁹ BERTHÉLEMY Henry, « Les grèves des services publics », *Bulletin mensuel de la Fédération des industriels et des commerçants français*, numéro 86, 1910, p. 48-51.

¹⁶⁰ ESMEIN Adhémar, *Éléments de droit constitutionnel français et comparé*, ouvrage cité, p. 702.

¹⁶¹ DORANDEU Renaud, « Les pèlerins constitutionnels : éléments pour une sociologie des influences juridiques » in MÉNY Yves (dir.), *La politique du mimétisme institutionnel : la greffe et le rejet*, L'Harmattan, 1993, p. 83-103.

prédication, on aurait ainsi affaire à une « *pragmatique constitutionnelle* » fondée sur des solutions empiriques, c'est-à-dire sur les solutions « *les moins susceptibles de s'annuler ou de se révéler politiquement contre-productives* »¹⁶². Par conséquent, Guillaume Sacriste a raison d'introduire la dimension d'opposition des juristes provinciaux aux élus républicains (qui font pression sur les fonctionnaires), mais il hypostasie sensiblement la pensée juridique provinciale en agrégeant des individus qui ne sont pas au même stade de leur carrière. De plus, l'assimilation de la contre-position des légistes parisiens à une défense de la Révolution française relève d'un diagnostic un peu trop rapide. À ce sujet, il est clair qu'à l'époque, une bonne partie des publicistes craignaient que si les syndicats étaient admis au sein de l'État, les services publics devinssent, comme sous l'Ancien Régime, la propriété des fonctionnaires eux-mêmes¹⁶³. *A contrario*, la Révolution prétendit mettre les fonctionnaires « *sous la dépendance immédiate de l'intérêt national : ils ne sont plus considérés qu'au point de vue de leurs fonctions* »¹⁶⁴. Dans la tradition de pensée révolutionnaire, c'est ainsi parce que les syndicats n'étaient pas destinés à défendre des intérêts professionnels, mais plutôt à « *exprimer l'unité organique de la nation* »¹⁶⁵ que, pour Duguit, la grève n'était pas considérée comme un droit, même dans le secteur privé. Les légistes, parisiens ou provinciaux, sont cependant loin de prendre la Révolution comme un « bloc », ainsi que le rappelle Jean-Louis Halpérin :

De manière significative, c'est la constitution monarchique de 1791, censée contenir tous les concepts du nouveau droit public français à commencer par la souveraineté nationale, qui va servir de référence à la doctrine juridique française de la Troisième République.¹⁶⁶

Rappelons enfin que les fonctions publiques sous la Révolution française, que Guillaume Sacriste érige en paradigme des constitutionnalistes parisiens, étaient en grande partie électives, et donc temporaires (ce qui sera également plus tard une des revendications du programme de Belleville). Cet élément rend ainsi plus difficile la commensurabilité de l'héritage révolutionnaire et des métiers de la fonction publique, progressivement conçue au fur et à mesure de la Troisième République comme une filière d'emploi (« *career of an occupation* »)¹⁶⁷.

Au-delà des débats qui occupent les juristes, il importe plus globalement d'expliquer le lien unissant dans l'esprit des contemporains syndicalisation et droit de grève. « *Je ne dis pas que le syndicat ait pour but unique la grève ; mais on ne peut contester que le droit de syndicat implique forcément le droit de grève, car un syndicat d'employés ne peut discuter à armes égales les conditions de travail avec l'employeur que s'il a l'arme de la grève* », écrit Duguit en 1906¹⁶⁸. Bien que sensiblement éloigné du professeur bordelais par sa position dans le champ, Maxime Leroy abonde dans le même sens :

¹⁶² DORANDEU Renaud, « Les pèlerins constitutionnels », article cité, p. 93.

¹⁶³ Voir Stuart Jones, *The French State in Question*, ouvrage cité, p. 82. Avec cette crainte d'en revenir à une pratique patrimoniale des fonctions publiques, on retombe en partie sur le débat états-unien de l'autogestion des professions et du *closed shop* de la loi Taft-Hartley.

¹⁶⁴ LEROY Maxime, *Syndicats et services publics*, ouvrage cité, p. 196.

¹⁶⁵ LABORDE Cécile, *Pluralist Thought and the State in Britain and France*, ouvrage cité, p. 120. C'est moi qui traduis.

¹⁶⁶ HALPÉRIN Jean-Louis, « Un modèle français de droit républicain ? » in AUDREN Frédéric, HALPÉRIN Jean-Louis et STORA-LAMARRE Annie (dir.), *La République et son droit (1870-1930)*, Besançon, Presses universitaires de Franche-Comté, 2011, p. 481. Cf., dans le même volume, la contribution d'Erwan Sommerer, « L'ordre positif de la République de Sieyès à Carré de Malberg : les principes d'un régime sans extériorité » (p. 37-57).

¹⁶⁷ HUGHES Everett, cité par BOUSSARD Valérie, DUBAR Claude et TRIPIER Pierre, *Sociologie des professions*, ouvrage cité, p. 113.

¹⁶⁸ DUGUIT Léon, « Le syndicalisme des fonctionnaires », article cité, p. 29.

Devant le syndicat, l'État n'est qu'un patron. Le traitement tombe au rang de salaire ; la nomination, contrat de droit public ou acte unilatéral de la puissance publique, n'est qu'un contrat de droit privé ; l'autorité hiérarchique est soumise à la discussion ; le fonctionnaire, d'agent chargé d'un mandat public devient employé ou ouvrier ; c'est la compétence des tribunaux judiciaires dans toutes les matières où les gouvernants, c'est-à-dire les ministres et les tribunaux administratifs, avaient seuls droit de juridiction. C'est enfin le droit de grève.¹⁶⁹

Nonobstant les positions de ces deux acteurs importants dans notre débat, tous les protagonistes ne partagent pas l'idée selon laquelle le droit de grève est coextensif à la syndicalisation. En fait, beaucoup de fonctionnaires, se laissant gagner par l'idéologie dominante sur la continuité du service public, réclament surtout le droit de se syndiquer, mais pas nécessairement celui de faire grève. Ce sont surtout les postiers, suivis ensuite par les cheminots, qui ont recours à ce moyen de contestation en 1899, 1906 et 1909. De leur côté, les instituteurs et les institutrices sont plutôt rétifs devant ce moyen d'action :

Les enseignants non seulement repoussent la grève comme odieuse et absurde, puisqu'elle se retourne contre les enfants – ce qui ruine l'idée du Grand Soir –, mais ils ont du mal à reprendre à leur compte le conflit absolu que postule le syndicalisme révolutionnaire entre l'État et ses agents, dans la mesure où l'État dont ils dénoncent l'arbitraire est « ce même État qui a arraché l'enfant à l'Église et à la famille » pour leur en confier l'éducation ». ¹⁷⁰

Y compris dans la Fédération nationale des associations professionnelles des employés de l'État, qui va bientôt donner la Fédération nationale des fonctionnaires, le recours à la grève ne fait pas l'unanimité, et offre un élément de fracture qui explique la réticence à rejoindre la CGT. Les syndicalistes révolutionnaires (surtout les instituteurs et les postiers) sont pour le droit syndical et réclament leur assimilation avec le monde ouvrier, alors que les syndicalistes réformistes (la Fédération des fonctionnaires) militent pour le droit syndical, mais pas nécessairement pour le droit de grève. Ce clivage se retrouve d'ailleurs dès l'origine au sein de la CGT, qui, faut-il le rappeler, est une *confédération*, c'est-à-dire une réunion de groupements professionnels qui ne partagent pas tous les mêmes moyens d'action : « *Non seulement la CGT est mal construite, mais elle est divisée contre elle-même ; l'opposition qui existait entre la Fédération nationale des syndicats et la Fédération des Bourses, longtemps extérieures l'une à l'autre, se prolonge entre la "jeune" CGT et la Fédération des Bourses qui y adhère. Si les syndicalistes réformistes de la tendance Keufer se sont volontiers associés à toutes les décisions susceptibles de diminuer les moyens d'action des guesdistes, ils ne cachent pas leur scepticisme à l'endroit de la grève générale* »¹⁷¹. Enfin, cette gamme étendue de positions sur le droit de grève et la syndicalisation inclut aussi les parlementaires, avec des députés radicaux et socialistes qui se font « *les champions du droit syndical pour les fonctionnaires* »¹⁷², droit assorti de nuances notables, comme pour Joseph Paul-Boncour, favorable à la syndicalisation (jusqu'à l'adhésion à la CGT), mais opposé à la possibilité de faire grève pour les agents de l'État.

Dans cet éventail de positions diverses au sujet du combat mené par les employé-e-s du secteur public, la réponse par le statut va apparaître comme la solution « raisonnable » élaborée dans les « *lieux neutres* »¹⁷³ de la pensée d'État. Plus précisément, la solution par le statut va

¹⁶⁹ LEROY Maxime, *Les transformations de la puissance publique*, Paris, Giard et Brière, 1907, p. 250.

¹⁷⁰ LOCHAK Danièle, « Les syndicats dans l'État ou l'ambiguïté d'un combat », chapitre d'ouvrage cité, p. 127.

¹⁷¹ LEFRANC Georges, *Le mouvement syndical sous la Troisième République*, ouvrage cité, p. 69.

¹⁷² SIWEK-POUYDESSEAU Jeanne, *Le syndicalisme des fonctionnaires jusqu'à la guerre froide*, ouvrage cité, p. 126.

¹⁷³ BOLTANSKI Luc et BOURDIEU Pierre, « La production de l'idéologie dominante », *Actes de la recherche en sciences sociales*, numéros 2-3, 1976, p. 4.

être brandie comme la réponse de droit public aux revendications des fonctionnaires : « *Alors que les solutions “de droit privé” se concentraient sur la nécessité de reconnaître les syndicats dans le secteur public et éventuellement de leur accorder un rôle dans la gestion des services publics, les défenseurs d’une solution “de droit public” voyaient principalement la nécessité d’un statut des fonctionnaires qui mettrait à plat les droits et devoirs réglementaires des titulaires de fonctions officielles* »¹⁷⁴. Les « statutistes » proclament ainsi : « Nous voulons une constitution administrative comme il y a une constitution politique ». Opposés au droit syndical, ils considèrent que le salut passera par l’adoption d’une loi qui reprendra les grandes lignes des règles dégagées par la jurisprudence du Conseil d’État en matière de droit de la fonction publique : « *La protection que l’employé privé trouve dans la liberté syndicale, le fonctionnaire la trouvera dans son statut légal* », affirme ainsi Demartial¹⁷⁵. Sous l’égide de ce dernier est formé un comité (dit « comité Demartial ») chargé de réfléchir à ce statut. Au sein de ce comité se côtoient Chardon et Demartial, donc, « *les Girondins de la révolution fonctionnariste* »¹⁷⁶, et des éléments plus acquis à la cause des syndicats comme Leroy ou Laurent. Hostile aux corporations dans la fonction publique (« *Ce serait le self-government constitué non plus au profit des administrés mais à celui des fonctionnaires* »¹⁷⁷), Demartial était institutionnellement plus proche de Chardon, même si celui-ci, dans sa critique des pratiques administratives, pouvait se retrouver dans certaines revendications du prolétariat administratif. Surtout, Chardon considérait que la séparation la plus importante n’était pas celle entre le pouvoir législatif et le pouvoir exécutif, mais celle entre le pouvoir politique et le pouvoir administratif. Malgré ce, la solution du statut défendue par les deux hauts fonctionnaires au sein du comité ne parvient pas à faire l’unanimité : dans un temps où la fonction publique est souvent comparée à une « caserne », on dénonce le « statut-carcen », et on oppose les « statutistes » aux « syndicalistes ». De fait, les linéaments perçus dans l’exposé des motifs du projet de loi (qui ne sera finalement jamais adopté) sont très restrictifs (« *Les fonctionnaires ne seront admis à former des associations qu’entre eux et à la condition d’appartenir au même personnel d’un service public ou d’occuper dans des services différents des emplois semblables* »¹⁷⁸), même si le Gouvernement espère par-là ramener le calme dans les services (« *Ainsi se trouveront conciliés tous les intérêts en présence par la réalisation d’une réforme qui, en contribuant à faire régner l’ordre dans les services publics et en améliorant leur fonctionnement, servira puissamment la cause de l’intérêt général de la République* »¹⁷⁹).

c) Rassembler les fonctionnaires pour mieux les rapprocher du monde ouvrier ?

Pour comprendre les obstacles qui se posent à une unification de la fonction publique dans les années 1900-1910, il faut repartir de la distinction faite par Berthélemy entre les fonctionnaires d’autorité et les fonctionnaires de gestion. Les contours de cette distinction étaient tout sauf clairs : « *Pour les uns, seuls les hauts fonctionnaires (préfets, diplomates, magistrats...) entraient dans la première catégorie ; pour les autres, seuls les ouvriers ne participant pas à un service public pouvaient entrer dans la seconde* »¹⁸⁰. Dans ces années-là, la politique des autorités se faisait toujours au doigt mouillé : en 1905, le ministre du Commerce Dubief interdisait derechef aux agents des Postes de se syndiquer, alors que le Président du

¹⁷⁴ JONES Stuart, *The French State in Question*, ouvrage cité, p. 77. C’est moi qui traduis.

¹⁷⁵ Cité par Georges Cahen-Salvador, *Les fonctionnaires*, ouvrage cité, p. 375.

¹⁷⁶ D’HUGUES Pierre, *La guerre des fonctionnaires*, ouvrage cité, p. 169.

¹⁷⁷ DEMARTIAL Georges, *Le statut des fonctionnaires*, Paris, Collection de la Grande revue, 1908, p. 29.

¹⁷⁸ *Le Petit Temps*, 6 juillet 1910.

¹⁷⁹ *Ibidem*.

¹⁸⁰ SIWEK-POUYDESSEAU Jeanne, *Le syndicalisme des fonctionnaires jusqu’à la guerre froide*, ouvrage cité, p. 43.

Conseil Rouvier déclarait à la Chambre que la loi de 1901 donnait à tous les fonctionnaires le droit de « s'associer ». Jeanne Siwek-Pouydesseau résume ainsi la situation :

Certains ministres, dont le socialiste Millerand, pensèrent alors contrôler les mouvements en autorisant des associations (et non des syndicats). La loi de 1901 sembla consacrer la liberté d'association des fonctionnaires, mais le gouvernement Clemenceau, appuyé par la droite, décida de briser la force montante des syndicats ouvriers et de limiter très strictement le droit d'association des agents publics. Cependant, de très nombreuses associations et syndicats avaient vu le jour dans l'administration et il devenait impossible d'endiguer le flot.¹⁸¹

En 1901, on dénombrait 8 associations déclarées de fonctionnaires, puis 27 en 1902, 62 en 1903, 66 en 1904, 80 en 1905, 93 en 1906 et 90 en 1907 ; en tout, 515 associations professionnelles furent créées dans les services publics entre 1901 et 1907¹⁸². Souvent patronnées par des parlementaires « membres d'honneur », ces associations ou amicales décidèrent de s'associer par la voie de la fédération, avec en figures de proue de ce mouvement de rapprochement les postiers, les instituteurs et les agents des travaux publics. En 1906, la première Fédération est déclarée ; son siège est établi à l'Union générale des Agents des contributions indirectes, 89 rue de la Verrerie (Paris 4^e). Cette première Fédération, qui se dissout en 1907, est à distinguer du Comité central pour la défense du droit syndical (celui de la lettre à Clemenceau), qui, malgré l'opposition de Demartial, se transforme à nouveau en fédération, cette fois-ci baptisée « Fédération nationale des associations professionnelles des employés de l'État, des départements et des communes » (décembre 1909), et située rue Serpente (Paris 6^e). En cette année 1909, au cours de laquelle la contestation sociale ne faiblit pas, *Le Temps* organise une nouvelle campagne contre les « dictateurs du syndicat »¹⁸³ et contre la constitution d'une fédération de fonctionnaires que la presse conservatrice qualifie de « CGT administrative » ou de « CGF »¹⁸⁴. À l'intérieur du mouvement fonctionnariste, il faut répéter encore une fois que, nonobstant la création d'une fédération unifiée, l'adhésion à la CGT n'allait pas de soi, surtout peu après les incidents sanglants de Draveil et Villeneuve-Saint-Georges (mai-juin 1908), à l'occasion desquels Clemenceau fit arrêter et emprisonner durant 3 mois le bureau confédéral de l'organisation. À la veille de la Première Guerre mondiale, en 1913, le Président du Conseil Barthou envisageait encore ouvertement la dissolution de la confédération.

Les réflexions sur l'adoption d'un statut des fonctionnaires prennent place à un moment au cours duquel la croyance dans le pouvoir de mise en forme du social du droit se juxtapose avec la promotion, dans certains milieux, de l'idée d'une violence régénératrice. On peut ainsi penser aux écrits de Walter Benjamin, mais aussi à ceux de Georges Sorel. Cette violence était susceptible de s'exercer contre les institutions et leurs représentants, et, *in fine*, dans la tradition libertaire et anarchiste assez bien représentée dans les débuts du mouvement ouvrier, de se retourner contre le droit, émanation de l'État. Dans *La loi sur les vols de bois*, Marx oppose le droit coutumier, qui émane du peuple et sert directement ses intérêts, au droit énoncé par l'État, qui traduit les intérêts spécifiques des classes dominantes. Pour Marx, « il y a, dans ces coutumes de la classe pauvre, un sens instinctif du droit »¹⁸⁵. Le nouveau droit instauré par l'État est au contraire au service du propriétaire, en ce qu'il interdit dorénavant le ramassage du

¹⁸¹ SIWEK-POUYDESSEAU Jeanne, *Le syndicalisme des fonctionnaires jusqu'à la guerre froide*, ouvrage cité, p. 39.

¹⁸² AN F/7/13730.

¹⁸³ Cité par Jeanne Siwek-Pouydesseau, « Les syndicats et le statut des fonctionnaires », chapitre d'ouvrage cité, p. 219.

¹⁸⁴ D'HUGUES Pierre, « La CGF », *Le rappel*, 13 janvier 1913.

¹⁸⁵ MARX Karl, *Œuvres philosophiques*, Paris, Costes, 1937, p. 135.

bois mort (ce qui était permis par la coutume) : « *Tous les organes de l'État deviennent des oreilles, des yeux, des bras et des jambes avec lesquels l'intérêt du propriétaire de forêts écoute, espionne, évalue, protège, saisit et court* »¹⁸⁶. En termes de « mission historique », la dénonciation du droit bourgeois de l'État se traduit pour le prolétariat par l'obligation de « *produire des conceptions juridiques qui lui appartiennent en propre* »¹⁸⁷. Ce faisant, le mouvement syndical contribue à réintroduire dans le droit la dimension de lutte qui était anesthésiée dans le contentieux administratif. Sorel explique ainsi que « *la lutte des classes porte sur des systèmes juridiques* », et que « *c'est une lutte entre deux principes, une lutte sur le droit* »¹⁸⁸. Ce qui se joue dans le droit est même, pour Sorel, l'avenir de la civilisation, car le droit appartient « *aux régions les plus intellectualisées de l'esprit civilisé* »¹⁸⁹. Si ces propos, tenus par un théoricien de l'action syndicale révolutionnaire, mettent en relief l'organisation du mouvement ouvrier par l'intelligence du droit, il est également nécessaire de ne pas surévaluer leur diffusion au sein du prolétariat, car, comme le note André Philip, le sorélisme « *est resté une conception doctrinale, limitée à un petit cénacle d'intellectuels, ignorée de la quasi-unanimité des ouvriers syndicalistes* »¹⁹⁰. Il semble en effet que les leaders les plus intransigeants du mouvement aient considéré Sorel comme un intellectuel bourgeois « *prêchant la violence au coin du feu* »¹⁹¹. On peut néanmoins faire ressortir la compréhension par les syndicalistes de la nécessité de formuler leur lutte dans des termes juridiquement consistants, ainsi que le proclame le dirigeant de la Fédération des métaux de la CGT Alphonse Merrheim : « *Nous affirmons que le syndicat est un groupement de lutte intégrale révolutionnaire et qu'il a pour fonction de briser la légalité qui nous étouffe, pour enfanter le "droit nouveau" que nous voulons voir sortir de nos luttes* »¹⁹². Employant ainsi « *le droit contre le droit* »¹⁹³, les militants ouvriers vont chercher à peser sur le cours de choses et sur la vie institutionnelle en créant leurs propres organismes de recherches juridiques, en proposant la création d'institution comme le Conseil supérieur du travail (1919) ou en intégrant plus tard le Conseil national économique.

L'investissement du mouvement syndical dans la construction d'un droit nouveau a de quoi bouleverser la distribution du capital juridique au sein du champ du public. En 1913, pour bien faire comprendre la force de cette nouveauté, Maxime Leroy écrit : « *Il faut oublier nos habitudes de lettrés et d'hommes trop policés si nous voulons comprendre la beauté et la moralité sauvages et brutales, neuves, des efforts syndicalistes. Le monde se renouvelle par eux* »¹⁹⁴. L'originalité de Maxime Leroy (encadré 18) est qu'il porte ce discours aussi bien auprès des syndicats comme la CGT que « *dans des cercles intellectuels de nature très différente* »¹⁹⁵. Il est ainsi ce que Christophe Charle nomme « *un homme double* »¹⁹⁶, contribuant à populariser le thème de « la fonction aux fonctionnaires », sur le mode de « la mine aux mineurs » : « *Les fonctionnaires sont syndicalistes parce qu'ils entendent ignorer les partis, les brigues politiques : si ce n'était peut-être un peu jouer sur les mots, on pourrait*

¹⁸⁶ MARX Karl, *Œuvres philosophiques*, ouvrage cité, p. 155.

¹⁸⁷ SOREL Georges, *Introduction à l'économie moderne*, Paris, Rivière, 1922, p. VI.

¹⁸⁸ SOREL Georges, « L'éthique du socialisme », *La morale sociale*, Paris, Alcan, 1899, p. 142.

¹⁸⁹ SOREL Georges, *Les illusions du progrès*, Paris, Rivière, 1947 [1908], p. 290.

¹⁹⁰ Cité par Georges Lefranc, *Le mouvement syndical sous la Troisième République*, ouvrage cité, p. 163.

¹⁹¹ LEFRANC Georges, *Le mouvement syndical sous la Troisième République*, ouvrage cité, p. 164.

¹⁹² Cité par Léon Jouhaux, *Le syndicalisme et la CGT*, Paris, La Sirène, 1920, p. 145.

¹⁹³ MATER André, « L'interprétation juridique du socialisme municipal », *Revue socialiste*, numéro 249, 1905, p. 369.

¹⁹⁴ LEROY Maxime, *La coutume ouvrière*, Paris, Giard de Brière, 1913, p. 15.

¹⁹⁵ CHATRIOT Alain, « Maxime Leroy, la réforme par le syndicalisme », *Mil neuf cent : revue d'histoire intellectuelle*, numéro 24, 2006, p. 85.

¹⁹⁶ CHARLE Christophe, « Le temps des hommes doubles », *Revue d'histoire moderne et contemporaine*, numéro 39-1, 1992, p. 73-85.

même dire qu'ils sont syndicalistes parce qu'ils veulent n'être que des fonctionnaires, attachés à la fonction, respectueux du service public »¹⁹⁷. Les juridictions suprêmes françaises ne tardaient pas à réagir face à ces fonctionnaires qui, disait-on, voulaient mettre la main sur les services publics. Le 4 mars 1913, la Cour de cassation, dans l'arrêt *Amicale des instituteurs contre archevêque de Reims*, annulait la décision d'une juridiction inférieure qui déclarait : « Les intérêts moraux et matériels des instituteurs concernent tout ce qui contribue à la prospérité de l'enseignement et au bien des maîtres ». Selon la Cour, cette interprétation attribuait aux associations « un objet incompatible avec les lois relatives à l'organisation de la fonction publique ». Retournée par la juridiction suprême, cette volonté des fonctionnaires de prendre toute leur part dans la direction des services publics ne concernait pas que l'avant-garde, et ne relevait pas non plus d'une logique purement corporatiste. Ainsi, en août 1913, l'association des gardiens de la paix réclamait le droit de moraliser la corporation, atteinte selon elle par « le scandale des agents en bourgeois »¹⁹⁸, et indiquait les réformes nécessaires à mener pour ce faire. D'Hugues ajoute que « les fonctionnaires cherchent à s'organiser », et qu'« en s'organisant, ils organisent les services publics »¹⁹⁹. Ce discours de participation trouvait un écho auprès de certains fonctionnaires qui, à l'instar de Georges Mer, avaient leurs entrées dans les cénacles parlementaires : « Dans notre pensée même, les syndicats de fonctionnaires pourront, mieux que tous autres, préparer le lit de la société syndicaliste de demain, car, par atavisme, par formation professionnelle, les fonctionnaires ont le sens de l'intérêt général, ils sont accoutumés à défendre la chose publique »²⁰⁰. Lors du débat de 1908 organisé par l'Union pour la vérité, Waroquier, seul syndicaliste présent, persiflait en demandant innocemment : « Au moment de la crise postale, n'avez-vous pas remarqué que le projet de réorganisation du service a été fourni par l'association des Postes et Télégraphes et que l'administration supérieure s'est trouvée incompétente pour fournir un projet aussi qualifié ? »²⁰¹.

Encadré 18 : Maxime Leroy (1873-1957)

Parisien (il est né dans le 9^e arrondissement et habite avec ses parents rue Condorcet), Maxime Leroy fait pourtant son droit à l'Université de Nancy, dont il sort docteur en 1898. Sa famille n'a aucune attache particulière avec le monde juridique (son père est critique musical et homme de lettres, et sa mère sans profession), mais Leroy a très tôt comme juriste la conscience de son rôle social. Il n'hésite pas à écrire aux journaux (notamment au *Temps*) pour dénoncer les jugements selon lui antisociaux prononcés par le tribunal de Nancy. Dans la conclusion de sa thèse, il exprime son soutien aux lois progressistes qui commencent à être adoptées et manifeste son opposition aux économistes orthodoxes qui refusent ce développement de l'État social par une formule sans ambages : « Les ouvriers sont précisément l'une des colonnes de l'humanité en marche, arrivant à la liberté par le droit : celui-ci vient à leur aide en leur donnant ce qui leur manque en fait »²⁰². Il devient avocat à la Cour d'appel de Nancy, et fonde dans cette ville une Université populaire. Membre de la Ligue des droits de l'Homme, d'abord à Nancy, puis au sein du comité central, il est aussi secrétaire général de la Société des visiteurs pour le relèvement des familles malheureuses (1901). Sur le plan professionnel, il parvient à quitter Nancy en devenant rédacteur au ministère de l'Instruction publique, puis en intégrant différents cabinets ministériels. Un moment bibliothécaire et secrétaire-adjoint du comité de législation étrangère au ministère de la Justice, il est nommé juge de paix à Colombes en 1908, fonction qu'il va exercer pendant 35

¹⁹⁷ LEROY Maxime, *Syndicats et services publics*, ouvrage cité, p. 220.

¹⁹⁸ D'HUGUES Pierre, *La guerre des fonctionnaires*, article cité, p. 16.

¹⁹⁹ *Ibidem*, p. 28.

²⁰⁰ MER Georges, *Le syndicalisme des fonctionnaires*, cité par Guy Thuillier, « Le syndicalisme d'État de Georges Mer », article cité, p. 21.

²⁰¹ « Débat sur le rapport entre les fonctionnaires et l'État », chapitre d'ouvrage cité, p. 210.

²⁰² LEROY Maxime, *L'esprit de la législation napoléonienne : esquisse d'une étude critique*, Nancy, Crépín-Leblond, 1898, p. 246.

ans, en banlieue parisienne puis à Paris (dans le 17^e, puis dans le 2^e), jusqu'à devenir, à la fin des années 30, président de la conférence des juges de paix de Paris et de la Seine. Il eut une action conciliatrice dans cette fonction, qui lui semblait être « *un poste d'écoute privilégié pour l'observateur social* »²⁰³. Sa fiche de renseignement pour l'obtention de la Légion d'honneur mentionne également qu'« *en qualité de juge de paix, il a participé efficacement aux activités de résistance du 2^e arrondissement et, à ce titre, a contribué à soustraire un grand nombre de personnes à la police allemande* »²⁰⁴.

Tout en ne militant dans aucun parti (et même s'il peut être considéré comme un juriste socialiste), Maxime Leroy sympathise avec de nombreux syndicalistes. Ami de Victor Griffuelhes, secrétaire général de la CGT jusqu'en 1908, il est proche d'Alphonse Merrheim, secrétaire de la Fédération des Métaux de la confédération, avec qui il entretient une correspondance. En 1906, il assiste au congrès d'Amiens et suit de près l'élaboration de la Charte du même nom, dont il revoit avec ses amis syndicalistes les brouillons et les épreuves. Dans *La coutume ouvrière*, Leroy donne un remarquable commentaire de la Charte. Il dit avoir voulu « *tenter l'œuvre nouvelle d'une systématisation de la pratique syndicale actuelle, qui s'est développée librement, en dehors de la loi* », et entreprendre « *une explication descriptive de la coutume ouvrière, selon la méthode générale proposée par la nouvelle sociologie qui s'est mise à l'école de l'Histoire* »²⁰⁵. Ce livre, « *traversé à la fois par une forte empathie pour les ouvriers et par la volonté de faire connaître leurs mobilisations* », devient un classique ; Leroy y affirme « *toute la difficulté de cette démarche et son originalité dans le champ scientifique* »²⁰⁶. Leroy gagne alors un statut de juriste expert du syndicalisme, ce qui, à la sortie de la Première Guerre mondiale, lui vaut d'être appelé par Clemenceau pour servir d'arbitre dans les conflits juridiques nés des grèves : « *Cette compétence, exceptionnelle à l'époque, en matière syndicale, en même temps que son humanisme et son apolitisme incontestable, désignèrent Maxime Leroy à l'attention du gouvernement Clemenceau par lequel il fut chargé d'arbitrer les conflits juridiques avec les grévistes, à la fin de la Première Guerre mondiale* »²⁰⁷. Si la compétence de Leroy est si précieuse au sortir de la guerre, c'est ainsi parce qu'il s'est spécialisé dans une niche (le droit social) encore peu occupée à l'époque, qui plus est en le faisant d'une manière hétérodoxe.

Tout en étant plus jaressien que léniniste, Maxime Leroy s'intéresse à la révolution russe ; il s'intéresse également aux doctrines sociales, notamment au saint-simonisme. Membre du Cercle des amis de Proudhon et militant de la Fédération régionaliste française (fondée en 1900), il fait partie de l'équipe réunie par Célestin Bouglé à l'ENS pour publier les œuvres complètes du penseur anarchiste. Leroy devient alors un écrivain « touche-à-tout » : il édite les œuvres complètes de Sainte-Beuve dans *La Pléiade*, et, avec son grand sens de la formule, collabore à *La tribune du fonctionnaire*, à la *Revue socialiste*, à la *Revue de métaphysique et de morale*, à la *Revue de l'enseignement primaire* et dans *Esprit*. Entre 1907 et 1921, il publie trois ouvrages importants sur les rapports entre l'État et les syndicats : *Les transformations de la puissance publique* (1907), *Syndicats et services publics* (1909) et *Les techniques nouvelles du syndicalisme* (1921). Il s'intéresse également aux questions urbaines et aux municipalités (dans *La ville française : institutions et libertés locales*, publié en 1927), et entreprend une monumentale *Histoire des idées sociales en France*, restée inachevée. Cette graphomanie ne permet cependant pas à Leroy un passage facile du champ bureaucratique vers le champ universitaire. Ainsi, Alain Chatriot rapporte qu'au début des années 30, quand Gurvitch lance la revue *Archives de sociologie du droit et de sociologie juridique*, Leroy est « *le seul à ne voir son nom suivi d'aucun titre universitaire parmi les "principaux collaborateurs français et étrangers" dont la liste est publiée et où ne figurent pas moins de cinquante personnes* »²⁰⁸. Candidat en 1936 pour succéder à François Simiand au Collège

²⁰³ RACINE Nicole, « Maxime Leroy » in MAITRON Jean et PENNETIER Claude (dir.), *Dictionnaire biographique du mouvement ouvrier français*, ouvrage cité, tome 34, p. 309.

²⁰⁴ AN 19800035/177/22832, dossier de Légion d'honneur de Maxime Leroy.

²⁰⁵ LEROY Maxime, *La coutume ouvrière*, ouvrage cité, p. 10.

²⁰⁶ CHATRIOT Alain, « Maxime Leroy, la réforme par le syndicalisme », article cité, p. 81.

²⁰⁷ BONNEFOUS Édouard, « Notice sur la vie et les travaux de Maxime Leroy », *Revue des travaux de l'Académie des sciences morales et politiques*, séance du 2 mars 1959, p. 7.

²⁰⁸ CHATRIOT Alain, « Maxime Leroy, la réforme par le syndicalisme », article cité, p. 93, note 104.

de France sur la chaire d'histoire du travail financée par le conseil municipal de Paris, Leroy est battu par Émile Coonaert, soutenu par les professeurs catholiques du Collège. Leroy, lui, était soutenu par Mauss. Alors que Lucien Febvre voit en lui un « *pauvre bonhomme, effacé et sans consistance* », Mauss écrit à Marc Bloch : « *Il n'est pas le statisticien, le quantitativiste qui pourrait donner cette sensation de la pure réalité statistique, mais il a été un puissant observateur et théoricien des problèmes juridiques et moraux de l'organisation du travail. Nous avons un candidat honorable pour traiter de l'historiographie et de l'état actuel des travailleurs en France* »²⁰⁹. Rejeté au Collège, l'éclectisme de Leroy s'intègre en revanche assez bien à la forme d'enseignement particulière dispensée à l'École libre des sciences politiques : de 1938 à 1949, Leroy est chargé du cours sur le socialisme rue Saint-Guillaume (il succède à Élie Halévy), et il y organise également un séminaire qui réunit ses fidèles auditeurs et au cours duquel il invite aussi bien des syndicalistes comme Hyacinthe Dubreuil que des écrivains comme Paul Valéry ou Daniel-Rops.

Élu à l'Académie des sciences morales et politiques (1954), officier de la Légion d'honneur (il est « réceptionné » par l'ancien président radical Albert Sarraut), domicilié à la fin de sa vie dans le 16^e arrondissement de Paris (46 avenue Mozart puis 28 rue de Civry), Maxime Leroy donne l'image d'un savant atypique, « *laissé longtemps en marge de l'Université, mais finalement célébré dans sa vieillesse par les institutions les plus traditionnelles (son anticommunisme n'y est sans doute pas pour rien après la Seconde Guerre mondiale)* »²¹⁰.

C) L'entre-deux-guerres : répression, scissions et... cogestion

La structuration du mouvement fonctionnariste ainsi que la tendance à l'intégration des syndicats à la gestion des services publics vont s'accuser après la Première Guerre mondiale. Maxime Leroy poursuit ainsi sa prédication en faveur du mouvement ouvrier. En 1921, dans *Les techniques nouvelles du syndicalisme*, il explique assez longuement que la démocratie en germe dans les pratiques syndicales est « *une démocratie réelle, une démocratie de producteurs plus qu'une démocratie de citoyens appréhendés comme éléments abstraits d'un ensemble social atomisé* »²¹¹. Célestin Bouglé, qui, grâce au financement d'Albert Kahn puis de la fondation Rockefeller, a créé à l'ENS le Centre de documentation sociale (1920), soutient de manière identique qu'« *il devient de plus en plus clair que la démocratie a besoin du syndicalisme et que le syndicalisme a besoin de la démocratie* »²¹². Dans cette période de l'entre-deux-guerres, la question du statut des fonctionnaires devient un marronnier du débat politico-administratif, et ce alors que la loi du 12 mars 1920 a autorisé le droit de syndicalisation pour les professions libérales. Si les employé-e-s de l'État peuvent compter sur des organes de représentation de plus en plus puissants et organisés (a), on peut aussi voir que la structuration du mouvement, notamment autour de la CGT, n'empêche pas, loin de là, sa répression (b), mais aussi parallèlement la mise en place d'un embryon de cogestion dans certains ministères (c).

²⁰⁹ Lettre de Marcel Mauss à Marc Bloch, 22 janvier 1936 in MÜLLER Bertrand (dir.), *Marc Bloch, Lucien Febvre, Correspondance II*, Paris, Fayard, 2003, p. 485.

²¹⁰ CHATRIOT Alain, « Maxime Leroy, la réforme par le syndicalisme », article cité, p. 93.

²¹¹ VERKINDT Pierre-Yves, « Maxime Leroy et la question syndicale », *Analyse juridique et valeurs en droit social : mélanges en l'honneur de Jean Pélissier*, Paris, Dalloz, 2004, p. 620.

²¹² BOUGLÉ Célestin, « Préface » in LEFRANC Georges, *Histoire du mouvement syndical français*, Paris, Librairie syndicale de la CGT, 1937, p. III.

a) Des organes de représentation de plus en plus puissants et organisés

Sous la Troisième République, du fait d'une politisation constante de la question du nombre de fonctionnaires²¹³, il est difficile de savoir à combien s'élèvent les effectifs des agents de l'État. On estime sans véritable certitude que ces derniers sont entre 600 000 et 800 000 à la veille de la Première Guerre mondiale, et qu'à la fin de la Troisième République, il y a en France 700 000 fonctionnaires civils et 200 000 militaires²¹⁴. Émilien Ruiz explique ainsi qu'« *il n'a jamais véritablement existé de définition communément admise des fonctionnaires. Pas même dans la doctrine juridique : le terme, apparu au moins un siècle plus tôt dans la langue française, ne trouvait, à la fin des années 1870, ni dans le langage usuel, ni dans la langue de la loi, une signification nettement définie* »²¹⁵. Même l'adoption du statut général des fonctionnaires de 1946 ne règlera pas cette question : en 1949, Marcel Waline écrit qu'il n'existe toujours pas de « *définition du fonctionnaire donnée par la loi* »²¹⁶, tandis que pour Roger Grégoire, conseiller d'État et premier directeur de la Fonction publique, le champ d'application du statut n'est pas « *clairement défini* »²¹⁷. S'il faut ainsi relever l'absence de recensement complet des fonctionnaires avant 1946, c'est parce qu'il a un impact sur la dissémination des différentes associations d'agents de l'État. Il est par exemple difficile de lire les effectifs exacts de la Fédération des fonctionnaires (environ 150 000 en 1921, contre 250 000 en 1938), du fait de l'éparpillement des agents dans les différents secteurs de l'emploi public. Ce qui est certain, c'est qu'après la guerre, la Fédération connaît une forte montée en puissance. En 1934, elle emménage dans des locaux situés rue de Solferino²¹⁸, soit en plein centre du quartier des ministères. Sa revue *La tribune des fonctionnaires* tire à 45 000 exemplaires en 1924, 100 000 en 1929, 220 000 en 1934 et 320 000 en 1939²¹⁹. Forte de 220 000 abonné-e-s, c'est un hebdomadaire avec photos, caricatures et publicités, à tel point que, pour mieux gérer ses rapports avec les annonceurs, la Fédération dispose de sa propre agence de publicité. Les autres titres de la presse syndicale (*Travailleurs de l'État*, *L'ouvrier des PTT*, *La tribune de l'agent des routes*, *La voix des ministères* (pour la Centrale), *L'État moderne* (pour les fonctionnaires des finances), *L'enregistreur*, *Le fonctionnaire ancien combattant*) témoignent de cette vitalité, mais aussi de la diversité et de la dissémination en fonction des secteurs mentionnée *supra*.

Encadré 19 : Charles Laurent (1879-1965)

Né dans le 14^e arrondissement de Paris d'une mère lingère et d'un père inconnu, Charles Laurent commence sa carrière dans la fonction publique en 1899, comme expéditionnaire à la Caisse des dépôts et consignations. Après une capacité en droit (1900), il devient, au sein de cette même administration, rédacteur (1908), sous-chef de bureau (1918) puis chef de bureau (1930). Au cours de cette progression dans la hiérarchie administrative, Laurent a fait ses premiers pas dans les « syndicats » de fonctionnaires. En 1908, au moment où le Parlement discute de l'adoption d'un statut de la fonction publique, Laurent intègre le Comité d'études des associations professionnelles des employés de l'État, des départements et des communes, présidé par Demartial

²¹³ Cf. Émilien Ruiz, *Trop de fonctionnaires ? Contribution à une histoire de l'État par ses effectifs (1850-1950)*, thèse pour le doctorat d'histoire, EHESS, 2013.

²¹⁴ BARUCH Marc-Olivier et DUCLERT Vincent, « Une histoire politique de l'administration française » in BARUCH Marc-Olivier et DUCLERT Vincent (dir.), *Serviteurs de l'État*, ouvrage cité, p. 14.

²¹⁵ RUIZ Émilien, « Quantifier une abstraction ? L'histoire du "nombre des fonctionnaires en France" », *Genèses*, numéro 99, 2015, p. 134.

²¹⁶ WALINE Marcel, *Traité élémentaire de droit administratif*, Paris, Sirey, 1949, p. 302.

²¹⁷ GRÉGOIRE Roger, *La fonction publique*, Armand Colin, 1954, p. 72.

²¹⁸ Il s'agit du siège actuel du Parti socialiste.

²¹⁹ AN F/7/13589.

et dont il est le secrétaire. Et lorsque, suite à la grève des agents des postes (1909), le Comité se transforme en Fédération, il en demeure le secrétaire.

Après la guerre, au cours de laquelle, réformé, il n'a pas été mobilisé, Laurent convainc ses camarades de faire adhérer la Fédération des fonctionnaires à la CGT (1920), tout en faisant campagne contre le projet de statut des fonctionnaires, lequel prévoit selon lui une limitation du droit d'association. En tant que représentant syndical, il est alors légitime aux yeux des pouvoirs publics – en 1919, il participe aux travaux de la commission officielle, dirigée par le vice-président du Conseil d'État Hébrard de Villeneuve, chargée de réviser les traitements –, mais continue à être inquiété, notamment par le gouvernement de Bloc national, qui fait perquisitionner le siège de la Fédération. Détaché sans traitement en 1925, il renforce son activisme à la Fédération des fonctionnaires, en obligeant toutes les associations affiliées à se transformer en syndicats. Lui qui avait soutenu Léon Jouhaux lors de la scission entre la CGT et la CGTU (1921) et dont l'orientation réformatrice avait été critiquée lorsqu'il avait fait campagne en 1924 pour le Cartel des gauches, s'oppose, une fois élu à la commission administrative de la CGT (1929) et une fois devenu secrétaire de la Fédération internationale des fonctionnaires (1931), aux adversaires de l'influence communiste dans le mouvement syndical. Pierre angulaire de *La tribune des fonctionnaires*, publication de la Fédération, il écrit également des articles pour *Le Populaire*, *L'Œuvre* ou *Le Quotidien*. Sa réputation grandit. Au Conseil national économique, qu'il a intégré en 1925, il côtoie notamment Roussel. Dans ces années-là, il quitte Villeneuve-le-Roi, où il était domicilié depuis 1915, pour le 15^e puis le 10^e arrondissement de Paris.

En 1940, il rejoint la Résistance, *via* la CGT. Il siège au CNR, où il représente le mouvement Libération-Nord. Membre de l'Assemblée consultative provisoire à Alger, dont il préside la commission des finances, il reste à la tête de la Fédération générale des fonctionnaires jusqu'en 1946. À la Libération, le bureau confédéral le fait nommer commissaire du gouvernement à la banque de l'Union parisienne, fonction qui s'ajoute à son mandat de conseiller général de la Banque de France, débuté dès 1939 et poursuivi jusqu'en 1963. À la fin de sa vie, son grade d'officier de la Légion d'honneur sanctionne plusieurs décennies de proximité avec les autorités publiques, proximité qui n'était pas sans agacer certains de ses camarades de la Fédération des fonctionnaires, qui reprochaient au bureau de cette dernière, et surtout à Laurent, d'être « *trop influencé par sa fréquentation assidue des milieux dirigeants* »²²⁰.

Non sans que cela provoque quelques remous au sein de la Fédération, la FDF décide d'adhérer à la CGT en 1919. Ce rapprochement est l'objet d'intenses débats au sein de l'organisation dirigée par Charles Laurent (encadré 19), mais aussi à l'intérieur même de la CGT :

Il n'est pas certain que les dirigeants de la CGT aient vu arriver avec beaucoup de satisfaction dans les rangs de la centrale d'importants contingents de fonctionnaires, d'agents des services publics, ils ont sûrement redouté que ces syndicats de personnel à rémunération fixe, à pension de retraite et à statut, viennent transformer l'organisation ouvrière, en changer le caractère, l'esprit et les méthodes d'action. Peut-être ont-ils craint aussi le contact permanent et la discussion avec des militants venus de milieux différents, formés par les études et non pas les dures réalités de l'existence, plus habiles qu'eux à conduire des raisonnements et à se servir de la plume, mais ne percevant pas directement les réactions instinctives du monde ouvrier toujours si sensible, si passionné, et parfois imprudent.²²¹

Au moment de la scission de 1921 (réplique dans le mouvement syndical de la scission politique du congrès de Tours), la FDF décide de se retirer de la confédération plutôt que de trancher

²²⁰ SIWECK-POUYDESSEAU Jeanne, *Le syndicalisme des fonctionnaires jusqu'à la guerre froide*, ouvrage cité, p. 128.

²²¹ DELMAS André, *À gauche de la barricade : chronique syndicale de l'avant-guerre*, Paris, Éditions de l'Hexagone, 1950, p. 46.

entre la CGTU et la CGT. Quand elle la réintègre cette dernière en 1927, son retour est entouré de toutes sortes de précautions de la part des cégétistes afin d'éviter la prépondérance « *d'une fédération puissante, trop modérée, mieux armée intellectuellement* »²²². En 1934, sur 750 000 membres de la CGT, près de la moitié étaient des fonctionnaires (100 000 postiers, 90 000 enseignant-e-s, 80 000 cheminots)²²³, dont l'attitude politique, ni révolutionnaire ni « capitularde », était médiane :

Les dirigeants de la Fédération des fonctionnaires se retrouvèrent automatiquement dans le camp « réformiste » : ces employés moyens, issus des classes petites-bourgeoises ou paysannes, par nature prudents, étaient peu tentés par l'aventure révolutionnaire et les écarts de langage (les pouvoirs publics et la hiérarchie administrative ne l'auraient d'ailleurs pas toléré). Mais ils n'en aspiraient pas moins à un changement de société, dans une optique socialisante, et il serait exagéré de dire qu'ils furent des collaborateurs de classe ; ils avaient une haute idée de leur indépendance et surent mener la vie dure aux gouvernements. En définitive, ils ne furent ni plus ni moins réformistes que les ouvriers. Tous les syndicalistes fonctionnaires, pacifiques ou pas, œuvrèrent efficacement à l'avènement du Front populaire. En fait, les deux expériences de Léon Blum furent les seules à trouver grâce à leurs yeux ; encore en jugeaient-ils les réalisations bien trop timorées.²²⁴

Parmi les associations d'employé-e-s de l'État, les différentes catégories de personnels (receveurs, contrôleurs, inspecteurs, etc.) de l'Enregistrement étaient réputées pour être parmi les plus diplômées et les mieux dotées au sein de la fonction publique, tandis que les agents des Contributions indirectes apparaissaient comme les plus prolétarisés. Dans un long article intitulé « Pourquoi irions-nous à la CGT ? », Adrien Budon proposait un tableau exhaustif des préférences de ses collègues. Il réservait un traitement ironique aux objections faites à une alliance avec les ouvriers, en des termes particulièrement crus : « *La classe ouvrière nous jalouse et nous méprise. Elle ne souffre pas de la vie chère. Un ouvrier qualifié gagne plus qu'un inspecteur de l'Enregistrement. En outre, l'ouvrier n'est pas cultivé. Il est grossier et parfois malpropre [...] D'un autre côté, notre fonction comporte une certaine responsabilité : nous allons la compromettre en nous alliant à des gens sans cachet* »²²⁵. A rebours de ces réticences, le syndicalisme des Indirectes, une administration puissante héritée de la Ferme générale, refusait l'hypothèse réformiste, comme l'illustre la trajectoire d'un Michel Piquemal (encadré 20). Quoi qu'il en soit, qu'ils viennent de l'Enregistrement ou des Indirectes, les fonctionnaires des Finances ont souvent cherché « *à s'éloigner du public pour préserver leur indépendance : le manque de civisme fiscal, traditionnel en France, peut expliquer, sans l'excuser, ce glissement vers le technicisme et le corporatisme* »²²⁶.

Encadré 20 : Michel Piquemal (1884-1958)

Né à Mondet, un hameau de la commune de Biert dans l'Ariège, Michel Piquemal est élevé par des parents cultivateurs qui possèdent dans la région « *des propriétés estimées à 15 000 francs et jouissent de la considération publique* »²²⁷. Après son brevet de capacité, il poursuit ses études au collège de Saint-Girons, dans la section industrielle, et passe le concours du surnumérariat. Ce dernier réussi, son père doit s'engager auprès du receveur de Foix à subvenir aux besoins de son

²²² THUILLIER Guy, « La presse administrative (1918-1940) », *Revue administrative*, numéro 168, 1975, p. 576.

²²³ Archives de l'Institut CGT d'histoire sociale, fonds CGT avant 1940 (non coté).

²²⁴ SIWEK-POUYDESSEAU Jeanne, *Le syndicalisme des fonctionnaires jusqu'à la guerre froide*, ouvrage cité, p. 143.

²²⁵ BUDON Adrien, « Pourquoi irions-nous à la CGT ? », *L'enregistreur*, 5 mars 1926, p. 2-3.

²²⁶ SIWEK-POUYDESSEAU Jeanne, *Le syndicalisme des fonctionnaires jusqu'à la guerre froide*, ouvrage cité, p. 332.

²²⁷ CAEF PH 110/92 (1005), dossier de carrière de Michel Piquemal.

filis pendant ses deux années d'apprentissage. Commis dans l'Orne (1904) puis à Paris (1907), Michel Piquemal est ensuite muté à Bayonne, où il se marie en 1912 avec Madeleine Lesbordes, une institutrice elle-même fille d'un instituteur bayonnais dont la position est décrite comme aisée (la dot est de 10 000 francs). Sans enfants, le couple s'installe en région parisienne, où le mari enchaîne les positions de commis principal (à Maisons-Laffitte, Paris puis Luzarches) sans se fixer.

Adhérent de la première heure à l'Union générale des Contributions indirectes, élu membre du bureau en 1909, Michel Piquemal se dit partisan d'un syndicalisme intégral et révolutionnaire, tout en étant opposé au recours à la grève et à l'adhésion à la CGT. Dans ses articles au journal corporatif indépendant *L'indirect*, il plaide pour une transformation profonde de l'association vers un syndicalisme de combat, pugnace et revendicatif. Mobilisé en 1914 et pendant toute la durée de la guerre, il est élu à la fin de celle-ci au conseil d'administration du nouveau Syndicat national des agents des Contributions indirectes (SNACI), et adhère dans la foulée à la SFIC. À partir de 1920, il consacre l'essentiel de son activité auprès de la Fédération des fonctionnaires, dont il est détaché au siège social en tant que secrétaire général adjoint. Il combat violemment contre la majorité acquise à la tendance Laurent, ce qui a pour conséquence d'écourter son détachement, le ministre trouvant que « *dans ses écrits, ses déclarations et ses actes, il a adopté une attitude contraire aux prescriptions du Gouvernement relativement aux groupements professionnels de fonctionnaires et leur affiliation à la CGT* »²²⁸. Passé vérificateur (à Paris) puis receveur (1921), il change souvent d'affectation, mais reste toujours en région parisienne. Il demande alors une nouvelle disponibilité, qui lui est accordée pour deux ans (1924). Syndicalement parlant, il s'unit contre les orientations réformistes de Léon Coudert, avec Waroquier et Lagnien, avant, en 1925, de s'opposer aux évolutions droitières de ces deux derniers. Deux ans plus tôt, il avait démissionné du bureau fédéral de la FDF pour devenir secrétaire général du SNACI, poste qu'il occupera jusqu'en 1930. Il participe activement à la création de la Caisse de secours de l'organisation et à l'achat du château de Granès dans le Tarn-et-Garonne (1929), qui sert de foyer au syndicat.

En 1926, Michel Piquemal est révoqué pour son activité syndicale : sa hiérarchie lui reproche d'avoir consulté les adhérent-e-s du SNACI au sujet d'une éventuelle grève du rendement. Il devient alors salarié de la Fédération des fonctionnaires, et affirme la nécessité d'un syndicalisme d'action directe se réclamant d'une proximité avec la CGTU. Il vitupère le réformisme de Léon Jouhaux, accuse la FDF d'inertie et, sans surprise, combat avec la vigueur le retour de celle-ci au sein de la CGT en aidant à la formation d'une Fédération autonome (1928-1935). Dans cette période de chassé-croisé entre ses positions syndicales et professionnelles, il est réintégré dans l'administration en 1929, mais exclu du Parti communiste pour « corporatisme » (alors qu'il n'avait pas encore été réintégré, il avait collaboré avec Pierre Boursicot, le directeur des Contributions indirectes, à une réflexion sur la revalorisation de la profession). Piquemal ne reviendra au PCF que dans les années 1950. Entre-temps, il défend l'autonomie syndicale et s'oppose aux candidatures des syndicalistes dans les élections politiques. Il est alors un conseiller écouté et parfois controversé. Il accepte la réunification syndicale de 1936, tout en restant méfiant à l'endroit de l'appareil confédéral. Professionnellement, il finit sa carrière comme receveur de première classe à Paris Madeleine, et prend sa retraite en 1942. Il s'occupe alors des retraités et de l'Association des anciens des Indirectes, tout en animant le *Nouveau réveil des Indirectes*, organe corporatif indépendant dans lequel il écrit régulièrement des tribunes et publie jusqu'à sa mort des chroniques passionnées sur l'histoire syndicale des Indirectes. Il reçoit la médaille de la CGT en 1955. Trois ans plus tard, ses obsèques donnent lieu à un hommage de toute la corporation de l'UGFF-CGT (ex FDF).

b) Grèves et répression

À partir du moment où les fonctionnaires, par le biais de leur Fédération, rejoignent le mouvement CGT, ils ne peuvent échapper à l'anticommunisme d'État qui sévit dans ces années-

²²⁸ CAEF PH 110/92 (1005), dossier de carrière de Michel Piquemal.

là²²⁹. Après la Première Guerre mondiale, un jugement du Tribunal correctionnel de la Seine prononce la dissolution de la CGT, excipant du fait qu'elle ne serait qu'un « *instrument de guerre sociale* »²³⁰. La motivation de la décision ne laisse planer aucun doute quant à l'intention des juges :

Attendu que l'intention, hautement et de longue date, proclamée par la CGT a été de faire de la liberté syndicale, non l'instrument d'éducation et d'union que prévoyait la loi de 1884, mais un instrument de guerre sociale ; qu'aucun gouvernement régulièrement constitué par la décision souveraine de la volonté nationale ne peut tolérer que se constitue en face de lui et contre lui, sous la façade syndicale, un autre gouvernement constitué par une minorité d'agitateurs et qui prétend lui imposer les volontés de cette minorité.²³¹

Ce n'est qu'en interjetant appel que l'organisation se sauve de la mort juridique. De même, une action judiciaire conduit le tribunal de la Seine à prononcer la dissolution du Syndicat national des instituteurs, mais ses dirigeants jouent la montre et la procédure s'arrête avec l'arrivée au pouvoir du Cartel des gauches. Avant celle-ci, Poincaré avait fait perquisitionner le siège de la FDF ; il avait fait ouvrir le coffre-fort de l'organisation et fait emporter la comptabilité, car il soupçonnait que la FDF fût financée par Moscou. Dans les années 1930, en dépit de la fin de la tactique « classe contre classe », la répression se fait à peine moins sévère, ces années-là étant toujours marquées par des grèves itératives dans les services publics (notamment au printemps 1933, puis le 30 novembre 1938), dont certaines organisées par la CGT.

En 1919, au congrès de Lyon, la CGT a annoncé la création du Conseil économique du travail, une structure censée servir de caisse de résonance aux innovations de la base en matière d'organisation de la production et aussi de gestion des services publics. Le Conseil économique du travail produit notamment des brochures, par exemple sur « La nationalisation des chemins de fer », « La nationalisation des mines » ou « La nationalisation des forces d'énergie électriques ». Cette structuration n'empêche pas l'organisation syndicale de mener des actions plus directement revendicatives. Ainsi, en 1918, la Fédération des cheminots déclenche une grève illimitée (qui ne donnera rien) pour obtenir la nationalisation du rail et sa prise en charge conjointe par le personnel et les usagers, dans la plus pure tradition du syndicalisme révolutionnaire. Pour ce qui est des propositions de la confédération en matière de politique économique, il faut aussi compter avec la scission de 1921 entre la CGT et les « unitaires ». Alors que celle-ci défend le principe de la nationalisation progressive des grands services économiques, la CGTU prône pour sa part la destruction des monopoles d'État et vilipende les nationalisations comme débouchant nécessairement sur la collaboration de classe. Au moment de la réunification de 1936, elle congédiera cette position pour des raisons tactiques et se ralliera provisoirement à l'économie mixte. Comme le précise Jacques Chevallier, ce n'est qu'après la Seconde Guerre mondiale que la tendance communiste « *adhérera définitivement à la politique de nationalisations, auxquelles la CGT accordera au fil des années une importance de plus en plus grande en en faisant la condition du passage au socialisme* »²³².

c) L'institutionnalisation d'une concertation

En 1920, un nouveau projet de statut des fonctionnaires, déposé au Parlement par Millerand, est en discussion. Charles Laurent explique : « *En principe, on ne nous contestait*

²²⁹ Sur ce thème, on renvoie à Frédéric Monier, « L'État face à la contestation communiste » in Marc-Olivier Baruch et Vincent Duclert (dir.), *Serviteurs de l'État*, ouvrage cité, p. 427-438.

²³⁰ CHEVALLIER Jacques, « Le syndicalisme et l'État », chapitre d'ouvrage cité, p. 76.

²³¹ Cité par Jacques Chevallier, *ibidem*.

²³² CHEVALLIER Jacques, « Le syndicalisme et l'État », chapitre d'ouvrage cité, p. 80.

plus le droit syndical si nous avons accepté de laisser en dehors de nos syndicats nos camarades de la police, des prisons, des services actifs des douanes, en raison de leur organisation militaire »²³³. Les syndicalistes refusent ce compromis, et lui préfèrent la prolongation d'une situation ambiguë, entre interdiction en droit, tolérance et répression en fait. Plus globalement, les perspectives d'autogestion cèdent peu à peu la place à l'idée de cogestion entre les représentant-e-s de l'Administration et du personnel, notamment dans l'enseignement primaire, mais pas seulement. À partir des années 1920, tous les projets de décret de réorganisation du ministère de l'Intérieur sont par exemple communiqués à l'Association amicale du personnel de l'administration centrale. Maxime Leroy peut ainsi déclarer, au sujet du rôle nouveau des syndicats, que « *l'invention constitutionnelle de notre temps, c'est d'abord l'action publique et ostensible de ces corps jusqu'alors occultes* »²³⁴. L'association des agents de l'État à la marche des services publics est théorisée et défendue par Georges Mer, fonctionnaire à l'Enregistrement. Entré dans cette administration comme surnuméraire (1901), Mer avait progressivement gravi les échelons jusqu'à devenir secrétaire général du ministère des Finances, puis trésorier payeur général de Seine-et-Oise (1937). En 1926, il avait fondé la revue *L'État moderne*, dans laquelle il développait un syndicalisme aux accents réformistes et technocrates. Tout en étant en désaccord avec l'action de Laurent et de la FDF, il avait joué un rôle dans la mise en place des cartels des services publics voulus par la CGT. En 1929, il déclarait ainsi dans *Le syndicalisme des fonctionnaires* :

La réforme de l'administration se fera moins par le haut que par le bas... S'agissant de réviser les méthodes, de régler rationnellement la tâche de chacun, c'est partout qu'il conviendra de faire appel à la représentation syndicale. Il faudra des représentants syndicaux auprès des commissions parlementaires, au sein des conseils institués auprès de chaque administration, à côté des chefs de services départementaux ou régionaux. Ainsi d'ailleurs, on n'aboutirait aucunement à une soviétisation des organes de l'Administration pour ce motif que la discipline instinctive du fonctionnaire et son éducation s'opposent aux entreprises d'anarchie, que la délégation même de la puissance publique, dont il se sait revêtu et dont il est fier, lui donne tout naturellement le sens de l'intérêt général.²³⁵

On peut ainsi parler, à la fin des années 1920 et au début des années 1930, de la mise en place d'un embryon de cogestion au sein de certaines administrations. Cette dynamique cohabite avec des préconisations pour implanter le taylorisme dans les services publics. Alors qu'il ne fait aucune référence au fayolisme et semble ignorer l'existence de cette idéologie (le fayolisme demeure d'ailleurs inconnu ou presque dans l'administration française, au moins jusqu'en 1933-1934²³⁶), Mer propose par exemple de substituer l'avancement au choix à l'avancement à l'ancienneté.

Les expériences de réformes des services publics de l'entre-deux-guerres s'inscrivent dans une série de tentatives parallèles pour donner un nouveau cadre institutionnel à la concertation sociale. Le 21 janvier 1926, Mer rédige ainsi un document intitulé « Manifeste du Cartel des fonctionnaires des Finances », qui est signé par l'Union générale des fonctionnaires de l'Enregistrement, le Syndicat des percepteurs, le Syndicat national des agents des Contributions indirectes, le Syndicat des agents des trésoreries générales et le Syndicat des agents du service actif des douanes. Ce manifeste affirme : « *Nos solutions sont prêtes, nos textes pourraient être arrêtés rapidement, mais nous croyons fermement qu'ils ne seraient*

²³³ LAURENT Charles, *Le syndicalisme des fonctionnaires*, ouvrage cité, p. 24.

²³⁴ LEROY Maxime, *Pour gouverner*, Paris, Grasset, 1918, p. 11.

²³⁵ Cité par Guy Thuillier, « Le syndicalisme d'État de Georges Mer », article cité, p. 21.

²³⁶ Cf. Alain Chatriot, « Fayol, les fayoliens et l'impossible réforme de l'administration durant l'entre-deux-guerres », *Entreprises et histoire*, numéro 34, 2003, p. 84-97.

susceptibles de produire effet que si la collaboration des organes économiques à la gestion de la chose publique était au préalable organisée par la Constitution et si les représentants des organisations de fonctionnaires recevaient droit de cité et autorité dans les Conseils du Gouvernement »²³⁷. Mer défend la coopération des syndicats avec le Conseil national économique (CNE), qui a été créé en janvier 1925 sur proposition de Léon Jouhaux²³⁸, tout en assurant le lien avec les associations de fonctionnaires hiérarchiquement plus élevés qui ne se reconnaissent pas dans le militantisme de la FDF (devenue en 1930 « Fédération générale des fonctionnaires »). Au sujet de ces associations Jeanne Siwek-Pouydesseau explique ainsi :

Certains cadres des ministères avaient constitué des associations professionnelles qui finirent par se regrouper dans une Fédération des cadres des administrations centrales : en 1938, elle comptait 915 adhérents. La Fédération des cadres supérieurs des finances groupait à elle seule plus de 3000 membres (avec, à sa tête, le conseiller-maître à la Cour des comptes Veraguth). Il existait également une Fédération des associations de cadres supérieurs techniques des services publics (dont les ingénieurs des Mines) avec plus de 1500 adhérents. Ces divers groupements se réunirent avec l'Amicale de la magistrature (2762 membres en 1938), le Syndicat national des professeurs de lycées (3900) et la Société des agrégés de l'Université (2000) pour former la Fédération nationale des corps de l'État et des cadres des administrations publiques. Dirigée par un ingénieur des Mines, Henri Dauvergne, elle comptait, en 1938, 16 440 adhérents.²³⁹

En dépit de leurs divergences avec les associations d'employé-e-s de l'État, ces organisations ont également joué un rôle dans la reconfiguration des services publics des années 1930, dans un sens certes plus modérateur et davantage vertical que les fédérations proches de la CGT. À l'aube de cette période de l'entre-deux-guerres et en bon observateur des transformations que l'évolution du fait syndical faisait subir à la société en général, Maxime Leroy pouvait ainsi noter dans sa préface au livre du leader de l'Ustica Roger Francq :

Un rôle nouveau est dévolu à nos soins : organiser la collectivité non plus *contre* le roi mais *entre nous*, en tant que consommateur et producteur directement, sans personnes interposées, sur plan d'égalité et de liberté progressives [...] Ce ne sont plus les mots de cens, de nation, de citoyen qui viennent sous la plume des héritiers de Sieyès et de Mounier, mais ceux de charbon, de chemin de fer, de change [...] Travaillons avec Roger Francq à l'établissement de la République des producteurs : après s'être guérie des individus, la France – et tous les autres pays avec elle – se sauvera par ses groupements professionnels.²⁴⁰

La nouvelle donne ainsi décrite s'incarnait dans le Conseil national économique, dont la refonte de la composition par la loi du 19 mars 1936 faisait dire à Leroy qu'il était le symbole de « *cette entrée de la profession dans notre droit public* », que le théoricien regardait comme « *l'avènement capital de l'histoire de l'État au vingtième siècle* »²⁴¹.

²³⁷ AN F/7/13729.

²³⁸ Sur le CNE, voir Alain Chatriot, *La démocratie sociale à la française : l'expérience du Conseil national économique (1924-1940)*, Paris, La Découverte, 2002.

²³⁹ SIWEK-POUYDESSEAU Jeanne, *Le syndicalisme des fonctionnaires jusqu'à la guerre froide*, ouvrage cité, p. 162.

²⁴⁰ LEROY Maxime, « Préface » in FRANCOY Roger, *Le travail au pouvoir : essai d'organisation technique de l'État démocratique*, Paris, Éditions La Sirène, 1920, p. 17-18 et 24-25. L'Ustica est l'Union syndicale des techniciens de l'industrie, du commerce et de l'agriculture.

²⁴¹ LEROY Maxime, *Les tendances du pouvoir et de la liberté en France au vingtième siècle*, Paris, Sirey, 1937, p. 4.

Il apparaît *in fine* que le problème de la syndicalisation des fonctionnaires a connu sur la période une véritable évolution allant dans le sens de l'établissement d'un rapport de forces qui soit favorable à ces derniers, sans qu'on puisse pour autant parler d'intégration à l'appareil d'État. Jeanne Siwek-Pouydesseau synthétise ainsi cette évolution en affirmant : « *Les syndicats de fonctionnaires réclamaient le droit syndical et refusaient un statut ; les pouvoirs publics (du moins la haute administration et les gouvernements conservateurs) refusaient le droit syndical et voulaient imposer un statut : le rapport de forces fit qu'il n'y eut ni droit syndical, ni statut* »²⁴². Ce rapport de forces opposait deux logiques antagonistes : d'un côté celle de l'autorité de l'État, de l'autre celle de la défense des libertés syndicales. Leur affrontement accouche d'un *statu quo* bancal, entre existence de fait et interdiction en droit. Malgré des efforts de facture technocrate voire corporatiste, la haute fonction publique ne parvint pas à fonder « *une alliance avec les fonctionnaires subalternes pour obtenir une autonomie des "compétents" en face des politiques* »²⁴³, et se retrouva ainsi à défendre avec d'autant plus de force le principe d'autorité. À l'autre pôle, les associations d'employé-e-s de l'État, en se rapprochant lentement mais sûrement de la CGT, créèrent une contre-idéologie voire une contre-culture du service public dont les ramifications étaient extérieures à l'orbite de l'État et de la haute administration : « *Les relations de pouvoirs hiérarchiques au sein de la fonction publique n'étaient plus d'ordre purement interne à l'organisation administrative ; ils faisaient entrer dans la logique organisationnelle un flux de pouvoirs extérieurs. De même que la hiérarchie administrative puisait sa légitimité d'une source de pouvoir externe, par sa participation au domaine politico-étatique, de même la puissance parallèle des groupements d'employés se fondait sur une légitimité d'ordre extérieur et également politique (légitimité des syndicats ouvriers, avec certains appuis parlementaires)* »²⁴⁴.

Au-delà du *modus vivendi* trouvé dans l'entre-deux-guerres, mélange de tolérance et de répression, il faut attendre la loi du 14 septembre 1941 pour que soit formulé pour la première fois un statut général de la fonction publique, ramassant de manière codifiée les solutions dégagées en un demi-siècle par le Conseil d'État. Le statut général du 19 octobre 1946, tout en conservant la codification, épura le nouveau texte des traces de l'idéologie autoritaire de Vichy. Ironie de l'histoire, ce statut (de même que celui de 1983 avec Anicet Le Pors) fut octroyé par un ministre communiste, en l'occurrence Maurice Thorez. Cela n'empêcha pas Charles Laurent de s'exclamer, au moment de la découverte des grandes lignes du projet devant la commission exécutive de la Fédération générale des fonctionnaires : « *Qu'a-t-on à faire d'un statut ? Quand on a des droits, on les défend par la lutte !* »²⁴⁵. Le propos est compréhensible de la part d'un syndicaliste tertio-républicain, mais il fait fi de l'innovation que comportait la reconnaissance par la loi de la particularité du travail dans la fonction publique :

Tandis que le contrat permet de faire du travail un objet de négoce, le statut au contraire isole la relation de travail de la sphère marchande. Par le contrat, le salarié vend son travail au plus offrant sur le marché (du travail) ; la relation est dissymétrique (l'un des contractants se place sous les ordres de l'autre), synallagmatique (le salaire est la contrepartie du travail fourni), et sa durée est aléatoire. Aucun de ces traits ne se retrouve dans le statut, qui implique un autre rapport au pouvoir, à l'argent et au temps.²⁴⁶

²⁴² SIWEK-POUYDESSEAU Jeanne, *Le syndicalisme des fonctionnaires jusqu'à la guerre froide*, ouvrage cité, p. 233.

²⁴³ *Ibidem*, p. 261.

²⁴⁴ *Ibidem*, p. 333.

²⁴⁵ Cité par Jeanne Siwek-Pouydesseau, *ibidem*, p. 310.

²⁴⁶ SUPIOT Alain, « La crise de l'esprit de service public », article cité, p. 778.

Alain Supiot insiste ainsi sur la caractéristique propre de la logique statutaire, à l'origine de ce qu'il appelle « *l'esprit de service public* », adossé à « *un type particulier de morale professionnelle* »²⁴⁷. Parler ainsi de la fonction publique de la Troisième République relève-t-il de l'anachronisme ? En partie, puisqu'il n'existe pas encore à l'époque de distinction entre le grade et l'emploi – il s'agit d'une innovation du statut de 1946. En même temps, on peut supposer que cette distinction, qui fonde, notamment dans la sociologie du travail et du salariat, la réflexion pour penser la fonctionnariat statutaire comme une subversion du marché du travail²⁴⁸, éclaire les hésitations des associations d'employé-e-s du secteur public à se lier avec la CGT. L'historicisation de la construction de l'État ne doit en effet pas gommer le fait que le salaire à vie des fonctionnaires, payés pour leur grade et non pour leur emploi, n'a rien à voir avec le marché du travail, ce que révèle de façon spéculaire, dans la fonction publique actuelle, le recours de plus en plus important aux contractuel-le-s et la priorité accordée à la prime sur le point d'indice.

Même si la question du syndicalisme et du droit de grève n'épuise pas le débat (comme on va pouvoir s'en apercevoir avec les deux chapitres suivants), il est utile, dans cette phase de bilan, de revenir à la question de la recherche du « public » dans l'histoire que nous racontons. Le fait que, sous la Troisième République, certains syndicats aient cherché à faire grève *au nom du service public* laisse poindre l'idée que la référence à l'universel n'est pas qu'une pure rhétorique sans contenu. À la vérité, les agents de l'État étaient pris entre deux feux, comme l'explique Jeanne Siwek-Pouydesseau :

L'idéologie étatiste dominante leur demandait d'être les serviteurs de la puissance publique et leur inculquait le sentiment de leur nature particulière, de leur sacerdoce en tant que participants du Pouvoir. Les fonctionnaires, grands ou petits, ont facilement magnifié cette appartenance, censée leur donner un prestige social que les rémunérations étaient bien incapables de leur fournir. Et les pouvoirs publics avaient intérêt à développer au maximum cette satisfaction morale, qui permettait de compenser un niveau relativement bas de rémunérations. Ils y avaient aussi intérêt pour des raisons d'efficacité évidente. Les idéologies syndicalistes n'ont pas effacé cette singularité en insistant sur le « service public », et c'est une des raisons qui a pu faire croire à l'existence d'une « caste » plus ou moins homogène de fonctionnaires. Nous pensons avoir montré qu'il n'en était pas ainsi et que l'idéologie du « service public » développée par les petits et moyens fonctionnaires était différente de celle de « l'intérêt général » soutenue par la haute administration.²⁴⁹

Si, sous la Troisième République, les services publics demeurèrent longtemps parmi les secteurs les plus « syndiqués » de la population active, ils ne représentaient qu'imparfaitement les citoyen-ne-s. Il ressort en effet des archives et de la littérature consultée que, dans les divers projets fonctionnaristes de réforme administrative, les administré-e-s ne sont pas absent-e-s, mais, comme dans la doctrine juridique, convoqué-e-s de manière abstraite et collective, de sorte que l'utilisateur concret, au guichet, n'est pas vraiment pris en considération²⁵⁰. On peut aussi,

²⁴⁷ SUPIOT Alain, « La crise de l'esprit de service public », article cité, p. 778.

²⁴⁸ A ce sujet, on consultera avec profit le texte écrit par Bernard Friot en 2013 lors du débat sur la suppression du CNU (« Emploi public contre fonction publique »). Ce texte, qui avait initialement circulé sur la liste de diffusion de l'ASES (Association des sociologues enseignant-e-s du supérieur), est disponible à l'adresse suivante : <https://blogs.mediapart.fr/pascal-maillard/blog/270613/emploi-public-contre-fonction-publique> [consulté le 3 septembre 2016]. Voir aussi, de Bernard Friot, « La cotisation sociale, un commun fondateur d'une production alternative » in BOCCON-GIBOD Thomas et CRÉTOIS Pierre (dir.), *État social, propriété publique et biens communs*, Lormont, Le bord de l'eau, 2015, p. 169-185.

²⁴⁹ SIWEK-POUYDESSEAU Jeanne, *Le syndicalisme des fonctionnaires jusqu'à la guerre froide*, ouvrage cité, p. 332.

²⁵⁰ A comparer avec ce que Jean-Marc Weller écrit à l'issue de son enquête menée au milieu des années 1990 dans les caisses de Sécurité sociale : « *Et si le service public demeurait un des rares lieux concrets de contact avec le*

pour finir, réfléchir à l’articulation du « public » des élites et du « public » des employé-e-s de l’État. Dans *La nouvelle histoire des idées politiques*, Arnault Skornicki et Jérôme Tournadre parlent, pour gloser la notion de *doxa*, d’une opinion publique « *qui n’est pas tant celle du “public” ou du “peuple” qu’un consensus sans concertation produit par les différentes fractions des élites dominantes (politiques, économiques, technocratiques, intellectuelles, etc.)* »²⁵¹. Ce chapitre laisse ouverte la question de savoir si les élites syndicales doivent être rangées parmi ces élites dominantes.

politique, à mesure que la scène traditionnelle électorale se vide de sens ? Et s’il n’y avait, dès lors, rien d’étonnant à ce que ce soient les professionnels de cette relation – travailleurs sociaux, infirmières, instituteurs, enseignants – qui se sont plus particulièrement mobilisés ces dernières années, rencontrant un écho généralement favorable auprès de l’opinion, car porteurs d’enjeux et de questions de société ? » (*L’État au guichet*, ouvrage cité, p. 11)

²⁵¹ SKORNICKI Arnault et TOURNADRE Jérôme, *La nouvelle histoire des idées politiques*, ouvrage cité, p. 80.

Chapitre 8

Le service public au local : les municipalismes

« *Le socialisme municipal, enrayé chez nous par le Conseil d'État, est une lèpre dont la contagion se répand ailleurs avec une rapidité effrayante* » (Pierre Mimin)¹

« *Tous les chemins vont vers la ville* », écrit en 1893 le belge Émile Verhaeren dans un poème sur « *la ville tentaculaire* »². À partir de 1931 la population urbaine devient pour la première fois majoritaire en France. Ainsi, progressivement sous la Troisième République se constitue un nouveau « pôle » du public : la commune. Il y a donc un vrai enjeu à confronter l'État, « *banque centrale de crédit symbolique* »³, aux villes et plus généralement aux collectivités : les communes peuvent-elles être vues comme une concurrence, en termes politiques et de « crédit symbolique », par rapport à l'État ? Quelle est la place du local dans le champ du public dominé par ce dernier ? Si, dans ce cadre, le socialisme municipal a pu être décrit comme « *une intervention technique d'État* »⁴ et si certains spécialistes de la socio-histoire des savoirs locaux de gouvernement sont même allés jusqu'à forger la notion de « *municipalité providence* »⁵, il faut surtout voir que la Troisième République, dans ses premières décennies, se consolide, comme l'écrit Renaud Payre, « *à travers une représentation de la France composée de petites patries* »⁶. Cette relation entre une citoyenneté à grande échelle et une socialisation à taille plus réduite au sein de la commune constitue ainsi l'épine dorsale de la culture politique tertio-républicaine : « *À mi-chemin entre la doctrine centralisatrice d'un Dupont-White et le fédéralisme de Proudhon et de la minorité communarde, les républicains définissent une doctrine "municipaliste" – le mot est de Ferry – qui concilie les deux composantes de la citoyenneté républicaine : un État central fort, garant de l'intérêt général, et une sphère communale vibrante et active, dans laquelle les citoyens et les élus municipaux œuvrent ensemble pour le bien public. La commune devient donc la petite patrie et l'État central la grande patrie : cette distinction deviendra un lieu commun sous la Troisième République* »⁷.

Les rapports entre l'État et les communes sous la Troisième République sont en réalité d'une telle complexité qu'il est quasiment impossible de les figer dans une configuration d'opposition ou au contraire de complémentarité. Du point de vue de la formation et de la conduite des élites politico-administratives, c'est cette dernière qui prédomine, comme le font

¹ MIMIN Pierre, *Le socialisme municipal devant le Conseil d'État : critique juridique et politique des régies communales*, Paris, Sirey, 1911, p. 156.

² VERHAEREN Émile, « La ville », *Les campagnes hallucinées*, Bruxelles, Deman, 1893, p. 7-8.

³ BOURDIEU Pierre, *La noblesse d'État*, ouvrage cité, p. 538.

⁴ BURLIN Katherine, « Henri Sellier et la doctrine de Suresnes », chapitre d'ouvrage cité, p. 265.

⁵ PAYRE Renaud, *Une science communale ? Réseaux réformateurs et municipalité providence*, Paris, Éditions du CNRS, 2007.

⁶ *Ibidem*, p. 238.

⁷ HAZAREESINGH Sudhir, « La fondation de la République : histoire, mythe et contre-histoire » in FONTAINE Marion, MONIER Frédéric et PROCHASSON Christophe (dir.), *Une contre-histoire de la Troisième République*, ouvrage cité, p. 252. Précisons que la distinction entre « grande patrie » et « petite patrie » nous vient de Cicéron, ce que savaient certainement les acteurs invoqués par Sudhir Hazareesingh.

valoir Gilles Pollet et Bruno Dumons : « *Le régime politique de la Troisième République révèle une profonde complémentarité entre, d'un côté, un État central et puissant et une haute fonction publique républicaine en voie de constitution et, de l'autre, des pouvoirs locaux dynamiques et relativement autonomes dans leurs modes d'action publique et leurs dispositifs institutionnels* »⁸. Il serait cependant erroné de croire à une « lune de miel » entre l'État et les villes tout au long des 70 années sur lesquelles court la Troisième République, *a fortiori* au fur et à mesure que s'implante le socialisme municipal : « *Les revendications des réformateurs municipaux ne mettent pas seulement en évidence une inadéquation entre la commune et l'État, elles laissent aussi deviner une aversion de la République contre la ville* »⁹. L'idée de base des socialistes « réalisateurs » était pourtant de construire un agencement concerté entre le local, au sein duquel la commune a la charge de développer « *l'unité sociale de terrain, au-delà du système représentatif et à partir de la démocratie directe* »¹⁰, et le national, dans le cadre duquel l'État a pour tâche d'assurer l'unité politique de la République. C'est une telle articulation qui faisait à dire à Paul Brousse que « *la question communale* » était « *plus de la moitié de la question sociale* »¹¹. L'agencement ainsi proposé ne convainquait pas les adversaires du socialisme, qui ne faisaient eux aucune différence entre les deux plans d'action, et vilipendaient l'introduction dans le champ du public d'intérêt contraires à l'idée qu'ils se faisaient de l'État :

Les candidats du Parti socialiste montrent à l'être humain l'État prêt à le servir de sa toute-puissance, sans rappeler que le fondement même de cet État, s'il doit réellement être quelque chose d'élevé et de durable, c'est l'abnégation et comme le désintéressement des citoyens en faveur de la chose publique. La « solidarité sociale » dont on a fait tant de bruit n'apparaît plus, dans leur bouche, comme une source de devoirs pour tous, mais comme une simple garantie du droit de chacun à compter sur l'État pour améliorer son sort et celui de sa famille : c'est l'organisation de la mendicité sociale.¹²

Le défenseur de la mémoire du saint-simonisme qu'est d'Eichthal réproche l'action publique des socialistes dans les villes, car il y voit les prémices d'une mobilisation politique de plus grande portée. Pendant un certain nombre d'années, ces derniers vont ainsi se voir corsetés dans leurs revendications par l'État et ses représentants légaux, comme le reconnaît Henri Sellier dans une lettre à Edgard Milhaud : « *Le seul effort possible à l'heure actuelle même dans le champ d'action limité où il s'exerce est celui que nous pouvons tenter dans nos administrations municipales* »¹³.

Du point de vue scientifique, on peut tirer comme leçon de ce mélange d'antagonisme et de complémentarité que le moment historique de la Troisième République « *ne semble pas se prêter au type dominant d'interprétation du système politico-administratif français* »¹⁴. Il importe donc d'aller au-delà de la tendance, naturelle chez certain-e-s sociologues et chez certain-e-s politistes, à envisager l'échelon local comme le simple relais de politiques élaborées au niveau national, afin de se situer « *loin du schéma d'un État homogène où la périphérie ne*

⁸ DUMONS Bruno et POLLET Gilles, « Introduction générale » in DUMONS Bruno et POLLET Gilles (dir.), *Élites et pouvoirs locaux : la France du Sud-Est sous la Troisième République*, Lyon, Presses universitaires de Lyon, 1999, p. 16.

⁹ PAYRE Renaud, *Une science communale ?*, ouvrage cité, p. 287.

¹⁰ ANTONINI Bruno, « Présentation » in BROUSSE Paul, *La propriété collective et les services publics*, ouvrage cité, p. 17.

¹¹ Cité par Bruno Antonini, *ibidem*.

¹² D'EICHTHAL Eugène, *Le socialisme électoral*, ouvrage cité, p. 12.

¹³ Lettre d'Henri Sellier à Edgard Milhaud (30 avril 1938), citée par Renaud Payre, *Une science communale ?*, ouvrage cité, p. 121.

¹⁴ DUMONS Bruno, POLLET Gilles et SAUNIER Pierre-Yves, *Les élites municipales sous la Troisième République*, Paris, Éditions du CNRS, 2002 [1998], p. 6.

serait que la boîte d'enregistrement des impulsions du centre »¹⁵. D'autre part, pour une analyse des services publics mis en place au niveau local, il faut être attentif au cadre plus général de construction historique du métier politique, et souligner le fait que l'obtention d'un mandat municipal peut être un tremplin vers des postes plus centraux car plus proches de l'État : « Les carrières politiques s'amorcent à partir de la conquête des nombreuses mairies françaises, conquête qui offre des postes politiques précieux pour les représentants en position de cumul de mandats politiques. Cette relation forte entre cumul des mandats et réforme municipale devient manifeste dès lors qu'on souligne que les principaux représentants des intérêts municipaux – ceux qui, de par leur interlocution avec le gouvernement et le Parlement, parviennent à acquérir une position quasi monopolistique – sont avant tout des parlementaires-maires »¹⁶. Toujours dans cette perspective de construction du métier politique, l'essor du régime parlementaire fait que l'accession à un poste de député ou de sénateur « constitue une excellente filière d'ascension sociale pour la bourgeoisie provinciale qui nécessite des ressources propres en l'absence de partis politiques modernes très structurés »¹⁷. Il convient par conséquent de faire avec la distinction entre le local et le national la même chose que ce que nous avons fait dans le chapitre précédent avec la distinction entre le haut et le bas, à savoir prendre ces catégories comme des outils à discuter, ainsi que le fait Jean Joana : « La tendance, dans le prolongement des analyses de la sociologie des organisations, des analystes du local à ériger celui-ci en réalité distincte, relativement autonome, formant un ensemble intégré et fonctionnel, a été largement critiquée. Interroger, dans une perspective socio-historique, les représentations et les pratiques que les membres du milieu municipaliste que l'on vient d'évoquer déploient dans la définition et la mise en œuvre de l'action publique municipale, permet de corriger ce biais. D'abord en "délocalisant" l'analyse des espaces politiques locaux et en soulignant combien la définition des règles s'imposant aux acteurs au sein de ces espaces peuvent être tributaires d'un travail de définition qui leur sont extérieurs et dans lesquels se retrouvent les membres de ce milieu municipaliste »¹⁸.

Pour aborder la transfiguration des villes sous l'impact du municipalisme, il importe de préciser que le concept français de service public recouvre deux grands types de modèle de référence : un modèle local, dont l'origine remonte au Moyen Âge, et un modèle national, plus récent, construit petit à petit et reconnu solennellement en 1946. Si le socialisme municipal est un des grands moments de la construction du service public, on peut aussi rappeler qu'au Moyen Âge, l'intérêt général se comprend surtout comme l'intérêt général des cités, des communes, via l'existence d'équipements collectifs comme les fours, les moulins, les ponts ou les places¹⁹. Par ailleurs, le sentiment de loyalisme y était éprouvé à l'égard de la communauté locale ou de l'organisation religieuse bien plus que vis-à-vis de l'autorité étatique, si bien que – et ceci est encore vrai dans une bonne partie du dix-neuvième siècle – l'idée demeurerait selon laquelle les problèmes hospitaliers, les problèmes de pauvreté et les problèmes de municipalité formaient un ensemble indissociable. Au fur et à mesure que se bâtit la Troisième République, les services publics se retrouvent dans l'organisation spatiale des villes : tout autant que l'École ou les libertés publiques, ils « matérialisent au sens plein la présence de la République sur le territoire, ne serait-ce que par le recours à des bâtiments architecturalement proches pour

¹⁵ MAGRI Susanna et PINOL Jean-Luc, « Municipalismes », *Genèses*, numéro 10, 1993, p. 5.

¹⁶ PAYRE Renaud, *Une science communale ?*, ouvrage cité, p. 287.

¹⁷ DUMONS Bruno et POLLET Gilles, « Les députés et sénateurs-maires dans les villes du Sud-Est : pouvoir local et représentation nationale (1884-1940) » in DUMONS Bruno et POLLET Gilles (dir.), *Élites et pouvoirs locaux*, ouvrage cité, p. 151.

¹⁸ JOANA Jean, « L'action publique municipale sous la Troisième République (1884-1939) : bilans et perspectives de recherches », *Politix*, numéro 42, 1998, p. 174.

¹⁹ Sur cet aspect, voir Albert Rigaudière, « Pratique politique et droit public dans la France des quatorzième et quinzième siècles », *Archives de philosophie du droit*, numéro 41, 1997, p. 83-114.

l'école, la gare et le bureau de poste »²⁰. Il est dès lors fondamental de prendre en compte le socialisme municipal « *dans un mouvement de réforme urbaine qui déborde de toute part le champ spécifiquement politique* »²¹. Tous les experts qui se penchent sur la ville entre 1870 et 1940 visent en effet à transformer le tissu urbain afin de l'adapter à la révolution industrielle. Pour les socialistes, en particulier, la ville doit être par excellence « *le laboratoire de l'action sociale où l'on expérimente de nouvelles formes de partage et de redistribution des richesses collectives* »²². Henri Sellier écrit ainsi que « *les conditions de logement ont une influence décisive sur la moralité et l'éducation du peuple* » et qu'il faut « *arracher les ouvriers aux plaisirs grossiers de la ville et à la hantise du trottoir, du comptoir et du café-concert* »²³. Que l'on songe, par exemple, à la révolution qu'a pu constituer, en termes d'hygiène et de bien-être, l'accès à la salle de bain par les HBM pour le monde ouvrier. Il est donc évident qu'au travers de la politique du logement social, il ne s'agit pas seulement de structurer des services technico-administratifs, mais aussi de créer « *de nouveaux rapports sociaux, tout un monde nouveau qui va bien au-delà de la santé* »²⁴.

Sur le terrain que nous venons de baliser, le terme de « service public » des socialistes n'a ni exactement la même temporalité ni exactement la même chronologie que le « service public » des juristes. Il existe ainsi une analogie entre ce que la sociologie représente pour le droit et ce que le socialisme constitue pour les services publics, c'est-à-dire à la fois un levier de développement et une menace. Dans *Les illusions du progrès*, Sorel écrit à ce sujet : « *Les sociologues voudraient que les préoccupations juridiques devinssent aussi étrangères au monde civilisé qu'elles l'ont été aux primitifs ; ils n'osent pas avouer franchement que le droit leur paraît être une charge créée durant les temps d'ignorance [...]* Quand on cherche les raisons pour lesquelles le socialisme parlementaire obtient aujourd'hui tant de succès dans le monde, on s'aperçoit que cela résulte de ce qu'il exprime mieux qu'aucune doctrine démocratique l'aversion que la société actuelle a pour le droit »²⁵. Le jugement de Sorel mérite d'être mis en perspective dans la mesure où il agglomère différentes orientations possibles du socialisme à l'égard du droit. Il est certain que la nouvelle donne constituée par le régime républicain représente un changement politique dont les socialistes, à l'instar de Zévaès, sont tout à fait conscients :

La République est pour nous, comme pour Marx, le terrain idéal de la révolution parce qu'elle met en présence les classes dans leur antagonisme collectif et direct, sans que leur lutte puisse être faussée par des calculs ou des manœuvres dynastiques. Et cette supériorité du régime républicain disparaîtrait si, comme le voudrait Jaurès, du fait même de ce régime existant, le prolétariat devait abandonner sa propre bataille, renoncer à faire sa République à lui, pour s'immobiliser dans la défense de la République de ses maîtres ; ainsi entendue et pratiquée, la République deviendrait le pire des gouvernements.²⁶

Si Zévaès s'en prend ainsi à Jaurès, c'est parce que ce dernier incarne un autre type de rapport au droit, à la République et à la politique au jour le jour : « *Nous n'avons pas besoin d'être des*

²⁰ MARGAIRAZ Michel, « Les services publics économiques entre experts, praticiens et gouvernants dans le premier vingtième siècle », article cité, p. 134.

²¹ TOPALOV Christian, « Maurice Halbwachs et les villes » in LEPETIT Bernard et TOPALOV Christian (dir.), *La ville des sciences sociales*, chapitre d'ouvrage cité, p. 42.

²² MEURET Bernard, *Le socialisme municipal : Villeurbanne 1880-1982*, Lyon, Presses universitaires de Lyon, 1982, p. 114.

²³ SELLIER Henri, *La crise du logement et l'intervention publique*, Paris, Éditions de l'OPHBM du département de la Seine, 1921, p. 1009.

²⁴ BURLIN Katherine, « Henri Sellier et la doctrine de Suresnes », chapitre d'ouvrage cité, p. 270.

²⁵ SOREL Georges, *Les illusions du progrès*, Paris, Rivière, 1947 [1908], p. 295.

²⁶ ZÉVAÈS Alexandre, *Jules Guesde*, Paris, Rivière, 1928, p. 154.

émeutiers, en un temps et en un pays où la légalité même bien maniée est révolutionnaire et où le régime parlementaire peut être un formidable engin de dislocation et de rénovation. Nous nous servons contre la société injuste et barbare du mécanisme même qu'elle a créé »²⁷. Les socialistes essaient donc d'inscrire leur action à l'intérieur même du régime, de manière dialectique. On peut ainsi penser que la juridicisation de la lutte politique qui s'est installée à la fin du Second Empire gagne également leurs dirigeants, et rappeler le propos de Laurent Willemez à cet égard, qui insiste sur la transformation que le droit fait subir à la logique de l'élection : « *Le droit est utilisé par les avocats comme un outil d'organisation d'un mouvement national, comme l'instrument même de la nationalisation du mouvement républicain. Les avocats républicains, principaux dirigeants de cette organisation émergente, imposent les catégories et les outils du droit comme unique forme d'affrontement politique. En travaillant à étendre sur le territoire la politique par le droit, ils imposent aussi un certain recrutement social des élites républicaines, fondé sur le partage d'un même type de compétences juridiques et d'une même croyance dans la légitimité et l'efficacité du recours au droit* »²⁸.

Au sujet du socialisme municipal sous la Troisième République, le nombre de travaux disponibles – pour la plupart des monographies – est assez important²⁹, qu'il s'agisse d'études urbaines ou d'études sur la ruralité. L'état de l'art sur la question nous rappelle ainsi que ce phénomène ne concerne pas que les villes industrielles, même si c'est dans ces dernières qu'il s'implante principalement. Ce qui nous intéresse dans ce chapitre est moins de revenir sur ces différentes monographies que, en privilégiant une entrée dans la question par le droit, de voir comment le problème du socialisme municipal éclaire le travail et la position du Conseil d'État, et ce qu'il nous dit sur le droit administratif. Sur les 77 individus prosopographiés-e-s dans notre enquête, 23 d'entre eux exercent un mandat local (conseiller général, conseiller municipal ou maire), auxquels on peut ajouter 2 candidats non élus (Célestin Bouglé à Toulouse et Georges Picot à Paris). Si les maires estampillés « socialisme municipal » ne sont pas tous des « as » en droit administratif, il n'en reste pas moins que se crée, au cours du premier vingtième siècle, « un ordre politique municipal avec ses propres règles du jeu », ordre qui repose sur « une “administrativisation” de l'organisation municipale », c'est-à-dire sur « l'administration comme forme de domination et comme principe de régulation de la société urbaine »³⁰. Comme on l'a déjà vu au cours de cette enquête, ce sont ainsi souvent des communes qui sont à l'origine d'affaires célèbres (*Thérond*, *Mélinette*). Dans ce cadre, tout en surveillant de très près les initiatives des municipalités, le Conseil d'État ne peut s'autosaisir : c'est d'abord le rôle, sur place, du préfet. Aussi, « tant que le gouvernement ne lui demande pas son avis, le Conseil d'État ne peut rien dire ; tant qu'un recours n'est pas porté devant lui, il est désarmé. Le magistrat ne provoque pas le procès, il l'attend »³¹. Le juge administratif ne peut se mettre

²⁷ JAURÈS Jean, « Lettre-préface » in HURET Jean, *Enquête sur la question sociale*, Paris, Editions L'Écart, 2000 [1897], tome 1, p. 20.

²⁸ WILLEMEZ Laurent, « Le droit dans l'élection : avocats et contestations électorales dans la France de la fin du Second Empire », *Genèses*, numéro 46, 2002, p. 120.

²⁹ Parmi ces travaux, on peut citer celui de Jean-Paul Brunet sur Saint-Denis (*Saint-Denis, la ville rouge : socialisme et communisme en banlieue ouvrière (1890-1939)*, Paris, Hachette, 1980), celui d'Annie Fourcaut sur Bobigny (*Bobigny, banlieue rouge*, Paris, Presses de Sciences-po, 1986), celui de Michael Hastings sur Halluin (*Halluin la rouge (1919-1939)*, Lille, Presses universitaires de Lille, 1991), celui de Jean Joana sur Avignon (« La Commune contre le municipalisme : débat public et politiques municipales à Avignon sous la Troisième République », *Genèses*, numéro 43, 2001, p. 89-111), celui de John Merriman sur Limoges (*Limoges, la ville rouge : portrait d'une ville révolutionnaire*, Paris, Belin, 1990), celui, déjà cité, de Bernard Meuret sur Villeurbanne ou encore celui de Jean-Yves Nevers sur Toulouse (*Système politico-administratif communal et pouvoir local : étude d'un cas, la municipalité radicale-socialiste de Toulouse (1888-1906)*, thèse pour le doctorat de troisième cycle, Université Toulouse II, 1975).

³⁰ PAYRE Renaud, *Une science communale ?*, ouvrage cité, 2007, p. 288.

³¹ MIMIN Pierre, *Le socialisme municipal devant le Conseil d'État*, ouvrage cité, p. 62.

d'office en mouvement, et, de plus, il est tenu, une fois saisi, par les arguments des parties, à l'exclusion des moyens d'ordre public qu'il peut soulever de lui-même.

L'article de Jean Joana cité précédemment souligne à la fois les caractéristiques communes et les divergences notables au sein du milieu et des politiques municipalistes. Ce faisant, il incite à conjuguer ce phénomène au pluriel plutôt qu'au singulier, et à parler « des municipalismes » plutôt que « du municipalisme » :

Le débat qui se développe dans les années 1880 sur la question de l'interventionnisme municipal reflète la formation – au plan local, mais aussi national et international – d'un « milieu municipaliste », composé d'acteurs aux caractéristiques sociales, politiques, culturelles, religieuses et nationales, distinctes. Même si ces acteurs peuvent se retrouver dans la défense de l'action publique municipale, les représentations qu'ils en produisent et les justifications qu'ils en donnent sont diverses. S'il est donc difficile de caractériser ce milieu sur la base d'une « idéologie commune » distinguant ses membres, on peut néanmoins envisager de rendre compte de sa formation au travers de la nature des relations qui s'établissent entre ces derniers et des lieux au sein desquels elles s'opèrent.³²

On peut dès lors identifier, comme le fait Jean-Pierre Gaudin dans *Technopolis : crises urbaines et innovations municipales*, trois formes d'interventionnisme local : le socialisme municipal, issu des rangs du monde ouvrier, « le municipalisme gestionnaire », inspiré des expériences italiennes, anglaises et allemandes et recherchant en priorité l'exploitation des services collectifs à un moindre coût pour les communes, et « le municipalisme coopératif »³³, défendus par des socialistes mais aussi par des représentants de l'économie sociale le playsienne, qui insistent sur les vertus mobilisatrices tout autant que sur les chances de contrôle social qu'offre l'interventionnisme communal. À cette division tripartite il faudrait ajouter ce que Jean-Paul Burdy appelle « le modèle paternaliste de type mulhousien »³⁴, fondé sur la création simultanée de cités ouvrières, d'équipements collectifs et de bonnes œuvres. En résumé, l'interventionnisme municipal ne se diffuse pas que dans les cités « rouges » aux abords des grands centres urbains : il concerne aussi des notables locaux qui cherchent à adapter leur ancrage et leur domination par des moyens plus sociaux.

« Les barbares qui menacent la société ne sont plus dans le Caucase, ils sont dans les faubourgs de nos villes manufacturières », avait déclaré en 1831 l'homme politique et critique littéraire Saint-Marc Girardin³⁵. Ce jugement apeuré conserve son actualité sous la Troisième République, en particulier à partir du moment où certains édiles se proposent de répondre à la question ouvrière par la solution socialiste. Dans sa thèse pour le doctorat en droit (1905), le juriste Édouard Bourdon, diplômé de l'École libre et avocat à la Cour d'appel de Paris, écrit ainsi : « La lutte contre le socialisme doit consister non pas à l'étouffer, chose probablement impossible, mais à le drainer et à l'endiguer. Le remède est dans le libre développement, avec la réglementation, la surveillance, l'appui et la subvention de la commune, de tous les services que le socialisme voudrait municipaux »³⁶. Le même Bourdon ne veut pas appeler les expériences diligentées par les communes « socialisme » : « Il ne faut pas donner aux mots un

³² JOANA Jean, « L'action publique municipale sous la Troisième République », article cité, p. 174.

³³ GAUDIN Jean-Pierre, *Technopolis : crises urbaines et innovations municipales*, Paris, PUF, 1989, p. 98.

³⁴ BURDY Jean-Paul, « Paternalismes industriels : les rapports sociaux dans le bassin de la Loire au dix-neuvième siècle » in MICHAUD Stéphane, *L'édification : morales et cultures au dix-neuvième siècle*, Paris, Créaphis, 1993, p. 42.

³⁵ Cité par Marion Fontaine, « La République est ouverte à toutes les classes sociales », chapitre d'ouvrage cité, p. 152.

³⁶ BOURDON Édouard, *Des contrats d'utilité générale passés au profit d'une collectivité, les contrats syndicaux et municipaux, leur système juridique*, Paris, Rousseau, 1905, p. 300.

pouvoir qu'ils n'ont pas, et ils ne sont subversifs que dans la pensée de ceux qui les emploient »³⁷. Il est donc possible de distinguer entre un municipalisme de réaction et de pur contrôle social et un municipalisme d'émancipation. Comme exemple du premier on peut citer la mairie conservatrice d'Angoulême dans les années 1930, étudiée par Bernard Lachaise dans sa thèse de doctorat³⁸. En guise d'illustration au second, on peut rapporter les propos d'Albert Thomas, qui avertissait ses camarades socialistes : « *Ce n'est pas un prolétariat physiquement épuisé par une nourriture malsaine, par un logement insalubre et par de longues journées de travail qui pourra instaurer une société nouvelle* »³⁹. Le dirigeant socialiste ajoutait : « *Si vous n'empêchez pas l'affaiblissement, la dégénérescence de la classe ouvrière, la force révolutionnaire demain vous fera défaut* »⁴⁰. Cependant, ce municipalisme d'inspiration socialiste se divise à son tour en une multitude d'expériences qui ne sont pas toutes congruentes. Comme le fait remarquer Aude Chamouard, « *toutes les communes dirigées par les socialistes ne pratiquent pas le socialisme municipal, car toutes ne municipalisent pas leurs services collectifs : la mise en régie nécessite au démarrage un investissement considérable. Les petites communes, rurales, peuvent difficilement en acquitter le coût d'entrée* »⁴¹.

En réintroduisant ainsi de multiples angles de pluralité pour parler d'un phénomène qui est trop souvent abordé sous une forme amalgamée, on peut toucher du doigt ce qu'est susceptible d'apporter la socio-histoire des savoirs locaux de gouvernement en termes de relativisation d'un construit historique comme l'est la figure du maire dynamique au service de ses concitoyen-ne-s. Renaud Payre affirme ainsi : « *Il convient de remettre en cause les fresques qui feraient succéder à l'image du maire notable celle du maire bâtisseur se transformant à la fin des années 1970 en édile entrepreneur et enfin en manager au début des années 1990. De telles compositions développementalistes omettent de s'arrêter sur les phases de "dévolution", sur les moments historiques de conflit, de lutte, de désordre, laissant apparaître les oppositions entre différents possibles* »⁴². Il invite à promouvoir « *une sociologie historique des "possibles non institutionnalisés"* »⁴³ ou des possibles non solidifiés sous des formes institutionnelles, ce qui est selon lui le cas de ce qu'il appelle « *la science communale* ». Aussi Renaud Payre met-il en garde contre deux réactions possibles : « *La première vise à déconsidérer l'objet soulignant qu'il n'a pas été pleinement institutionnalisé et qu'il ne correspond donc pas à un objet d'étude légitime. La deuxième réaction, malgré des apparences beaucoup plus agréables, est tout aussi préjudiciable. Elle consiste à magnifier une telle recherche en la prenant pour ce qu'elle n'a jamais été, c'est-à-dire la découverte d'un objet qui aurait eu une existence matérielle stable* »⁴⁴. Au-delà de ce double écueil, on peut commencer par observer que le municipalisme est, à cette époque, loin d'être un phénomène purement français. Au contraire, on le retrouve dans un bon nombre de pays européens, notamment en Italie, où, comme Carlotta Sorba le met en évidence dans son travail sur la ville de Parme⁴⁵, les changements politiques et sociaux découlant de l'élargissement du suffrage et de l'éligibilité des maires se font directement sentir sur les transformations de l'urbanité. Renaud Payre note pour sa part

³⁷ BOURDON Édouard, *Des contrats d'utilité générale passés au profit d'une collectivité*, ouvrage cité, p. 300.

³⁸ LACHAISE Bernard, *Le pouvoir municipal à Angoulême de 1884 à 1939*, thèse pour le doctorat d'histoire, Université Bordeaux III, 1982.

³⁹ THOMAS Albert, *Espaces libres et fortifications*, Paris, Librairie du Parti socialiste, 1908, p. 31.

⁴⁰ *Ibidem*, p. 4.

⁴¹ CHAMOUARD Aude, *Une autre histoire du socialisme : les politiques à l'épreuve du terrain (1919-2010)*, Paris, CNRS éditions, 2013, p. 28.

⁴² PAYRE Renaud, « Un possible non institutionnalisé : socio-histoire de la science communale (1900-1950) » in DÉLOYE Yves et VOUTAT Bernard (dir.), *Faire de la science politique*, Paris, Belin, 2002, p. 174.

⁴³ *Ibidem*, p. 170.

⁴⁴ *Ibidem*, p. 181.

⁴⁵ SORBA Carlotta, « L'héritage des remparts, un cas de municipalisme démocratique en Italie : Parme (1889-1914) », *Genèses*, numéro 10, 1993, p. 36.

l'importance de la circulation des idées sur la science communale : « *A peine ouvre-t-on un ouvrage sur la "réforme municipale" ou écoute-t-on un discours municipaliste de l'entre-deux-guerres que l'on découvre une multitude de références – parfois scrupuleuses, parfois mystifiées – aux régimes municipaux américains, anglais ou allemands. Un tel constat nous pousse non pas à nous prêter à un comparatisme entre les différents pouvoirs municipaux, mais bien à repérer la circulation de modèles de gouvernement au niveau international, à mettre en évidence les canaux d'une influence* »⁴⁶.

L'expression de « science communale », que nous reprenons à Renaud Payre, est une traduction de l'allemand, employée pour la première fois par une association internationale d'édiles, l'Union internationale des villes, fondée à Gand en 1913. L'objectif de cette association est « *d'établir une science de la vie communale que les fondateurs se plaisent à nommer "sociologie municipale"* »⁴⁷. Henri Sellier, élu à Puteaux et bientôt maire de Suresnes, fait partie des dirigeants de cette association où l'on trouve également des Hollandais, des Belges, mais aussi des Allemands et des États-Uniens. L'Union internationale des villes s'appuie sur l'idée qu'il faut former des « *conducteurs de ville* »⁴⁸, et défend pour cela la fondation de chaires *ad hoc* par les communes ainsi que la création d'écoles spécialisées par les chambres de commerce ou par les municipalités. La chaire de prévoyance et d'assistance sociales qu'occupe Édouard Fuster au Collège de France à partir de 1917 est par exemple une chaire nouvelle, entièrement financée par la Ville de Paris et par le département de la Seine. L'itinéraire de Fuster avant qu'il ne décroche ce poste est emblématique de l'internationalisation de la circulation des idées de la science communale et de sa porosité avec la nébuleuse réformatrice : cet intellectuel suisse a collaboré aux travaux du Conseil permanent des congrès internationaux des accidents du travail (1895), avant de devenir secrétaire général du Comité permanent international pour l'assurance sociale. Entre 1896 et 1903, il donne très régulièrement des conférences sur les questions ouvrières, les œuvres patronales et le socialisme d'État outre-Rhin. Président de l'office départemental du placement et de la statistique du travail du département de la Seine (1915) – poste qu'il occupera jusqu'à sa retraite –, il collabore avec les conseils municipaux et généraux sur les questions dont il est reconnu comme spécialiste. Les réformateurs trouvent ainsi auprès d'experts comme Fuster des savoirs multiples, concrets et directement adaptables au cadre de leur action municipale.

En termes de périodisation, l'époque 1880-1910 marque l'âge d'or des communes, avec « *l'éclosion de formes modernes de gestion* » qui reposent largement « *sur la marge de liberté dont disposent les municipalités pour gérer leur personnel* »⁴⁹. La loi du 5 avril 1884 sur l'organisation municipale constitue un jalon de cet âge d'or en ce qu'elle fait de la commune « *un centre de pouvoir politique à partir duquel les républicains prennent à contre-pied les réseaux notabiliaires conservateurs* »⁵⁰. À partir de cette loi, les maires sont élus au suffrage universel masculin pour 4 ans, faisant ainsi de la municipalité, selon le mot de Robert-Henri Hazemann, « *l'école de la démocratie* »⁵¹. Néanmoins, l'élection ne constitue pas sur la période le seul recours possible contre les intérêts communs représentés par les autorités élues : il faut aussi compter avec un Conseil d'État vétilleux et des administrativistes très regardants quant à la latitude des communes en matière de création de services publics. Il n'empêche que le fait

⁴⁶ PAYRE Renaud, « Un possible non institutionnalisé », chapitre d'ouvrage cité, p. 177.

⁴⁷ *Ibidem*, p. 171.

⁴⁸ FUSTER Édouard, « Pour former des conducteurs de ville », *Le mouvement communal français*, numéro 1, 1924, p. 5-7.

⁴⁹ THOENIG Jean-Claude, « La politique de l'État à l'égard des personnels des communes (1884-1939) », *Revue française d'administration publique*, numéro 23-3, 1982, p. 489.

⁵⁰ *Ibidem*.

⁵¹ Cité par Katherine Burlen, « Henri Sellier et la doctrine de Suresnes », chapitre d'ouvrage cité, p. 275.

marquant de cette époque est bien, comme le note Katherine Burlen, le renversement politique opéré : « *On ne réclame plus du pain mais du “bien-être”. Dès lors, tout mandat politique va être en quelque sorte commandité par cette logique de devoir se présenter devant ses électeurs, afin de pourvoir la communauté d’un “ensemble mesuré d’éléments de la vie quotidienne”.* Plus qu’une conquête sociale, ce “bien-être” va s’exercer comme un droit social évident et se légitimer publiquement comme “programme administratif” »⁵². Si la période qui fait suite à l’adoption de la loi de 1884 est marquée par les réticences de l’État et de ses légistes face aux innovations des communes (A), la constitution d’un socialisme unifié rend la question de plus en plus prégnante (B). Dans l’entre-deux-guerres, enfin, le municipalisme tente de se faire accepter politiquement en privilégiant la voie de la technicisation urbaine et administrative (C).

A) Les réticences de l’État et de ses légistes face aux innovations des communes

Comme dans d’autres domaines politiques et sociaux, les premières décennies de la Troisième République correspondent au niveau local à un apprentissage de la démocratie. Cet apprentissage intervient dans une conjoncture encore marquée au fer rouge par l’expérience de la Commune de Paris et le souvenir de sa répression. Ce souvenir est bien présent dans la mémoire du socialisme, mais celui-ci se singularise surtout par l’opposition, déjà abordée dans le cadre de la question syndicale, entre les guesdistes et les possibilistes. « *Quand on aura tous les services gratuits, ce sera le communisme* »⁵³, dit Brousse, point de vue qui est loin d’être partagé par l’ensemble de ses congénères. À l’intérieur de ce mouvement, la notion de service public est *scindée*. Si la question des services publics est mise à l’ordre du jour du congrès de l’Association internationale des travailleurs à Bruxelles (1874), ce qui annonce déjà un mouvement d’internationalisation, ce sont les premières sanctions des « entreprises » des collectivités locales par le Conseil d’État qui intensifient le débat autour de la municipalisation. Le rappel du rôle joué par les services publics sous la Commune de Paris permet de mieux comprendre les tenants et les aboutissants de la loi de 1884 sur l’organisation municipale (a). La fin du siècle est caractérisée par une montée en tension, avec les premières annulations des initiatives communales (b). Pour ce faire, le Conseil d’État cherche à solidifier son argumentaire en l’arrimant à la figure « bienveillante » du contribuable inquiet de l’état des finances communales (c).

a) La Commune de Paris et la loi sur l’organisation municipale de 1884

Le concept politique de service public est déjà en débat sous la Commune de Paris⁵⁴. Pour comprendre la façon dont ce débat est alors posé, il faut rappeler que la Commune est une expérience locale, mais en même temps située dans la capitale, où se trouvent des services publics « centraux » (ministères, directions nationales, Manufacture des Gobelins, Monnaies et Médailles, Opéra, etc.). Au moment de son repli, le gouvernement versaillais a ordonné à tous les fonctionnaires de quitter la capitale. Si l’on estime qu’un employé sur quatre est resté à son poste, la désorganisation est telle que la première déclaration faite par la Commune élue, le 28 mars 1871, évoque « *tous les services publics rétablis et simplifiés* »⁵⁵. L’autre particularité de ce gouvernement insurrectionnel est qu’il ne dure que 2 mois. La commission des services publics, avec à sa tête Jules Andrieu (délégué des services publics) doit donc agir dans l’urgence

⁵² BURLIN Katherine, « Henri Sellier et la doctrine de Suresnes », chapitre d’ouvrage cité, p. 265.

⁵³ BROUSSE Paul, *La propriété collective et les services publics*, ouvrage cité, p. 81.

⁵⁴ Sur la question des services publics sous la Commune, on peut renvoyer à Geneviève Koubi, « Révolution et service public pendant la Commune de Paris de 1871 » in Gilles-Jean Guglielmi, *Histoire et service public* (dir.), ouvrage cité, p. 83-141, et à René Bidouze, *72 jours qui changèrent la cité : la Commune de Paris dans l’histoire des services publics*, Pantin, Le temps des cerises, 2001.

⁵⁵ *Journal officiel de la Commune*, 30 mars 1871, p. 96.

et a dans un premier temps pour tâche d'assurer la reprise et le fonctionnement normal des services publics. Cela dit, les communalards ne se contentent pas de faire redémarrer ces derniers : ils en revoient aussi l'organisation dans un sens plus démocratique en mettant en place un conseil consultatif des Postes et en assurant la désignation des chefs d'atelier par les ouvriers de l'Imprimerie nationale et par ceux de la fabrication d'armements du Louvre. En outre, le gouvernement de la Commune travaille à l'élaboration de nouveaux services publics. Sont ainsi créés des écoles professionnelles, notamment dans le domaine des postes et de la télégraphie, de même que des services d'entraides et d'assistance communale. La gratuité et la laïcité des écoles communales est également garantie.

Pour innovante qu'elle soit, l'expérience de la Commune fait du thème des libertés communales « *un tabou, sauf chez les républicains les plus avancés* »⁵⁶. Cet élément permet de mieux comprendre l'esprit de la loi du 5 avril 1884 sur l'organisation municipale, mais il faut également rappeler le rattachement difficile de la commune au droit public⁵⁷. Selon cette loi, les municipalités ne sont maîtresses ni du domaine public, ni du domaine privé de leur territoire (c'est le préfet qui l'est) ; le conseil municipal ne peut se réunir quand il le veut : la loi lui impose 4 sessions annuelles, et toute session supplémentaire requiert l'autorisation du préfet. D'autre part, l'article 63 de la loi énonce : « Sont nulles de plein droit : 1) les délibérations d'un conseil municipal portant sur un objet étranger à ses attributions ou hors de sa réunion légale ; 2) les délibérations prises en violation d'une loi ou d'un règlement d'administration publique ; et en vertu de l'article 65, « la nullité de droit est déclarée par le préfet en Conseil de préfecture ». Ces deux articles évoquent la mise en place d'une hiérarchie des normes qui s'exerce aux dépens de la commune, avec le préfet comme chien de garde de l'exécutif. Ainsi, lorsque certaines communes adoptent des décisions par lesquelles elles accordent une aide financière à des grévistes (ainsi à Paris, le 21 novembre 1894, le 9 janvier 1895 ou le 8 juin 1896)⁵⁸, ces délibérations sont à chaque fois annulées par décret. L'importance de la tutelle préfectorale fait même dire à certains que le socialisme municipal n'aurait jamais existé⁵⁹. L'organisation très contrôlée mise en place par la loi de 1884 se retrouve dans les pouvoirs du maire, qui sont avant tout ceux d'une instance de police. Le terme est ici à prendre au sens de maintien de l'ordre, mais s'entend de manière extensive puisqu'il inclut la salubrité, la prévention des maladies contagieuses et la surveillance des nomades et des vagabonds. Cela dit, la tutelle trouve à s'exercer jusque dans ce domaine : le 18 janvier 1901, le Conseil d'État juge qu'une commune n'a pas le droit de s'attribuer le monopole de l'équarrissage des animaux morts de maladie ou d'accident.

En faisant adopter cette loi qui fait date dans l'histoire des municipalités françaises, le but des républicains de gouvernement est d'arracher la commune aux notables potentiellement hostiles au nouveau régime. On peut en dire autant de la loi de 1893 sur la bienfaisance, qui est une loi de compromis, bien dans l'esprit de la politique des républicains opportunistes. Cette loi détermine que, pour les actions de bienfaisance, c'est l'échelon départemental qui est pertinent. Elle prévoit néanmoins une organisation dérogatoire pour les communes qui souhaitent être autonomes dans la gestion de leurs bureaux de bienfaisance, mais celles-ci doivent alors renoncer à tout financement de la part de l'État. L'objectif poursuivi par cette nouvelle législation est d'éloigner les notables locaux, notamment les maires, de l'influence de

⁵⁶ CHAMOUARD Aude, *Une autre histoire du socialisme*, ouvrage cité, p. 24.

⁵⁷ Voir le chapitre 4, p. 246.

⁵⁸ Rappelons qu'une des séquences de la Commune réside alors dans la situation particulière de la capitale, où le conseil municipal désigne chaque année un président aux fonctions principalement représentatives, le pouvoir exécutif et le maintien de l'ordre étant exercés par le préfet de la Seine et par le préfet de police.

⁵⁹ Cf. par exemple Jean-Jacques Bienvenu et Laurent Richer, « Le socialisme municipal a-t-il existé ? », *Revue historique de droit français et étranger*, 1984, numéro 2, p. 205-223.

l'Église. Colette Bec parle ainsi de « *fin des concurrences philanthropiques au sein des villes* »⁶⁰, par quoi l'on voit une similarité dans l'approche des autorités, locales comme nationales, pour imposer une générosité publique au détriment de la philanthropie religieuse et privée. A partir de l'exemple grenoblois, Didier Renard explique ainsi : « *Pour gagner son autonomie par rapport à l'Église, il est essentiel que la commune parvienne à banaliser les territoires paroissiaux et les politiques sociales municipales apparaissent comme l'un des domaines clefs de cette banalisation. Le refus de reconnaître les paroisses et leurs curés comme des agents légitimes de la distribution des secours municipaux s'analyse donc, au-delà d'un anticléricalisme de principe qui n'est pas partagé par tous, comme l'affirmation de l'existence et comme la construction d'un territoire d'action publique propre à la ville qui intègre, en les laïcisant, les territoires de l'Église catholique* »⁶¹.

b) Les premières annulations des initiatives communales

Si le débat entre guesdistes et possibilistes au sujet des services publics est très prégnant au sein du mouvement socialiste, le fait de résumer la municipalisation à cette opposition est critiquée par Patrizia Dogliani, qui considère qu'il y a un troisième courant, plus technocratique, emmené par Albert Thomas et Edgard Milhaud⁶². Ce courant technocratique ne se développe cependant qu'après 1900, tant et si bien que c'est « *le conflit entre broussistes et possibilistes – les premiers voyant dans les conquêtes des municipalités par les ouvriers une voie privilégiée de réalisation du socialisme, tandis que les seconds redoutent que ce réformisme détourne les travailleurs de leurs aspirations révolutionnaires – qui mobilise l'attention* »⁶³. Pour Brousse et ses partisans, le service public relève à la fois du réel et du possible, ces deux catégories se superposant en réalité à l'État (le réel) et à la commune (le possible). Avec Benoît Malon, Brousse revendique l'idée d'une socialisation par les services publics, ou plus exactement d'une dissolution de l'État dans ces derniers au profit de la commune (l'État ne gardant la charge que des « anciens » monopoles capitalistes : chemins de fer, métallurgie, mines, etc.). Dans la brochure de Brousse sur *La propriété collective et les services publics*, on trouve ainsi en appendice une « *nomenclature des Services publics existant dans la société bourgeoise et des services publics à créer* »⁶⁴. Rien de tel dans la production livresque de Guesde, chez qui il n'y a pas vraiment de pensée communale. Ce dernier, comme d'ailleurs Brousse, accorde la priorité au Parti sur le syndicalisme, défini comme « *l'école primaire du socialisme* »⁶⁵. L'action municipale, potentiel vivier de la mobilisation syndicale, s'en ressent. Plus encore que le syndicalisme, révolutionnaire comme réformiste, c'est l'exemple de la Belgique qui est honni par les guesdistes, ainsi que le décrit Sorel : « *La Belgique est un des pays où le mouvement syndical est le plus faible ; toute l'organisation du socialisme est fondée sur la boulangerie, l'épicerie et la mercerie, exploitées par des comités du Parti ; l'ouvrier, habitué de longue date*

⁶⁰ BEC Colette, « Fin des concurrences philanthropiques : 1880-1914 » in MAREC Yannick et PETIT Jacques-Guy (dir.), *Le social dans la ville en France et en Europe (1750-1914)*, Paris, Éditions de l'Atelier, 1996, p. 219-228.

⁶¹ RENARD Didier, « Les politiques sociales municipales et leurs acteurs : Grenoble au début de la Troisième République » in Bruno Dumons et Gilles Pollet (dir.), *Élites et pouvoirs locaux*, ouvrage cité, p. 92.

⁶² Voir Patrizia Dogliani, *Un laboratoire du socialisme municipal : France (1880-1920)*, thèse pour le doctorat d'histoire, Université Paris 8, 1991, p. 189.

⁶³ JOANA Jean, « L'action publique municipale sous la Troisième République », article cité, p. 153. Sur le débat entre les guesdistes et les broussistes au sujet des services publics, on peut renvoyer à Maurice Moissonnier, « Les guesdistes et la bataille municipale (1891-1900) : réflexion sur les fluctuations d'une doctrine », *Cahiers d'histoire de l'Institut Maurice Thorez*, numéro 19, 1976, p. 12-34, et à Geneviève Prosche, « La dérive "réformiste" du socialisme municipal ou "possibiliste" », *Revue historique*, numéro 577, 1991, p. 121-132.

⁶⁴ BROUSSE Paul, *La propriété collective et les services publics*, ouvrage cité, p. 91-95.

⁶⁵ FIECHTER Jean-Jacques, *Le socialisme français de l'Affaire Dreyfus à la Grande Guerre*, Genève, Droz, 1965, p. 191.

à une discipline cléricale, est toujours un inférieur qui se croit obligé de suivre la direction des gens qui lui vendent les produits dont il a besoin, avec un léger rabais, et qui l'abreuvent de harangues, soit catholiques, soit socialistes. Non seulement nous trouvons l'épicerie érigée en sacerdoce, mais encore c'est de Belgique que nous vint la fameuse théorie des services publics, contre laquelle Guesde écrivit en 1883 une si violente brochure et que Deville appelait, à la même époque, une contrefaçon belge du collectivisme. Tout le socialisme belge tend au développement de l'industrie d'État, à la constitution d'une classe de travailleurs-fonctionnaires, qui serait solidement disciplinée sous la main de fer de chefs que la démocratie accepterait »⁶⁶.

Les critiques des guesdistes à l'égard des services publics « bourgeois » n'empêchent pas certaines réalisations locales, notamment dans des communes du Nord, où les partisans de Jules Guesde vont avoir tôt fait de s'implanter. En 1875 est ainsi créée à Tourcoing une régie du gaz, suite au vote par le conseil municipal du lancement d'un emprunt à cet effet. Or, à l'époque, tout emprunt communal de plus de 1 million de francs doit être approuvé par le Parlement. Le ministre de l'Intérieur est donc conduit à préparer un projet de loi, qu'il envoie au Conseil d'État. Dans l'avis qu'il rend le 7 juin 1877, celui-ci considère « *qu'il n'y a pas lieu de donner suite au projet proposé* ». Il se refuse à admettre la régie des distributions d'éclairage car, dit-il, « *il est à craindre qu'une ville transformée en entrepreneur d'éclairage, pour éviter les pertes ou pour avoir des gains, ne soit amenée à négliger les services auxquels elle devrait pourvoir ou à exagérer le prix des abonnements* ». Cet avis est respecté pendant 3 ans, mais, en 1880, la loi du 30 juillet ouvre la régie du gaz de Tourcoing en autorisant l'emprunt. De même, lorsque la Ville de Paris envisage, en 1887, de mettre en régie le funiculaire de Belleville, dont la construction a été supervisée par Bienvenue, le Conseil d'État censure l'initiative au motif que « *l'entreprise, ayant un caractère essentiellement industriel, ne rentre pas dans le cercle des attributions des municipalités* » (avis du 24 février 1887). Quelques années plus tard, la ville de Roubaix, par l'intermédiaire d'une délibération de son conseil municipal (13 octobre 1893), institue une pharmacie municipale, aux appointements de 3500 francs, afin de vendre les médicaments à leur prix de revient seulement augmenté des frais de local et de personnel. Derechef, le Conseil d'État (et avec lui le ministre de l'Intérieur) considère que le conseil municipal de Roubaix est sorti de ses attributions légales. L'avis du 2 août 1894 est néanmoins moins dirimant que les décisions précédentes :

Considérant, il est vrai, qu'il est souhaitable de voir s'établir des pharmacies qui mettraient les médicaments à la portée de la classe ouvrière en les vendant au prix de revient, mais que ce résultat pourrait être atteint par la création de sociétés coopératives ; que, dès lors, il convient d'appeler l'attention du gouvernement sur l'opportunité qu'il y aurait à introduire dans le projet de loi sur l'exercice de la pharmacie actuellement soumis au Sénat une disposition autorisant les sociétés de cette nature à posséder des pharmacies, à condition toutefois de les faire gérer par des pharmaciens diplômés.

En dépit de la concession admise par la haute juridiction, l'avis du 2 août est âprement discuté dans les milieux politiques. Il se trouve que Roubaix, considéré comme « *la ville sainte du socialisme* »⁶⁷, est la ville où Jules Guesde est implanté (c'est là que le leader socialiste, après deux tentatives infructueuses, s'est fait élire député en 1893). Dans un discours donné à la Chambre le 20 novembre 1894, celui-ci dénonce « *la tyrannie des préfets* », notamment celui du Nord, tenu pour responsable, avec le Conseil d'État, de l'interdiction d'ouvrir la pharmacie municipale ainsi qu'un bureau de consultations juridiques gratuites.

⁶⁶ SOREL Georges, *Réflexions sur la violence*, Paris, Rivière, 1972 [1908], p. 119.

⁶⁷ LEFEBVRE Rémi, « Le conseil des buveurs de bière de Roubaix (1892-1902) : subversion et apprentissage des règles du jeu institutionnel », *Politix*, numéro 53, 2001, p. 89.

c) *L'argument financier et le bouclier du contribuable requérant*

Dans la dernière décennie du dix-neuvième siècle, les « affaires » liées à l'ouverture de services nouveaux par les municipalités se multiplient devant la section du Contentieux du Conseil d'État. À Poitiers, la commune a voté l'octroi d'une subvention à une association coopérative, dénommée *Union des travailleurs* (1899). Cette société d'ouvriers boulangers s'engageait à vendre son pain dans la ville à très bas prix. La différence de ce cas d'espèce par rapport aux affaires précédentes tient au fait qu'il s'agit d'une simple subvention, et non de la mise en place d'une régie. Cette différence n'est pas regardée comme décisive par le juge administratif, qui renouvelle sa censure, censure approuvée par Hauriou dans une note déjà citée⁶⁸. À partir de l'affaire d'Olmato, également déjà citée (création d'un poste de médecin municipal salarié par la commune), le Conseil d'État va sophistiquer ses armes « anti-municipalisme » en introduisant la notion de circonstance exceptionnelle liée à une carence de l'initiative privée. En 1896, à Aizeray (Côte-d'Or), dans l'affaire *Bonnardot*, la juridiction avait en effet toléré la création d'un poste de médecin municipal car les habitant-e-s étaient privé-e-s de soin. Dans l'affaire d'Olmato, il relève en revanche la présence dans la commune corse de deux autres médecins. C'est d'ailleurs l'un de ces deux médecins, Canazzi, qui, apprenant que le maire d'Olmato avait nommé son frère Jean-Baptiste Poli, officier de santé, au poste de médecin de la commune, avait décidé de former un pourvoi devant le Conseil d'État. On connaît l'issue de cette requête⁶⁹ : la section du Contentieux admet l'intérêt à agir du « médecin-contribuable », et annule la délibération de la commune au motif de l'absence de circonstances exceptionnelles. Comme l'affaire d'Olmato le met en évidence au sujet de la notion d'intérêt à agir, le municipalisme contraint la haute juridiction à revoir sa nomenclature et à adapter les catégories du droit administratif à ce phénomène nouveau. En générant un important contentieux de fiscalité, ce dernier force également le Conseil à se poser la question suivante : faut-il faire entrer les établissements hybrides créés par les communes dans le tableau des patentes ? « Parachevant » sa grille de lecture fondée sur la restriction par le non-marchand, la section du Contentieux fait le choix de taxer ces « entreprises », même si elles ne recherchent aucun bénéfice et même si elle travaille systématiquement à perte. Par un arrêt rendu le 13 novembre 1897, elle décide de refuser de décharger de la patente l'entreprise d'électricité de Saint-Léonard malgré « *la modicité des bénéfices qu'elle retire de cette exploitation* », et, dans sa décision du 6 avril 1900, elle fait le choix d'appliquer cette jurisprudence à la régie de Navarrenx (Pyrénées-Atlantiques), bien qu'« *à la vérité, la commune ne tire aucun bénéfice de cette exploitation* ».

Ce n'est pas uniquement le libéralisme proverbial de l'institution qui incite le Conseil d'État à contenir la poussée municipaliste. La haute juridiction se pose en effet en garante de la bonne gestion financière et de la lutte contre la gabegie : « *Le premier facteur évoqué est la tendance des élus locaux à exercer un contrôle minimum sur les modalités d'exécution du service public, essentiellement d'après les réactions de leurs administrés, ce qui laisse aux entreprises gestionnaires une marge de manœuvre, génératrice d'avantages financiers, dans l'interprétation du contrat qui les lie à une collectivité locale* »⁷⁰. Rapidement, le raisonnement selon lequel le Conseil d'État est un meilleur gardien des intérêts publics que les communes va se propager, avec l'appui bienveillant et le soutien diligent de la doctrine :

⁶⁸ Voir chapitre 6, p. 362.

⁶⁹ Cf. chapitre 4, p. 265.

⁷⁰ JOANA Jean, « L'action publique municipale sous la Troisième République », article cité, p. 168.

Les administrations locales, telles que les ont faites la décentralisation et le suffrage universel, quelquefois par inhabileté, d'autres fois par une habileté intéressée, ne sont pas ménagères des deniers publics. Il est clair qu'il y a là un grave problème, et les progrès de la démocratie ne peuvent qu'en accentuer les termes. Les contribuables des communes ne sont pas suffisamment protégés contre les écarts de leurs administrateurs. Il y a bien la tutelle préfectorale et celle du chef de l'État qui s'exercent jusqu'en matière budgétaire. Mais, en fait, cette tutelle est éternelle ; les nécessités de la *politique électorale* ont obligé les préfets à bien des complaisances administratives. Le Conseil d'État doit voir s'il ne lui appartient pas de prendre en main cette protection des contribuables des départements et des communes, à lui qui est en dehors des préoccupations électorales.⁷¹

Forte de ce relais doctrinal, la section du Contentieux va pouvoir faire admettre le fait qu'elle donne la parole au contribuable pour créer en quelque sorte un « mur d'argent » placé devant les initiatives des communes en matière de services publics. Hauriou justifie ainsi l'élargissement des conditions de recevabilité du recours pour excès de pouvoir au simple électeur d'une commune : « *La conception strictement individualiste du recours pour excès de pouvoir ne peut plus être maintenue. Il devient évident que le recours est une sorte d'action publique ou populaire et que l'individu qui la met en mouvement agit dans l'intérêt de tous. Il faut toujours qu'il ait un intérêt personnel à agir, mais il n'est plus soutenable que cet intérêt personnel doive lui être exclusivement particulier. Ce peut être un intérêt qui lui soit commun avec tous les membres d'une collectivité* »⁷². Cette entreprise de production de biens scientifiques pour réfréner le municipalisme des communes rejoignait l'action de ceux qui combattaient le socialisme sur un terrain plus directement politique. En 1898, d'Eichthal se faisait le porte-parole de ceux (notables, patronat, clergé) qui, en injectant beaucoup d'argent lors des dernières législatives, avaient permis la défaite de Guesde à Roubaix et de Jaurès à Carmaux : « *A Roubaix comme à Carmaux, les électeurs, éclairés par l'expérience, se sont ressaisis, et beaucoup ont refusé de voter pour ceux qui, après avoir déchaîné de stériles agitations, sont venus se heurter à de fâcheux échecs : mais si elle devait se généraliser, la leçon coûterait vraiment trop cher aussi bien aux individus qu'au budget de l'État* »⁷³.

B) La pression du socialisme montant et unifié

À la fin du dix-neuvième siècle et au début du vingtième, les services municipaux connaissent un développement important dans des pays comme l'Angleterre, les États-Unis ou l'Italie, où une loi de 1903 prévoit plusieurs cas non limitatifs d'exploitation ainsi que le recours au référendum pour décider la municipalisation. Selon Patrizia Dogliani, quasiment la moitié des grandes villes de Grande-Bretagne ont, au début du vingtième siècle, organisé des régies pour le gaz et pour l'eau, contre seulement neuf en France en 1906⁷⁴. La loi de 1902 sur l'hygiène publique, qui ébauche les premiers traits d'une administration sanitaire, reste une initiative timide : elle relève d'une logique d'« *État incomplet* »⁷⁵, c'est-à-dire que l'État républicain, nonobstant sa structure centralisée, s'en tient à des mesures facultatives dans l'espoir de ne pas s'aliéner les notables locaux. Parallèlement à cet engagement ambigu, les

⁷¹ HAURIOU Maurice, « Note sous CE, 10 février 1893, *Bied-Charreton* et CE, 10 mars 1893, *Poisson* », *Recueil Sirey*, 1894, III, p. 129.

⁷² HAURIOU Maurice, « Note sous CE, 24 juillet 1903, *Commune de Massat*, et CE, 7 août 1903, *Chabot et autres* », *Recueil Sirey*, 1904, III, p. 3.

⁷³ D'EICHTHAL Eugène, *Le socialisme électoral*, ouvrage cité, p. 25.

⁷⁴ DOGLIANI Patrizia, *Un laboratoire du socialisme municipal*, ouvrage cité, p. 299.

⁷⁵ MURARD Lion, « La santé publique, matière administrative extraordinaire », *Revue française des affaires sociales*, 2001/4, p. 77. Voir aussi Lion Murard et Patrick Zylberman, « Experts et notables : les bureaux d'hygiène en France (1879-1914), *Genèses*, numéro 10, 1993, p. 53-73, et, des deux mêmes auteurs, *L'hygiène dans la République*, ouvrage cité, Paris, Fayard, 1996.

socialistes continuent à se mobiliser, en évoquant par exemple, au congrès de leur parti en 1900, le rôle des services communaux comme « *embryons de la société collective* »⁷⁶. À une époque où le marxisme n'a pas encore droit de cité à l'Université, l'idéologie socialiste se structure autour d'une organisation communale qui a pour but de « *prévenir l'accident social, arbitrer les conflits, prémunir l'enfant, doter la collectivité d'un domaine public* »⁷⁷. De son côté, le Conseil d'État campe sur ses positions, même s'il compte dans ses rangs un commissaire du gouvernement (Léon Blum) qui, en 1911, déconstruit grandement la jurisprudence existante par des conclusions audacieuses pour le temps. Face à un mouvement de municipalisation qui gagne du terrain au-delà des frontières hexagonales, une majorité de juristes français conserve une attitude prudente pour ne pas dire conservatrice (a). Cette attitude de fermeture est aussi celle, en grande partie, du Conseil d'État (b), alors que, chez les socialistes, la prise de conscience des potentialités de l'action municipale par les services publics se fait de plus en plus forte (c).

a) *La réaction française face à un mouvement qui prend de l'ampleur au plan international*

Lorsqu'on parle de possibles non advenus ou non institutionnalisés au sujet des municipalismes, cela ne concerne pas que la science communale. À l'époque, une forme concurrente de la municipalisation est en effet la coopérative. Celle-ci n'est pas considérée par la majorité des socialistes comme une issue politique désirable, comme l'explique Marcel Fournier : « *Jusqu'à la fin des années 1890, Le Mouvement socialiste demeure hostile à la formule coopérative : les guesdistes ne sont pas seuls à penser que la coopération détourne la classe ouvrière du vrai combat révolutionnaire en posant de façon inadéquate le problème de l'appropriation des moyens de production. Cette distance critique apparaît d'autant plus justifiée que se développe, au sein du mouvement coopératif, un courant d'inspiration sociale chrétienne – celui de l'école de Nîmes – pour lequel la coopérative de consommation ne constitue en rien un instrument d'émancipation sociale* »⁷⁸. L'école de Nîmes est notamment incarnée par Charles Gide, mais, défalqué de son ancrage chrétien-social, le mouvement coopératif trouve aussi un certain écho auprès de ceux qui, comme Mauss (lequel dirige la rubrique « Coopératives » à *L'Humanité*), regardent vers la Grande-Bretagne :

L'idée de nationalisation en Grande-Bretagne n'est pas déduite d'un idéal ou d'une critique dialectique de la société bourgeoise, mais d'une observation des faits et de l'idée que la meilleure administration des choses est celle des intéressés. Or, cette nationalisation suppose l'abandon de la notion d'État souverain, qui, irresponsable, serait évidemment mauvais administrateur de biens économiques. Elle suppose, bien au contraire, la notion que la nation est un groupe naturel d'usagers, d'intéressés, une vaste coopérative de consommateurs, confiant ses intérêts à des administrateurs responsables, et non à des corps politiques recrutés, en général, sur des questions d'opinion, et en somme incompetents.⁷⁹

Si l'idée de coopération peut ainsi séduire Mauss, c'est parce que le socialisme ne l'intéresse que lorsqu'il commence à être « *constructeur et positif* »⁸⁰. L'auteur de *l'Essai sur le don* se retrouve en effet moins dans le marxisme « orthodoxe » de Guesde que dans le possibilisme de Brousse ou d'Allemane, lequel privilégie des réformes immédiates et mène « *la lutte sur le terrain des faits et recherche le possible, tout le possible* »⁸¹. Cet esprit réformiste se retrouve

⁷⁶ BURLIN Katherine, « Henri Sellier et la doctrine de Suresnes », chapitre d'ouvrage cité, p. 279.

⁷⁷ *Ibidem*.

⁷⁸ FOURNIER Marcel, *Marcel Mauss*, ouvrage cité, p. 225.

⁷⁹ MAUSS Marcel, « The Problem of Nationality » (1920) in MAUSS Marcel, *Œuvres*, ouvrage cité, tome 3, p. 628.

⁸⁰ MAUSS Marcel, *Les idées socialistes : le principe de la nationalisation*, texte dactylographié, Archives du Collège de France, Fonds Hubert-Mauss, p. 11, cité par Marcel Fournier, *Marcel Mauss*, ouvrage cité, p. 672.

⁸¹ *Ibidem*.

chez les fabiens, que Mauss loue pour leur ingéniosité, leur pragmatisme et leur « *action constamment progressive* », au « *pas à pas* » et au « *coup après coup* »⁸². Partagée notamment par Edgard Milhaud, l'hypothèse coopérative ne parvient pas à prendre racine au sein du mouvement socialiste, même si Gide la proposera après-guerre à la CGT sous la forme largement modifiée de la « *nationalisation industrialisée* ».

Le mouvement municipaliste connaît à l'époque une telle envolée en Europe qu'il commence à devenir un objet d'étude sérieux pour les juristes, notamment dans le cadre du doctorat de sciences politiques et économiques⁸³. Pierre Mimin, l'auteur du *Style des jugements*, présente ainsi en 1911 à Paris une thèse, dirigée par Auguste Souchon (professeur d'économie politique de tendance le playsienne), qu'il intitule *Le socialisme municipal : étude de droit administratif sur la jurisprudence du Conseil d'État*. Le manuscrit publié un an plus tard au Recueil Sirey (sous le titre modifié de *Le socialisme municipal devant le Conseil d'État : critique juridique et politique des régies communales*) commence par prendre acte du succès international de l'interventionnisme communal : « *De l'Atlantique à l'Oural, il n'est pas de contrée qui ne compte quelques cités municipalisantes. Belgique, Pays-Bas, Suède, Autriche municipalisent ; Lisbonne a ses boucheries, Pétersbourg ses tramways, Zurich son service médical* »⁸⁴. Le vocabulaire utilisé par ce juriste rompu à l'exercice rhétorique (« *Les "corporations" urbaines sont très engagées dans la voie socialiste et font déjà figure de bazars universels vendant au plus juste prix le lait et la glace, l'huile et le savon, la pharmacie, le vêtement, etc.* »⁸⁵) laisse poindre une condamnation certaine, laquelle se concentre sur l'exemple britannique : « *Le budget de Manchester, par les articles qu'il comporte, montre quel puissant laboratoire de municipalisation a été installé dans le berceau même de l'École libérale. Et Birmingham, et Nottingham, et Liverpool, et Salford, et des centaines d'autres villes importantes s'efforcent, comme à l'envi, de remporter le titre de "Mecque du socialisme" décerné à l'une d'elles* »⁸⁶. Dans ce pays, les municipalités sont accusées selon Mimin d'avoir voulu « *étrangler, dès sa naissance, l'industrie privée de l'électricité* »⁸⁷. Excipant des conclusions de Romieu sur l'affaire des boulangers de Poitiers, le futur juge judiciaire croit même pouvoir dire des exploitations municipales qu'elles sont « *contraires à la liberté constitutionnelle du commerce et de l'industrie* »⁸⁸. Heureusement, le Conseil d'État est là qui peut supplanter une tutelle administrative « *distrainée par des soucis de manœuvre électorale* » et « *énervée par les marchandages de la politique journalière* »⁸⁹.

b) Le rôle de garde-fou du Conseil d'État et son refus d'évolution

Lorsqu'il se retrouve à devoir juger les « entreprises » communales, le Conseil d'État adopte une position particulière qui conduit ses membres à se muer en « juges-économistes », situation comparable aujourd'hui aux tribunaux judiciaires qui examinent la validité des licenciements de salarié-e-s du secteur privé. Ceci est surtout vrai à partir du moment où l'intervention des communes dans la vie économique se complexifie et où il ne s'agit plus de

⁸² MAUSS Marcel, *Les idées socialistes*, p. 11, cité par Marcel Fournier, *Marcel Mauss*, ouvrage cité, p. 672.

⁸³ Parmi ces études, on peut citer, d'Eugène Montet, *Étude sur le socialisme municipal anglais : les entreprises industrielles des villes anglaises et leurs logements à bon marché* (Paris, Rousseau, 1901), de Raymond Boverat, *Le socialisme municipal en Angleterre et ses résultats financiers* (Paris, Rousseau, 1907) et, de Gilbert François, « Le socialisme municipal en Angleterre » (*Journal des économistes*, tome 26, 1896 p. 382-385).

⁸⁴ MIMIN Pierre, *Le socialisme municipal devant le Conseil d'État*, ouvrage cité, p. 8.

⁸⁵ *Ibidem*.

⁸⁶ *Ibidem*.

⁸⁷ *Ibidem*, p. 5.

⁸⁸ *Ibidem*, p. 81. C'est moi qui souligne.

⁸⁹ *Ibidem*, p. 22.

juger de structures coopératives. La dimension économique doit bien entendu être tempérée par l'arrière-fond politique qui détermine les juges de la section du Contentieux. En 1905 et 1909, lorsqu'il défend la jurisprudence du Conseil devant l'Académie des sciences morales et politiques, René Worms « *prend soin de montrer que, bien que disant le droit de l'État, le juge administratif n'en défend pas pour autant les solutions étatistes et veille particulièrement à contrer les velléités politiques des autorités municipales, ces foyers de "tyrannie locale"* »⁹⁰. Dans cet esprit, le Conseil d'État dénonce aussi les subventions publiques accordées à des professionnels pour l'exercice de leur activité : le 6 mars 1914 (arrêt *Syndicat de la boucherie de la ville de Châteauroux*), il annule la subvention accordée sur fonds communaux à une entreprise privée pour la favoriser dans la concurrence qu'elle soutient contre les autres commerçants de la localité. Tous les publicistes ne se retrouvent pas dans cette défense arc-boutée de la liberté du commerce et de l'industrie. Henry Nézard, alors chargé du cours de droit administratif à la Faculté de Nancy, met en cause « *un large pouvoir d'appréciation qui peut devenir un pouvoir arbitraire, surtout sous les influences politiques qui ne manquent pas de se manifester* »⁹¹. André Mater (encadré 21), pour sa part, souligne le relais que la tutelle de l'État trouve dans les décisions de la section du Contentieux :

On regarde une socialisation municipale comme plus facile qu'une socialisation nationale, simplement parce que la commune est moins grande que l'État. Mais on risque de se tromper, parce qu'on ne tient pas compte de ce fait important, que l'État ne subit aucune tutelle au lieu que la commune subit la tutelle de l'État. Un vote du Parlement suffirait pour socialiser toutes les mines, mais pour municipaliser une simple carrière, il faudrait, dans l'état actuel de notre droit public, en plus du vote du conseil municipal, des autorisations administratives dont le refus soulèverait des conflits, lesquels se dénoueraient devant le Conseil d'État. Ainsi, une mesure de socialisme d'État n'exige qu'un vote politique ; mais une mesure de municipalisation exige en plus une discussion juridique. L'issue de cette discussion dépend, en dernier ressort, du Conseil d'État.⁹²

En expliquant les choix jurisprudentiels du Conseil d'État « *par un attachement au passé et par un éloignement des nouveautés également irraisonnés* »⁹³, Mater met en lumière la dimension asymétrique du combat des communes « municipalisantes », mais il se fait aussi le porte-parole des juristes d'avant-garde qui cherchent à la fois à socialiser le droit et à juridiciser le socialisme.

Encadré 21 : André Mater (1877-1964)

André Mater présente un itinéraire quelque peu comparable à celui de Maxime Leroy : celui d'un juriste extérieur à l'Université, qui cherche à gagner ses galons par une voie autre que l'agrégation. Né à Bourges d'un père avocat et d'une mère sans profession, il échoue au concours de l'École navale (1895) et commence une licence d'histoire à Paris, qu'il décroche en 1898. Inscrit aux Universités populaires du 5^e et du 13^e arrondissement (1900), il prépare en vain l'agrégation d'histoire avant d'obtenir une licence puis un doctorat en droit, tout en suivant les cours de l'ELSP. Trois fois admissible (mais non admis) au concours de l'auditorat du Conseil d'État, il finit par réussir le concours de rédacteur d'administration centrale (1903), et se retrouve attaché au bureau de la division de l'exploitation des chemins de fer. Mater ne s'implique guère dans son travail, qu'il donne l'impression de ne pas aimer. Quelques mois seulement après son intégration, il est

⁹⁰ VANNEUVILLE Rachel, « Le droit administratif comme savoir de gouvernement ? », article cité, p. 234.

⁹¹ NÉZARD Henry, « Chronique financière française », *Revue de science et de législation financières*, tome 3, 1905, p. 307.

⁹² MATER André, « Le municipalisme et le Conseil d'État », *Revue d'économie politique*, numéro 19, 1905, p. 324.

⁹³ MATER André, *Le socialisme conservateur*, Paris, Giard et Brière, 1909, p. 561.

mis en congé sans traitement (1904). 18 ans plus tard, il est rayé des cadres du personnel de l'administration centrale.

Entre-temps, c'est une autre carrière que Mater a commencée. Avocat à la Cour d'appel de Paris, il devient secrétaire de rédaction de *L'année administrative*, fondée par Hauriou et Jèze en 1903 sur le modèle de *L'Année sociologique*, au sein de laquelle il s'intéresse aux questions de droit financier et s'affirme comme un spécialiste du régime juridique des cultes. Anticlérical, il fonde, au moment de la Séparation, un comité pour défendre à l'étranger la politique religieuse de la France. Surtout, il cherche à adapter la méthode juridique au projet socialiste, adaptation qui passe selon lui par la jurisprudence, ce qui le rapproche de Hauriou, dont il commente les œuvres dans la *Revue socialiste*, et l'éloigne de Duguit, dont il trouve la théorie trop abstraite. Il signe ses contributions avec le titre de professeur à l'Université nouvelle de Bruxelles, un établissement créé en 1894 par des intellectuels progressistes belges. Cette position signale une difficulté à intégrer les institutions centrales de la vie juridique parisienne ou nationale, malgré la publication en 1909 d'un ouvrage important sur le municipalisme (*Le socialisme conservateur ou municipal*). C'est plutôt dans des fonctions extérieures à la science du droit que Mater se fait un nom : il dirige chez Giard et Brière une « collection des doctrines politiques », dans laquelle il publie Ferdinand Buisson, Célestin Bouglé ou encore Gustave Hervé, et devient membre du Comité de législation étrangère près le ministère de Justice, pour le compte duquel il assure des missions en Allemagne et en Angleterre.

Membre de la Ligue des droits de l'Homme (1903) puis de la SFIO, Mater se sent en désaccord avec l'éloignement de l'État chez les socialistes, et notamment, selon lui, chez Jaurès. Après la guerre, il élabore un projet de législation sur les opérations et améliorations d'intérêt collectif, mais c'est surtout dans le domaine du droit financier qu'il va sécuriser son avenir : en 1922, il fonde la *Revue du droit bancaire*, et assure des consultations dans ce domaine. Il publie des traités et des brochures sur les questions financières (comme par exemple *Le chèque à portée de tous*) qui viennent s'ajouter à la douzaine de livres d'histoire qu'il a déjà publiés, notamment sur la laïcité. Il poursuit également sa carrière d'avocat et de conseiller juridique, en particulier auprès de la SDN et de la Croix-Rouge. Son activité publique et intellectuelle semble se réduire vers la fin des années 1930.

Le socialisme juridique de Mater⁹⁴ combat l'idée selon laquelle la forme « droit » ôterait nécessairement toute force révolutionnaire aux revendications émancipatrices. Pour cela, il cherche à opérer un rapprochement entre la commune et le syndicat : « *Juridiquement, le syndicat quand il agit au nom de ses membres ouvriers, et la commune quand elle agit au nom de ses habitants, font des opérations identiques* »⁹⁵. Pour Mater, le rapprochement passe par un procédé emprunté au droit civil mais que l'on retrouve dans la théorie haurioutiste de la gestion administrative : la stipulation pour autrui. À l'aide de cet outillage juridique, le publiciste espère contrer les critiques de type financier qui pleuvent sur le socialisme des communes : « *On a municipalisé tout ce qui permet de faire payer plus cher et très cher le séjour d'une ville ; on a municipalisé la voirie, les tramways, le gaz, l'eau qui rendent la vie facile et saine ; il faut aussi municipaliser tout ce qui permet de recueillir, sous forme de loyers et de commerce, les avantages de ces améliorations* »⁹⁶. Autrement dit, il s'agit de défendre la commune en tant que personne publique et de la transformer en une organisation viable et solvable. Mater prend alors à rebours le paravent que représente dans la jurisprudence du Conseil d'État le souci du contribuable :

⁹⁴ Pour en savoir plus sur le socialisme juridique de Mater, on peut se reporter à Ji-Hyun Jeon, « Quelques jalons pour une histoire des juristes au sein du Parti socialiste » in Carlos-Miguel Herrera (dir.), *Les juristes face au politique : le droit, la gauche, la doctrine sous la Troisième République*, Paris, Kimé, 2005, tome 2, p. 45-60, et à Carlos-Miguel Herrera, *Par le droit, au-delà du droit : textes sur le socialisme juridique*, Paris, Kimé, 2003, p. 101-163.

⁹⁵ MATER André, « L'interprétation juridique du socialisme municipal », article cité, p. 370.

⁹⁶ MATER André, *Le socialisme conservateur*, ouvrage cité, p. 548.

L'intérêt du contribuable est un intérêt personnel et non commun à tous les membres de la collectivité. C'est un intérêt économique ; or l'organisation communale n'a pas encore pour but la vie économique, mais seulement, en fait, la vie politique, c'est-à-dire la police, la discipline des gens qui vivent ensemble. C'est comme *habitants* et non comme *contribuables* que les citoyens d'une commune ont des intérêts *communs* ; et cette notion concorde avec la seule définition réaliste qu'on ait donnée de la commune : « Une commune est une société de citoyens unis par des relations locales » (loi du 10 juin 1793 sur les biens communaux, section 1, article 2).⁹⁷

Ce qui apporte de l'eau au moulin de la défense des municipalités socialistes par Mater, c'est le fait que les édiles de ces communes adoptent des interprétations plus larges et plus généreuses que la tutelle centrale en matière sociale, notamment au travers de l'inscription sur les listes d'assistance et de la fixation du taux des prestations⁹⁸. Ainsi, à Villeurbanne, sous les trois mandats successifs (1908-1922) du maire SFIO Jules Grandclément, le conseil municipal émet des vœux pour l'amélioration du système de retraites ouvrières prévu par loi (qui intervient souvent trop tard), et donne l'exemple en organisant sa propre caisse de retraite pour les employé-e-s municipaux. À cette mesure dans un domaine éminemment symbolique s'ajoute des initiatives plus sectorisées, avec par exemple, suite à la création de boucheries communales (1912), « *des projets de distribution collective de nourriture à des prix avantageux* »⁹⁹. De plus, « *le ramassage des ordures est réorganisé et mis en régie* » ; un four à incinérer est construit car les terrains agricoles « *ne sont plus assez importants pour absorber, par épandage, tous les détrit* »¹⁰⁰.

c) Une prise de conscience de plus en plus grande chez les socialistes

Plus encore que la prédication de juristes progressistes comme André Mater, c'est l'acculturation des socialistes à l'idée d'une action par les services publics qui va jouer un rôle déterminant pour l'avancée de la question communale. On peut signaler, dans ce processus d'acculturation, l'action des normaliens du groupe d'études socialistes dirigé par Albert Thomas¹⁰¹, ainsi que la création en 1908 par Edgard Milhaud des *Annales de la régie directe*, revue d'études et de combat à vocation internationale. Au congrès de la SFIO à Saint-Quentin (avril 1911), le même Milhaud prône l'extension du secteur public et le rachat par l'État de tous les chemins de fer. En cela, il est soutenu par Jaurès et Thomas, mais critiqué par Lafargue et Guesde. Ce dernier repousse toute formule de socialisme municipal, et dénonce l'idée d'un rachat général des chemins de fer par l'État : pour lui, le Parti socialiste « *ne doit pas racheter, mais exproprier ce qui "a été volé" à la collectivité* »¹⁰². Un an plus tard, au congrès de Lyon, Guesde explicite sa pensée : « *Par ces rachats, vous multipliez la force du capital par la force de l'État en les coalisant contre les travailleurs. Or l'État, c'est l'arsenal et la forteresse de la classe ennemie* »¹⁰³. À l'issue de congrès de Saint-Quentin, la SFIO adopte une motion qui

⁹⁷ MATER André, « Le municipalisme et le Conseil d'État », article cité, p. 334.

⁹⁸ Sur ce point, Cf. Aude Chamouard, *Une autre histoire du socialisme*, ouvrage cité, p. 106-110.

⁹⁹ MEURET Bernard, *Le socialisme municipal*, ouvrage cité, p. 115.

¹⁰⁰ *Ibidem*.

¹⁰¹ Sur les normaliens et le socialisme, voir les travaux de Christophe Prochasson : « Jaurès et les intellectuels du "socialisme normalien" », *Bulletin de la Société d'études jaurésiennes*, numéros 102-103, 1986, p. 15-18 ; « Entre science et action sociale : le "réseau Albert Thomas" et le socialisme normalien (1900-1914) in Christian Topalov (dir.), *Laboratoires du nouveau siècle*, ouvrage cité, p. 141-158 ; voir aussi, de Christophe Charle, « Les normaliens et le socialisme (1867-1914) in Gilles Candar et Madeleine Rebérioux (dir.), *Jaurès et les intellectuels*, Paris, Éditions de l'Atelier, 1994, p. 133-168.

¹⁰² RAYMOND Justinien, « Jules Guesde » in MAITRON Jean et PENNETIER Claude (dir.), *Dictionnaire biographique du mouvement ouvrier français*, ouvrage cité, tome 12, p. 355.

¹⁰³ *Ibidem*, p. 355.

affirme que « *la libération totale du prolétariat n'est possible que par la conquête du pouvoir politique et par la transformation générale de la propriété capitaliste en propriété sociale* », et ajoute que c'est « *par la municipalisation des travaux et services municipaux gérés avec la collaboration de la classe ouvrière que les socialistes peuvent le mieux accroître les garanties du bien-être et de liberté et les moyens de lutte du prolétariat* ».

Encadré 22 : Maurice Halbwachs, les services publics et la ville

Maurice Halbwachs naît à Reims en 1877. Normalien, son père, qui est l'auteur de nombreux manuels, y est professeur d'allemand. Alsacien, il a choisi la France en 1871. En 1879, il s'installe avec sa famille à Paris (rue Herschel, dans le 6^e arrondissement), où l'attend un poste au lycée Saint-Louis. Peu fortunée et peu politisée, la famille Halbwachs appartient à la moyenne bourgeoisie, orientée vers les métiers du livre (le grand-père maternel était compositeur typographe), le champ intellectuel et le service de l'État. Maurice Halbwachs a en effet 3 frères et sœurs : Georges (général d'armée), Jeanne (agrégée de philosophie elle-même mariée à un agrégé de philosophie) et Marcelle (professeur). Marié une première fois, il se sent intellectuellement et politiquement distant de sa belle-famille. Divorcé, il épouse en seconde noces (1913) Suzanne Basch, fille de Victor et Hélène Basch. De cette union naissent deux fils : un professeur et un universitaire.

À l'ENS, Maurice Halbwachs devient dreyfusard et manifeste pour soutenir Zola. Il participe au mouvement des Universités populaires, et devient vice-président du groupe de quartier dit « de l'École normale », inauguré début 1899 par la Société des visiteurs, qui entend pratiquer une bienfaisance scientifique et républicaine. Dans ce groupe, que l'apprenti-philosophe vice-préside pendant toute sa scolarité à Ulm, figurent François Simiand, Albert Thomas, ainsi qu'une cinquantaine d'autres membres. Conjointement à cette activité, Halbwachs fait également partie à l'ENS du Groupe de l'unité socialiste. « *Cette double expérience initiale, politique et philanthropique, marquera la suite de ses engagements* »¹⁰⁴. Halbwachs n'est en effet pas un grand utilisateur de la notion de service public (tout au plus repère-t-on quelques occurrences dans *La politique foncière des municipalités*), mais c'est par le militantisme qu'il entre dans cet espace social où experts, juristes, théoriciens, activistes et syndicalistes débattent de l'interventionnisme des pouvoirs publics. Adhérent de la SFIO (1906), le jeune philosophe rejoint en février 1908 le Groupe d'études socialistes mis en place par Robert Hertz, au sein duquel il côtoie Henri Sellier, un proche de Thomas qui dirige alors la Bourse du travail de Puteaux. Avec ce groupe Halbwachs participe à la publication, dans les *Cahiers du socialiste*, d'une série de brochures qui exposent la colonne vertébrale du socialisme municipal. Thomas, Sellier, Séran et lui définissent ainsi les contours du programme électoral de la Fédération SFIO de la Seine pour les élections locales de 1908 : « *Henri Sellier, Henri Séran, Halbwachs, tous nous nous efforçons de saper tour à tour les octrois, les compagnies à monopole, les fortifications, la rente foncière* », déclare Thomas rétrospectivement¹⁰⁵. Parallèlement à cette expérience de clerc en politique, Halbwachs participe également aux *Annales de la régie directe* fondées par Milhaud en 1908. La même année, il commence à collaborer à *L'Humanité* avec une série d'articles sur la question des loyers, articles dont Édouard Fuster fait l'éloge devant ses collègues de la section « Hygiène » du Musée social.

Intellectuellement parlant, c'est Simiand, de 4 ans son aîné, qui, encore plus que Durkheim, a incité le jeune agrégé de philosophie à s'orienter vers les sciences sociales. Du fait de ce chaperonnage, Halbwachs se tourne vers la sociologie économique et la sociologie urbaine. Lui qui connaît surtout la rive gauche de la capitale – il a grandi près du Quartier latin, a habité à l'ENS puis dans le 16^e arrondissement, où il a également été précepteur (en philosophie) auprès des enfants du vice-président du Conseil d'État Georges Coulon – n'a pas besoin d'aller bien loin de sa zone de promenade habituelle pour prendre des photos des taudis de la cité Jeanne d'Arc, dans

¹⁰⁴ TOPALOV Christian, « Maurice Halbwachs et les villes », chapitre d'ouvrage cité, p. 31.

¹⁰⁵ THOMAS Albert, « Préface » in SELLIER Henri, *Les banlieues urbaines et la réorganisation administrative du département de la Seine*, Paris, Rivière, 1920, p. 7.

le 13^e arrondissement, pour le Groupe socialiste et pour *L'Humanité* dans le cadre de la campagne de 1908. Loin d'être un pur travail journalistique, cet épisode révèle au contraire, comme l'a très bien montré Christian Topalov, une véritable enquête dans laquelle s'exprime « *un sentiment de supériorité mêlé de fascination pour son objet* »¹⁰⁶. Dans *La politique foncière des municipalités*, brochure tirée de sa thèse de droit, Halbwachs écrit ainsi : « *On commence seulement à s'apercevoir que la construction des villes est l'objet de tout un art difficile et encore embryonnaire* »¹⁰⁷. Cinq ans plus tard, dans sa deuxième thèse, Halbwachs développe une analyse stratifiée où la sociologie prend des accents de réflexion sur le paupérisme : « *La classe ouvrière n'a pas encore pris conscience de l'importance sociale du logement. Il est permis de voir là un des effets les plus certains de l'affaiblissement chez ses membres, par suite des conditions anormales de leur travail, des sentiments et des désirs sociaux* »¹⁰⁸. Pour les élections municipales de 1912, le sociologue s'implique dans la campagne pour « la régie directe des habitations », laquelle va se concrétiser à la Chambre par un appui des socialistes à la création des offices publics d'habitation à bon marché (loi du 23 décembre 1912). Plus tard dans sa carrière, Halbwachs profitera d'un séjour à Chicago pour une mission d'enseignement à l'Université pour parfaire sa connaissance de la sociologie urbaine. Cet esprit aussi curieux et touche-à-tout que Jaurès, auteur de monographies sur Berlin, Chicago, Istanbul (et bien sûr Paris), organise même deux voyages au Proche-Orient pour écrire *La topographie légendaire des Évangiles en Terre sainte*.

Après avoir enseigné la philosophie en lycée à Constantine puis à Montpellier, Halbwachs fait le choix de revenir vers la recherche (1902). Il se met en congé d'inactivité pour s'atteler à son doctorat. D'abord lecteur de français à Gottingen (il fera ensuite un séjour d'études à Berlin, lors duquel il travaillera à l'édition des manuscrits de Leibniz et dévorera de nombreux ouvrages d'économie politique) puis titulaire d'une bourse de doctorat de 1903 à 1905, Halbwachs opte pour une thèse de droit¹⁰⁹ car il ne désespère pas d'implanter la sociologie économique à l'Université. Il est ainsi le seul normalien de *L'Année*, avec Simiand (1904) et Bourgin (1906), à s'orienter vers le doctorat de sciences politiques et économiques. Sa thèse de droit, obtenue à Paris en 1909, est intitulée *L'Exploitation et le prix des terrains à Paris*. Elle détonne par l'effort qu'elle produit pour lier histoire et synchronie économiques. Trois ans plus tard, sa thèse principale pour le doctorat ès lettres (*La classe ouvrière et les niveaux de vie*) est présentée devant un jury où siègent Bouglé et Lévy-Bruhl, qui assure « *la caution de l'École sociologique* »¹¹⁰, mais aussi Durkheim (président), Seignobos, Milhaud et Lalande. Même par ses collègues de *L'Année* Halbwachs se fait critiquer, car, comme le note Victor Karady, « *discuter les résultats d'enquêtes non livresques portant sur la population des faubourgs que les maîtres de la Sorbonne ne rencontraient, au mieux, qu'aux séances des Universités populaires, cela ne manquait pas de hardiesse* »¹¹¹.

À la veille de la Première Guerre mondiale, Maurice Halbwachs, qui a repris un poste dans le secondaire, fait partie des huit principaux contributeurs de *L'Année sociologique*. En 1914, il est réformé pour myopie, mais travaille pendant 2 ans comme conseiller d'Albert Thomas au ministère de l'Armement, en compagnie de Simiand, Hubert et Bourgin. Sur cet épisode, ce dernier écrit : « *Le normalien Maurice Halbwachs (promotion 1898), sociologue convaincu et abstrait, égaré*

¹⁰⁶ TOPALOV Christian, « Maurice Halbwachs, photographe des taudis parisiens (1908) », *Genèses*, numéro 28, 1997, p. 144. Christian Topalov décèle également ce mélange de supériorité et de fascination dans « Matière et société », article qu'Halbwachs donne en 1920 à la *Revue philosophique* (numéro 90, p. 82-122).

¹⁰⁷ HALBWACHS Maurice, *La politique foncière des municipalités*, Paris, Librairie du Parti socialiste, 1908, p. 29.

¹⁰⁸ HALBWACHS Maurice, *La classe ouvrière et les niveaux de vie : recherches sur la hiérarchie des besoins dans les sociétés industrielles contemporaines*, Paris, Alcan, 1973, p. 452.

¹⁰⁹ Dans les deux dossiers de carrière (F/17/26358/A et AN AJ/16/6017) de Maurice Halbwachs conservés aux Archives nationales (pas plus que dans les nécrologies et autres travaux), je n'ai pas réussi à trouver confirmation du fait que ce dernier disposait bien d'une licence de droit. On peut imaginer – mais peut-être est-ce là un anachronisme ? – qu'il ait été admis à préparer un doctorat en sciences politiques et économiques sans avoir de licence, via une dérogation justifiée par ses titres de normalien ou d'agrégé.

¹¹⁰ KARADY Victor, « Biographie de Maurice Halbwachs » in HALBWACHS Maurice, *Classes sociales et morphologie*, Paris, Éditions de Minuit, 1972, p. 13.

¹¹¹ *Ibidem*, p. 12.

dans ce monde pour lequel il n'était pas fait »¹¹². « Militant socialiste distant mais fidèle »¹¹³, Maurice Halbwachs va faire après la guerre le choix définitif de la science plutôt que de la politique. Il obtient une chaire de sociologie et de pédagogie à l'Université de Strasbourg (1919). En 1933-1934, il supplée Simiand au CNAM, puis Bouglé pour le cours d'histoire de l'économie sociale à la Sorbonne. Élu en 1937 sur une chaire de méthodologie et de logique des sciences (transformée en chaire de sociologie en 1939, puis en chaire d'histoire de l'économie sociale à la mort de Bouglé en 1941), Halbwachs cumule alors un certain nombre de certains titres et de fonctions qui témoignent de sa centralité institutionnelle dans le champ intellectuel et dans celui du pouvoir : délégué français de la Conférence des statisticiens du travail (1936), membre du Conseil supérieur de la statistique générale (1937), expert auprès de la Société des nations dans la comité mixte sur l'alimentation des travailleurs (1937), il devient aussi correspondant de l'Académie des sciences morales et politiques. Comme Simiand et Mauss avant lui, cette figure majeure du « deuxième âge du durkheimisme »¹¹⁴ rejoint à son tour le Collège de France en mai 1944 lorsqu'il est élu sur une chaire de psychologie collective.

Au Collège, Halbwachs ne donnera jamais de leçon inaugurale. Alors que son beau-frère s'est suicidé au lendemain de l'armistice de 1940, ses beaux-parents, 80 ans révolus, sont assassinés par la Milice en janvier 1944. Le sociologue va lui-même enquêter sur place, dans la région lyonnaise, et demande justice aux autorités de l'État français. Il participe aux réunions du Front national universitaire, et héberge des résistant-e-s à son domicile du boulevard Raspail. En représailles des activités clandestines de son fils réfractaire au STO, il est arrêté par la Gestapo et déporté avec lui à Buchenwald, où il meurt le 16 mars 1945 de la dysenterie. Destin tragique pour cet universitaire dont l'existence avait été au centre des rapports franco-allemands entre 1870 et 1945 : un père alsacien professeur d'allemand, un beau-père spécialiste de la philosophie d'outre-Rhin, une expulsion du pays lorsqu'il relate pour *L'Humanité* la répression d'une grève à Berlin (1908). Spécialiste de Leibniz dans sa jeunesse, en poste en 1919 dans la capitale alsacienne récupérée à l'Allemagne, il avait aussi été l'un des premiers introducteurs de Max Weber en France. Ce « militant de l'universel »¹¹⁵ disait croire rendre plus de services au socialisme « en gardant l'attitude d'un désintéressé et d'un travailleur » qu'en se posant « en militant, en "citoyen" et en "agitateur" »¹¹⁶. Versé dans l'usage des statistiques, il avait cherché à démocratiser ses connaissances en publiant avec Maurice Fréchet en 1904 *Le calcul de probabilité à la portée de tous*, laissant apparaître « une posture intellectuelle qui porte à concevoir le travail de chercheur comme une tâche militante (et inversement) »¹¹⁷. Cette volonté de produire une science utile était un héritage de *L'Année*, mais elle contribuait aussi à singulariser Halbwachs au sein de l'École sociologique : contrairement aux autres durkheimiens, Halbwachs n'était pas un ethnologue de cabinet, aux références aux réalités contemporaines rares ; il manifestait « un souci étranger aux universitaires de l'époque d'unir l'observation des phénomènes quotidiens à la réflexion théorique et d'aboutir éventuellement à l'action politique »¹¹⁸. Hubert Bourgin, dont la trajectoire politique avait de plus en plus incliné vers le fascisme, disait ainsi de son ancien collègue : « En lui, sociologue et socialiste, se faisait l'union, qui me semblait indispensable et comme naturelle, de la science et de l'apostolat »¹¹⁹.

Comme vu précédemment, il est impossible de poser que le Conseil d'État, quoique très méfiant à l'égard des communes et du socialisme, demeure complètement étanche aux

¹¹² BOURGIN Hubert, *De Jaurès à Blum : l'École normale et la politique*, Paris, Fayard, 1938, p. 443.

¹¹³ BAUDELLOT Christian et ESTABLET Roger, *Maurice Halbwachs : consommation et société*, PUF, 1994, p. 38.

¹¹⁴ VERRET Michel, « Halbwachs ou le deuxième âge du durkheimisme », *Cahiers internationaux de sociologie*, numéro 53, 1972, p. 311-336.

¹¹⁵ BOURDIEU Pierre, « L'assassinat de Maurice Halbwachs », *La liberté de l'esprit : visages de la Résistance*, numéro 16, 1987, p. 166.

¹¹⁶ Lettre de Maurice Halbwachs à Albert Thomas (3 janvier 1911), AN 94 AP 472, dossier 1.

¹¹⁷ BOURDIEU Pierre, « L'assassinat de Maurice Halbwachs », article cité, p. 167.

¹¹⁸ KARADY Victor, « Biographie de Maurice Halbwachs », chapitre d'ouvrage cité, p. 29.

¹¹⁹ BOURGIN Hubert, *De Jaurès à Blum*, ouvrage cité, p. 349.

évolutions du temps. L'affaire *Commune du Mesle-sur-Sarthe* (CE, 3 février 1911) va donner l'occasion à l'un des éléments les plus progressistes de la section du Contentieux (Léon Blum) de proposer une lecture plus constructive du droit des services publics municipaux. Dans cette instance, la commune normande considère qu'elle a été inscrite à tort sur le registre de la patente, car, en exploitant avec son associé une usine de production électrique, elle ne faisait pas selon elle acte de commerce. Dans ses conclusions, Blum, qui exerce les fonctions de commissaire de gouvernement depuis 4 ans, commence donc par essayer de définir cette notion d'acte de commerce, « *acte d'échange, mais d'échange organisé et effectué en vue d'un bénéfice pour celui qui le provoque* » ; être en positif au bilan ne suffit : il faut encore que ce bénéfice soit « *un profit, un lucre qui vienne accroître un patrimoine* »¹²⁰. Une fois cette définition produite, Blum doit composer avec une jurisprudence existante qui ressemble plus à une usine à gaz qu'à un puits de lumière. Dans un arrêt de 1900, le Conseil a en effet décidé que les entreprises d'éclairage électrique n'étaient pas « *des œuvres d'intérêt public* ». En revanche, la distribution d'eau entreprise par une ville est un « *service communal, qui ne la rend pas imposable à la patente* »¹²¹. Blum avoue à ses pairs qu'il en perd son latin, et leur signifie qu'une telle distinction ne peut tenir la distance :

On n'aperçoit pas en quoi l'intérêt de la commune peut se distinguer, en cette matière, de l'intérêt général de ses habitants. En réalité, il est évident que toutes les entreprises des communes dont l'objet sera de gérer, pour le profit commun, des services intéressant la généralité de leurs habitants, sont des services d'intérêt public, et le critérium qui permettra de distinguer entre les uns et les autres, d'accorder aux uns une exemption qu'on refusera aux autres, sera à peu près impossible à établir et à justifier juridiquement.¹²²

Blum, qui a conscience des limites de l'argumentation juridique du Conseil d'État sur la question municipale, propose de reprendre à zéro le clivage qui fonde la séparation entre la sphère du public et les activités du privé : « *Nous ne croyons pas qu'on puisse distinguer entre les services communaux publics et les services communaux non publics. Nous croyons qu'on peut seulement distinguer entre les services communaux obligatoires et les services communaux facultatifs, et, dans notre pensée, c'est aux premiers seulement que l'exemption de patente doit être accordée* »¹²³. En parlant de « services communaux obligatoires », le commissaire entend se ranger du côté des activités qui sont exigées des communes en vertu de la loi (c'est comme ça qu'il faut ici entendre ce terme). Autrement dit, le commissaire appelle ses collègues à une lecture à la fois plus scrupuleuse juridiquement et plus ouverte politiquement : « *Nous sommes convaincu qu'une solution de ce genre est conforme à l'intérêt véritable des communes, et que, bien loin d'être défavorable à l'extension des services communaux, elle contribuerait, au contraire, à développer ce qui, à notre égard, nous paraît infiniment souhaitable, c'est-à-dire la municipalisation progressive du plus grand nombre possible d'intérêts communs* »¹²⁴. Laissons les municipalités intervenir dans la vie économique en cessant d'entretenir une illusion de frugalité qui n'est que le cache-sexe d'un libéralisme conservateur : « *On ne pourra plus s'appuyer sur les distinctions fiscales pour restreindre l'esprit d'entreprise et d'initiative des municipalités. L'imposition à la patente pour tous les services non obligatoires sera devenue, en quelque sorte, la rançon de l'autonomie communale* »¹²⁵. Léon Blum conclut au rejet de la requête de la commune du Mesle-sur-Sarthe, et est suivi par la juridiction.

¹²⁰ BLUM Léon, conclusions sur l'affaire *Commune du Mesle-sur-Sarthe*, *Recueil Sirey*, 1913, III, p. 109.

¹²¹ *Ibidem*.

¹²² *Ibidem*, p. 110.

¹²³ *Ibidem*.

¹²⁴ *Ibidem*.

¹²⁵ BLUM Léon, conclusions sur l'affaire *Commune du Mesle-sur-Sarthe*, *Recueil Sirey*, 1913, III, p. 110.

C) L'entre-deux-guerres : le technicisme comme moyen d'acceptation ?

Après 1914, la tutelle préfectorale sur les communes s'assouplit. L'influence de la guerre, qui n'empêche pas Blum et Corneille de conclure comme si de rien n'était, n'y est pas étrangère. Au cours de celle-ci, plusieurs lois et circulaires sont intervenues pour autoriser les municipalités à agir, notamment contre la hausse du prix des denrées alimentaires. Une fois le conflit terminé, c'est l'obsession du retour à la normale qui l'emporte parmi les conseillers d'État : les commissaires renouent avec leur doctrine traditionnelle selon laquelle seules des circonstances exceptionnelles peuvent justifier l'action économique des communes. À l'autre pôle de la « scène » municipaliste, la fourniture de prestations à l'échelle communale semble être, au cours de l'entre-deux-guerres, « *l'un des derniers terrains investis par les courants antiétatiques de la famille socialiste à un moment où la grande majorité des socialistes, surtout français, se convertit à l'État* »¹²⁶. Cela étant, le municipalisme des années 1920-1930 ne peut plus être considéré comme étant l'apanage des socialistes : les élections de 1919, qui voient de nombreux élus SFIO devenir maires, « *œuvrent à un processus de standardisation* », si bien que « *certaines des principes de l'action municipale sont adoptés et défendus par d'autres familles politiques* »¹²⁷. C'est ainsi le cas à Bagneux commune à majorité radicale administrée par le vice-président du Conseil d'État Théodore Tissier. Cette municipalité justifie qu'on projette sur elle un éclairage plus spécifique car elle est dirigée par un personnage charnière pour notre enquête : Tissier est en effet, dans notre prosopographie, le seul membre du Conseil d'État à exercer son mandat de maire *pendant qu'il est en fonction* au Palais Royal (David est élu maire de Boismorand, mais après son départ du corps). Il a ainsi un pied de part et d'autre de la lutte que nous décrivons, schizophrénie au sujet de laquelle les archives du Conseil d'État restent désespérément muettes. Cette dernière période dans le découpage chronologique que nous avons effectué donne tout d'abord à voir un renforcement de l'utilisation des techniques urbaines comme justificatifs de mandat (a). Les décrets-lois de 1926, et l'interprétation très « *prétorienne* » que le Conseil d'État en propose, constituent une étape incontournable dans l'histoire du municipalisme (b). Malgré ce, les années 1930 apportent, en la matière, un assouplissement qui demeure fragile (c).

a) Les techniques urbaines comme justificatifs de mandat

C'est dans la période de l'après-guerre que le mouvement municipaliste révèle le mieux sa pluralité. Pour donner sens à cette dernière, on peut s'appuyer sur la distinction que propose Gérard Noiriel entre « *paternalisme* » et « *patronage* »¹²⁸. L'historien juge ce dernier terme pertinent pour décrire des expériences de la fin du dix-neuvième siècle caractéristiques d'une situation où l'autorité des employeurs (notamment dans l'industrie métallurgique) est considérée comme naturelle et légitime par les ouvriers. Noiriel réserve en revanche le premier des deux termes à la nécessité dans laquelle se retrouvent les chefs d'entreprise d'accroître la discipline et les contraintes au sein des usines et de prévenir d'éventuelles réactions de la part des salarié-e-s par des initiatives en matière sociale :

Le dernier caractère fondamental du paternalisme industriel tient dans les efforts que ses partisans déploient pour donner une légitimité nouvelle au chef d'entreprise. À l'époque du patronage, du fait que l'autorité de maître semblait naturelle au plus grand nombre, il n'était guère besoin pour ce dernier de multiplier les signes symboliques prouvant son rôle de

¹²⁶ PAYRE Renaud, *Une science communale ?*, ouvrage cité, p. 284.

¹²⁷ *Ibidem*.

¹²⁸ NOIRIEL Gérard, « Du "patronage" au "paternalisme" : la restructuration des formes de domination de la main d'œuvre dans l'industrie métallurgique française », *Le Mouvement social*, numéro 144, 1988, p. 17-35.

bienfaiteur. Mais le paternalisme est un moment des rapports patron/ouvrier où cette autorité ne va plus de soi.¹²⁹

La figure de Jules Siegfried, le richissime industriel alsacien qui a fait fortune avec son frère dans le secteur du coton, est révélatrice de ce glissement du patronage vers le paternalisme. Initialement implanté à Mulhouse, où il fonde en 1869 le Cercle mulhousien pour les ouvriers, Siegfried s'installe au Havre, du fait de son mariage et de ses affaires, au début des années 1870. Là, il fonde l'École supérieure du Havre et devient membre de la Chambre de commerce, ce qui lui permet de devenir conseiller général de la Seine-Inférieure (1877) puis maire du Havre (1878). Il développe dans sa ville un grand nombre d'institutions philanthropiques, ainsi que des fondations scolaires (écoles primaires, écoles professionnelles, lycées de jeunes filles). Il dote sa commune du premier bureau municipal d'hygiène en France (1879) et se fixe pour tâche de donner aux sociétés de constructions des avantages fiscaux pour les encourager à construire des logements populaires : à son initiative, une société française d'habitation à bon marché est ainsi créée et reconnue d'utilité publique en 1890. En 1885, son élection (puis sa réélection) à la Chambre des députés lui permet de déposer et de rapporter la loi du 30 novembre 1894 sur les HBM (dite loi Siegfried), loi qui accorde aux constructeurs d'HBM des exemptions d'impôt et des facilités de prêts à des taux réduits auprès de la Caisse des dépôts. S'il continue par la suite à suivre les évolutions de la législation en matière de logement social, son activité parlementaire dans le domaine de la bienfaisance et de l'hygiène est étroitement liée à son action municipale et nationale. En 1889, lui qui figure parmi les principaux fondateurs de la Société des cités ouvrières, du Cercle Franklin et des Bains et lavoirs publics s'active ainsi pour que l'Exposition universelle accueille un pavillon d'économie sociale. Président du comité de direction du Musée social de 1894 jusqu'à sa mort (1922), cet industriel paternaliste se disait « *particulièrement fier de son œuvre en faveur du logement des travailleurs* »¹³⁰.

Pour certain-e-s, comme Pierre Mimin, le mouvement municipaliste n'a rien de socialiste, mais doit son émergence à des préoccupations financières : « *Ce qui a fait les régies, ce n'est pas le souci égalitaire, c'est le souci budgétaire* »¹³¹. On pourrait croire que ce propos, qui atténue la dimension politique de l'interventionnisme communal, est lié à l'orientation conservatrice de son auteur, mais il converge avec certains des discours tenus par les maires municipalistes eux-mêmes. Henri Sellier (encadré 23) déclare ainsi en 1934, au congrès de la Fédération des municipalités socialistes : « *Notre lutte pour l'autonomie est beaucoup moins politique qu'économique. Elle est inspirée beaucoup plus par la volonté de perfectionner les conditions techniques de la vie municipale, d'en accroître le rendement, l'influence et par conséquent l'efficacité, que de dresser je ne sais quel conflit avec les représentants du pouvoir central* »¹³². Pour techniciser l'action municipale et émousser sa teneur politique, Sellier fonde en 1919 avec Marcel Poëte l'Institut des hautes écoles urbaines, et œuvre à la création en 1929 d'une École nationale d'administration municipale (ENAM). Ces deux initiatives s'inspirent du *Bureau of Municipal Research*, fondé en 1905 à New York par de l'argent privé. Le *Bureau*, qui devient en 1912 la *Training School for Public Service*, a pour but de lutter contre la corruption et d'accroître la productivité des fonctionnaires locaux en formant de grands administrateurs. Dans l'activité de cette institution, on trouve aussi la volonté de produire « *un public éduqué* »¹³³. Les maires municipalistes comme Henri Sellier ont eu connaissance de l'existence de ces initiatives d'expertise par l'intermédiaire de l'Union internationale des villes,

¹²⁹ NOIRIEL Gérard, « Du "patronage" au "paternalisme" », article cité, p. 33.

¹³⁰ « Jules Siegfried » in Jean Jolly (dir.), *Dictionnaire des parlementaires français*, ouvrage cité, tome 8, p. 3010.

¹³¹ MIMIN Pierre, *Le socialisme municipal devant le Conseil d'État*, ouvrage cité, p. 18.

¹³² SELLIER Henri, *Le socialisme et l'action municipale*, Paris, La vie communale, 1934, p. 11.

¹³³ MATTSON Kevin, *Creating a Democratic Public*, University Park, Pennsylvania University Press, 1988, *passim*.

et vont également vouloir appliquer cet esprit réformateur au domaine de la construction urbaine. Comme le note Bernard Meuret au sujet de Villeurbanne, l'architecture exprime un socialisme municipal qui « *détruit systématiquement toutes les barrières entre l'administration et les administrés, tout particulièrement la barrière du secret. L'élus se veut serviteur et serviteur accessible, la "maison commune" est une maison de verre* »¹³⁴. Cette exploration de nouveaux designs citadins s'inscrit dans la recherche d'une forme renouvelée de légitimité, avec également la publication de bulletins municipaux et l'organisation d'expositions dont l'ambition est bien que les citoyen-ne-s « *se fondent en un "public" auquel serait destiné un ensemble de services éditaires* »¹³⁵. Ce public est, ainsi que le décrit Pierre Sorlin, une sorte de « *personnage mythique dont il faut se méfier mais qu'il faut cependant convaincre* »¹³⁶. Plus qu'une référence, il constitue une toile de fond destinée à rendre plus puissante la socialisation d'un grand nombre d'activités proposées par les villes. Marcel Sembat écrit ainsi au sujet des régies directes que, pour leur bon fonctionnement, « *le contrôle du public est essentiel* », et que, pour la viabilité de la production socialiste future, « *ce contrôle des consommateurs sera plus indispensable encore* »¹³⁷.

Encadré 23 : Henri Sellier (1883-1943)

Né à Bourges d'un père contremaître à l'arsenal et d'une mère fille de cultivateurs aisés qui tenait une boutique d'horlogerie-bijouterie, Henri Sellier est boursier au lycée de Bourges. Il entre à HEC, où il est reçu premier et dont il sort diplômé en 1901. Les années qui suivent sont lui pour des années de vicissitude. Son premier poste est un emploi de stagiaire chez Siemens en Allemagne, où il est secrétaire de Walter Rathenau. Il est à un moment employé de banque, mais son militantisme (il adhère dès 1898 au Parti socialiste révolutionnaire), conjugué à son activité syndicale (il est membre de la CGT), l'empêche de trouver une place stable dans le commerce. En 1906, il obtient une licence de droit à la Faculté de Paris, s'inscrit au barreau, mais ne plaidera jamais. Il finit par entrer dans l'administration en devenant rédacteur au ministère du Travail, où il est promu sous-chef de bureau en 1910.

Entre 1905 et 1925, Henri Sellier occupe plusieurs fonctions clef au sein du mouvement coopératif, en siégeant par exemple au conseil d'administration de la Fédération nationale des coopératives de consommation (1912-1923). Cependant, son mandat d'administrateur dans le mouvement coopératif lui est retiré en 1925 : ses camarades lui reprochent ses trop nombreuses absences aux réunions mensuelles, dues à ses fonctions politiques. Sellier a en effet commencé une carrière d'élus, lui qui, d'abord disciple de Vaillant au Parti ouvrier socialiste révolutionnaire, a rejoint la SFIO en 1905, où il collabore avec Jaurès et Thomas. Élu conseiller municipal de Puteaux, où il réside (1909), ce fonctionnaire entre au conseil général de la Seine en 1910, et prend alors la décision de quitter l'administration. Mais c'est surtout à la ville de Suresnes que le nom d'Henri Sellier est resté attaché : maire de cette commune de l'Ouest parisien de 1919 à 1940, Sellier quitte Puteaux pour y élire résidence avec sa femme et ses deux enfants dès 1915 ; il habite rue Merlin-de-Thionville, dans une maison qu'il se fait construire en 1926 par Payret-Dortail, l'architecte des cités jardins. Au conseil général, il est actif dans de nombreuses commissions, jusqu'à être élu président (1927). En 1935, il entre au Sénat sur la liste de Front populaire, et devient membre de la commission d'administration et de la commission d'hygiène sociale. Là, dans un laps de temps très court, il dépose de nombreuses propositions de lois sociales. En juin 1936 arrive le sommet de sa carrière politique : Léon Blum en fait son ministre de la Santé dans le premier cabinet qu'il dirige.

¹³⁴ MEURET Bernard, *Le socialisme municipal*, ouvrage cité, p. 160.

¹³⁵ PAYRE Renaud, *Une science communale ?*, ouvrage cité, p. 245.

¹³⁶ SORLIN Pierre, « Le mirage du public », *Revue d'histoire moderne et contemporaine*, numéro 39-1, 1992, p. 87.

¹³⁷ SEMBAT Marcel, « L'organisation du contrôle du public », *Annales de la régie directe*, numéro 2, 1909, p. 33.

Le costume de ministre ne va pas à Henri Sellier. Celui-ci est en effet peu à son aise au sein de la politique gouvernementale, lui qui a gravi les échelons du *cursus honorum* politique par ses qualités d'administrateur et de réalisateur municipal. En 1938, il refuse le portefeuille de ministre du Travail que lui propose Chautemps pour mieux revenir dans le courant municipaliste, « *qui voit dans l'action communale une source majeure de réforme sociale, de transformation des modes de vie et des mentalités* », et où trouve mieux à s'exprimer son possibilisme « *marqué par l'incontestable puissance des réalisations concrètes* »¹³⁸. Au sein du municipalisme, Henri Sellier, avait, à côté de ses mandats politiques, commencé par devenir administrateur délégué de l'Office départemental des HBM, avant de devenir secrétaire général des offices de placement et d'hygiène. En 1919, il avait fondé avec Marcel Poëte l'École des hautes études urbaines, qui sera ensuite renommé Institut d'urbanisme. Lui-même y enseigne et fait profiter ses auditeurs de son expérience d'homme de terrain. Sellier compte en effet parmi les fondateurs de l'Association française pour l'urbanisme ; il est aussi vice-président de l'Union internationale des villes (1913). L'aménagement urbain est alors son thème de prédilection : il crée 11 cités-jardins autour de Paris, et défend son action dans des publications comme *Les banlieues urbaines et la réorganisation administrative du département de la Seine* (1920) et *La crise du logement et l'intervention publique en matière d'habitat populaire* (1921). Celui qu'on appelle alors le vice-préfet noue « *des liens durables avec des hommes qui, sans partager ses idées politiques, croyaient comme lui à l'action sociale* »¹³⁹. Secrétaire général de l'Union amicale des maires de banlieue (1925), il est avec Tissier, le vice-président du Conseil d'État et maire de Bagneux, à l'origine des syndicats intercommunaux de l'eau, du gaz, de l'électricité, et du syndicat des communes de la région parisienne pour l'octroi. Préparant l'extension du service public du logement, « *il dote le département d'importantes superficies constructibles à Suresnes, Châtenay-Malabry, Stains, Plessis-Robinson* » qui, à l'exemple des garden-cities anglais, « *se couvrent de cités-jardins entre les deux guerres* »¹⁴⁰.

La politique socialement engagée d'Henri Sellier à Suresnes et dans le département de la Seine ne fait pas toujours l'unanimité. Sa conception de la solidarité l'amène à collaborer avec des organisations liées à l'Église et à « *puiser ses références jusque dans l'action de Saint Vincent de Paul, auquel il comptait consacrer un ouvrage "Saint Vincent de Paul et l'Assistance sociale moderne"* »¹⁴¹. Dans sa ville, les communistes critiquent ainsi son cléricisme. Désireux d'ouvrir le socialisme aux classes moyennes, Sellier a eu, toute sa carrière durant, des relations compliquées avec le Parti communiste, ce qui, en retour, lui faisait avoir des relations aussi compliquées avec ses camarades socialistes. Au congrès de Tours, il suit la majorité par pure discipline, mais est rapidement exclu, dès octobre 1922, du jeune Parti communiste¹⁴². Sous Vichy, Sellier s'efforce surtout, comme d'autres maires de la banlieue parisienne, de conserver son mandat, lui qui a refusé de prendre part au vote des pleins pouvoirs à Pétain. Destitué de ses fonctions de maire de Suresnes par Darlan pour « *hostilité à l'œuvre de rénovation nationale* » (mai 1941), puis incarcéré à Compiègne de juin à juillet 1941, il revient, grâce à Laval, au conseil d'administration des HBM de la Seine, tout en fréquentant de façon informelle des réseaux de résistants¹⁴³.

L'expérience mayorale de Théodore Tissier à Bagneux est encore plus évocatrice des modifications que certains édiles techniciens de la chose publique font subir à l'action

¹³⁸ PENNETIER Claude, « Henri Sellier » in MAITRON Jean et PENNETIER Claude (dir.), *Dictionnaire biographique du mouvement ouvrier français*, ouvrage cité, tome 41, p. 224.

¹³⁹ *Ibidem*, p. 221.

¹⁴⁰ *Ibidem*.

¹⁴¹ *Ibidem*, p. 222.

¹⁴² Dans sa notice sur Henri Sellier dans le *Maitron*, Claude Pannetier raconte qu'au congrès de Paris, un militant des Jeunesses communistes avait demandé l'exclusion de Sellier en déclarant : « *S'autorisant de la tradition de Jaurès, Henri Sellier voudrait faire du Parti communiste un grand parti démocratique* » (p. 221).

¹⁴³ On trouvera dans *Une science communale ?* de Renaud Payre (ouvrage cité, p. 312-313) deux visualisations graphiques intéressantes (obtenues via Pajek) : une sur les frontières du « selliérisme » et une autre sur le réseau direct d'Henri Sellier.

municipale. Le futur vice-président du Conseil d'État, qui est alors auditeur de première classe, est élu à la tête de cette commune le 30 avril 1899, à la place de Jean-Baptiste Dervieux, ingénieur et directeur des usines A. Mouette et Cie à Bagneux depuis 30 ans. Cela fait tout juste un an que le jeune haut fonctionnaire s'est installé dans cette ville de banlieue, où il habite avec sa femme Madeleine Boileau (fille de l'architecte Louis-Charles Boileau), leur fille et une domestique. Tissier se retrouve propulsé conseiller municipal puis maire après la démission de l'édile sortant, désavoué par le préfet dans le cadre d'un différend qui oppose la commune aux sœurs de Saint-Vincent-de-Paul et aux lazaristes au sujet de l'appropriation par cette dernière de l'école des filles, gérée jusque-là par ces congrégations. Lors de sa première allocution en tant que maire (30 avril 1899), Tissier revient sur les circonstances de cette élection inattendue :

Cet honneur, je ne l'ai pas recherché, j'estimais qu'il eut été préférable d'appeler à la première magistrature de la commune un citoyen moins nouveau que moi à Bagneux, connaissant mieux les aspirations de la Commune et surtout ayant plus de temps que moi à consacrer aux affaires municipales. Mon premier mouvement a donc été de décliner toute candidature aux fonctions de conseiller municipal, et par suite aux fonctions de maire. Si j'ai fini par accepter d'être candidat, c'est d'abord parce que j'aurais eu mauvaise grâce à résister aux instances réitérées des républicains de toutes nuances, et ensuite parce j'ai considéré que j'aurais un beau rôle à remplir en cherchant à faire l'union des républicains sur mon nom.¹⁴⁴

Le fait d'être novice à Bagneux n'empêche pas le nouveau maire d'annoncer ce qui sera une des lignes de force de ses futurs mandats : « *Notre sollicitude se portera principalement sur tout ce qui concerne le sort des travailleurs que nous nous efforcerons d'améliorer dans la mesure malheureusement restreinte de nos pouvoirs* »¹⁴⁵. Pour les élections de mai 1900, Tissier constitue une liste de défense républicaine qui s'engage à « *barrer la route à la réaction et à défendre nos écoles menacées par le péril congréganiste* », ainsi qu'à « *orienter l'administration municipale dans le sens des réformes démocratiques et sociales* »¹⁴⁶. Lorsqu'il est réélu, Tissier célèbre « *l'alliance des bourgeois et des ouvriers* », et ajoute : « *Nous sommes unanimes à appeler de nos vœux la mise en pratique d'un programme de réformes démocratiques et sociales et nous nous efforcerons, dans la sphère modeste de la vie municipale, de réaliser les parties de ce programme qui peuvent dépendre de nous. L'enseignement obligatoire, gratuit et laïque, fondé par la République, est la condition première et essentielle du développement intellectuel et moral de la démocratie ; aussi aura-t-il nos sympathies. Et nous montrerons quel est notre souci des intérêts matériels de la démocratie en donnant toute notre attention et tous nos encouragements aux institutions d'assistance et de prévoyance* »¹⁴⁷.

Les prises de parole de Tissier dénotent un état d'esprit qui est tout à fait conforme à la culture républicaine du tournant du dix-neuvième et du vingtième siècle. On remarque l'insistance à défendre la question scolaire contre le cléricalisme, la promotion mesurée d'une politique sociale d'assistance aux pauvres et la mise en avant des pesanteurs qui affectent une action municipale nécessairement limitée. Au moment de dresser le bilan de sa première mandature (10 avril 1904), Tissier, qui est candidat à sa réélection, déclare : « *Sans faire de politique et en nous cantonnant dans le domaine de l'administration municipale, nous avons donc tenu haut et ferme dans cette commune le drapeau de la République démocratique et*

¹⁴⁴ Archives municipales de Bagneux, 3WP10, registre des délibérations du conseil municipal.

¹⁴⁵ *Ibidem*.

¹⁴⁶ BERTONCINI Antoine et LEVEAU-FERNANDEZ Madeleine, *Bagneux des origines à nos jours*, Bagneux, Ville de Bagneux, 1986, p. 181.

¹⁴⁷ Archives municipales de Bagneux, 3WP11, registre des délibérations du conseil municipal, séance du 19 mai 1900.

sociale »¹⁴⁸. Il est certainement plus facile à un maire qui est par ailleurs maître des requêtes au Conseil d'État de se décrire comme un simple administrateur qui ne fait pas de politique. En réalité, Tissier joue à plein de sa double casquette : « *Homme d'influence et de compromis, il sait s'entendre et collaborer avec les hauts fonctionnaires de la préfecture de la Seine et ses homologues maires de banlieue* »¹⁴⁹. Tissier va ainsi devenir, via la mise sur pied de plusieurs syndicats intercommunaux, le maître d'œuvre de l'organisation des services publics du gaz (1903), des pompes funèbres (1905), de l'eau (1922) et de l'électricité (1924). Celui qui est devenu entre-temps maître des requêtes puis conseiller d'État préside ces entités, qui regroupent chacune de 30 à 60 communes. Alors qu'on se dirige ainsi vers « *le Grand Paris par les syndicats intercommunaux des municipalités en banlieue* »¹⁵⁰, Tissier déclare, lorsqu'il est nommé au gouvernement comme sous-secrétaire d'État à la présidence du Conseil, qu'il n'oubliera pas « *sa petite patrie d'élection* »¹⁵¹. De fait, il profite à satiété de la loi Cornudet du 14 mars 1919, par laquelle l'État impose aux communes l'adoption de plans d'aménagement, d'embellissement et d'extension des villes. Avec son collègue André Labussière, conseiller d'État et directeur de l'administration départementale et communale auprès du ministre de l'Intérieur, Tissier se penche de près sur l'élaboration de ce plan de redéfinition de la distribution urbaine : il veut doter sa ville en squares, et la faire passer à terme à 30 000 habitants (contre 8400 à l'époque). Le plan d'aménagement de 1930 (le premier dans l'histoire de Bagneux) trace ainsi les grandes voies structurantes de la ville, les zones et types d'habitats, les parcs et les services publics¹⁵².

Comme de nombreuses autres communes de la banlieue parisienne, la ville de Bagneux est confrontée à une urbanisation croissante qui amène avec elle de nouveaux arrivants. Des unités d'habitations sont ainsi construites, comme par exemple au « Champs-des-Oiseaux ». C'est sur cet emplacement que La Pax, une société anonyme d'HBM fondée par Arthur Fontaine, Suzanne Deutsch de la Meurthe et l'épouse de Max Lazard, décide de construire une nouvelle cité à la fin des années 1920. La majorité réunie autour de Théodore Tissier, « *vieille municipalité radicale réélue depuis 1900, représentative des intérêts ruraux et commerçants du vieux Bagneux et hostile à l'évolution banlieusarde* »¹⁵³, va s'opposer par tous les moyens à la construction de ce nouvel ensemble. Annie Fourcaut explique ainsi que la mairie résiste en refusant de transmettre au préfet le dossier d'approbation du projet, en modifiant le plan d'aménagement de la commune et, une fois la cité achevée, en renâclant à fournir le certificat de salubrité définitif. Lorsque Dautry, en tant que directeur général des chemins de fer de l'État, écrit à Tissier parce que des cheminots résidant dans la Cité Pax se sont émus auprès de lui du montant de l'imposition et des redevances, le vice-président du Conseil d'État lui répond : « *Les locataires de la Cité Lindberg n'ont pas à se plaindre de la commune de Bagneux ; c'est celle-ci qui a à souffrir de la création sur son territoire, pour les besoins d'une population venue du dehors, d'une cité qui entraîne pour elle des charges qui ne sont pas de son fait, mais de celui de l'entreprise philanthropique que la société Pax a la prétention de poursuivre* »¹⁵⁴. C'est dans

¹⁴⁸ Archives municipales de Bagneux, 3WP11, registre des délibérations du conseil municipal, séance du 10 avril 1904.

¹⁴⁹ BELLANGER Emmanuel, *Lumières sur la banlieue : histoire du Syndicat intercommunal de la périphérie de Paris pour l'électricité et les réseaux de communication (SIPPEREC)*, Ivry-sur-Seine, Éditions de l'Atelier, 2013, p. 50.

¹⁵⁰ *Le Populaire*, 1 avril 1934.

¹⁵¹ Archives municipales de Bagneux, 3WP14, registre des délibérations du conseil municipal, séance du 22 janvier 1921.

¹⁵² Archives municipales de Bagneux, 30W11, plan d'aménagement, d'embellissement et d'extension communal.

¹⁵³ FOURCAUT Annie, « Loger la classe ouvrière en banlieue parisienne dans l'entre-deux-guerres : l'exemple de la cité Pax à Bagneux » in MAGRI Susanna et TOPALOV Christian (dir.), *Villes ouvrières (1900-1950)*, L'Harmattan, 1989, p. 147.

¹⁵⁴ Lettre de Théodore Tissier à Raoul Dautry (21 janvier 1933), archives municipales de Bagneux, 29937.

ce contexte de tension avec les administrateurs et les habitant-e-s de la Cité Lindberg que se créent à Bagneux une section du PCF, du Secours rouge et de l'Association républicaine des anciens combattants. Celle-ci est présidée par Albert Petit, ex-employé aux tramways de l'Ouest parisien (révoqué en 1920 pour faits de grève) alors commis principal dans l'administration des Finances, où il continue à militer pour le droit syndical, ce qui lui vaut plusieurs arrestations. La structuration d'un encadrement communiste dans la ville permet par ailleurs la constitution d'un comité des chômeurs et d'une Amicale des locataires du Champ-des-Oiseaux.

Dans le courant des années 1930 débute une campagne de dénigrement systématique de la municipalité en place. *L'Aube nouvelle*, organe des travailleurs de la région de Montrouge et de Malakoff, stigmatise l'inertie de Tissier, accusé de ne plus habiter à Bagneux – en 1926, il a déménagé à Paris (13 rue Monsieur, dans le 7^e) tout en restant inscrit sur les listes électorales de la commune qu'il dirige¹⁵⁵ – et de se désintéresser du sort de la ville (« *Nos locataires de la Cité lui montreront bientôt qu'un maire doit s'occuper de sa commune et de ses habitants. Il pourra alors en toute tranquillité continuer à visiter les différentes villes d'Europe* »¹⁵⁶). Au cours de la campagne pour les municipales de 1935, le journal d'affiliation communiste écrit au sujet de Tissier : « *L'article unique de son programme est de rester maire. Non pas par amitié pour les Balnéolais, mais pour conserver sa place de président du Syndicat des services intercommunaux* »¹⁵⁷. Battu par la liste de Front populaire menée par son adversaire Albert Petit, Tissier tombe dans un oubli total : alors qu'il a été maire de cette ville pendant 36 ans, aucune rue de Bagneux ne porte aujourd'hui son nom. Deux leçons peuvent être tirées de cette défaite finale et cinglante. La première concerne les relations entre les municipalités et les sociétés HBM. Constatant que celles-ci se fluidifient avec le changement de majorité de 1935, Annie Fourcaut note ainsi : « *Il est plus facile aux responsables de la Pax – philanthropes, représentants des banques ou de grandes entreprises – de négocier avec de jeunes élus ouvriers, même communistes ou socialistes, qu'avec les élus radicaux de l'ancienne municipalité. C'est dire que sur la nécessité de trouver des solutions au problème du logement des classes populaires, fraction moderniste de la bourgeoisie et élus du mouvement ouvrier pouvaient se retrouver dans une commune exigence de la modernité* »¹⁵⁸. La deuxième leçon, connexe à la première, touche à la marge de manœuvre des édiles et à la représentation des intérêts sociaux : « *Une municipalité pouvait retarder, gêner, mais pas interdire la construction d'un groupe de HBM sur son territoire. Une opposition criante entre deux types d'intérêts est ici visible de façon quasi caricaturale. Les objectifs des philanthropes modernistes qui veulent loger, en s'appuyant sur les grandes entreprises, la nouvelle classe ouvrière de banlieue, sont incompatibles avec les intérêts des vieilles couches banlieusardes incarnés par les radicaux* »¹⁵⁹.

b) Les décrets-lois de 1926 et leur neutralisation par le Conseil d'État

Dans un régime politique pourtant réputé pour être l'exemple maudit du parlementarisme intégral, la pratique des décrets-lois se répand dans l'entre-deux-guerres. L'article 1 de la loi du 3 août 1926 a ainsi autorisé le Gouvernement, jusqu'au 31 décembre, à procéder par décret à « *toutes suppressions ou fusions d'emplois, d'établissements ou de services* ». Cet acte de délégation est un décret d'économie, puisqu'il s'agit de réduire le train

¹⁵⁵ Archives municipales de Bagneux, 8WP5-17, listes électorales.

¹⁵⁶ *L'Aube nouvelle*, numéro 47, 26 janvier 1935, p. 3.

¹⁵⁷ « L'art d'être Grand Maire », *L'Aube nouvelle*, numéro 53, 6 avril 1935, p. 3.

¹⁵⁸ FOURCAUT Annie, « Loger la classe ouvrière en banlieue parisienne dans l'entre-deux-guerres », chapitre d'ouvrage cité, p. 149.

¹⁵⁹ *Ibidem*, p. 147.

de vie des structures publiques. Il est visé dans le rapport au Président de la République qui fait office d'exposé des motifs du décret du 28 décembre 1926, lequel forme avec le décret du 5 novembre 1926 les deux textes clefs pour l'évolution du municipalisme sur cette dernière période. Ce dernier déplore « *les formalités méticuleuses du contrôle administratif* » et assouplit la tutelle de préfet en matière de régime d'approbation des décisions des collectivités locales (il s'agit d'inverser le principe selon lequel l'absence de réaction du préfet équivaut à un rejet)¹⁶⁰. L'exposé des motifs ne laisse lui non plus planer aucun doute sur l'intention du « législateur » :

L'expérience a prouvé qu'il était temps de rendre plus souples, par une extension des libertés communales, les liens que la prudence du législateur, en 1884, avait conservés autour de ces libertés. Les municipalités sont bien placées pour gérer à peu de frais, et avec un contrôle plus proche, tous les services nouveaux qu'imposent progressivement aux communes la complexité de la vie moderne et l'extension des organisations communales. La guerre et l'après-guerre ont affirmé l'aptitude et le droit des communes dans la création et la direction de tous les services publics destinés à assurer la vie économique et sociale de la cité. Nous ne pouvons, au demeurant, négliger *l'exemple des pays étrangers* qui nous environnent, et où, souvent, les législations en vigueur, moins libérales sur beaucoup de points que notre loi de 1884, favorisent mieux, cependant, le développement de toutes les entreprises d'intérêt communal.¹⁶¹

Le décret-loi du 28 décembre, qui fait pièce à celui du 5 novembre, prévoit dans son article 1 que les communes « *peuvent être autorisées à exploiter directement des services d'intérêt public à caractère industriel et commercial* »¹⁶². Tout en ne mentionnant aucunement la notion de circonstances exceptionnelles, le décret fixe tout de même des limites aux libertés municipales : « *Il a paru nécessaire au Gouvernement, d'une part, de soumettre à l'approbation de l'autorité préfectorale toutes les délibérations des conseils municipaux de cette nature, et, d'autre part, de limiter la portion d'intérêt que pourraient prendre les villes dans ces entreprises afin d'éviter que, par la souscription de la majorité du capital social, elles ne réussissent à se rendre en réalité maîtresses d'une entreprise privée fondée pour l'exploitation d'un service public en dehors du système de la régie et des règles fixées par les lois et règlements* »¹⁶³.

L'article 9 du décret du 28 décembre prévoit l'adoption d'un règlement d'administration publique (publié le 25 février 1930) pour fixer les règles d'organisation et d'administration des régies. Mais le Conseil d'État va bénéficier d'un autre biais pour « s'exprimer » sur ce changement d'orientation « législative ». Trois requêtes différentes sont en effet déposées coup sur coup au greffe de la juridiction. La deux premières ont pour origine les délibérations du conseil municipal de Nevers qui ont autorisé le maire à créer un service municipal de ravitaillement en denrées diverses pour enrayer la hausse du coût de la vie : l'une émane du Syndicat professionnel des épiciers en détail et est dirigée contre le décret lui-même, l'autre provient de la Chambre syndicale du commerce en détail de Nevers et attaque l'application qui a été faite dudit décret par la municipalité. La troisième, enfin, est le fait d'un habitant de la ville de Draguignan qui proteste contre la création par sa commune d'un service municipal de représentations cinématographiques. La décision au sujet des deux premières requêtes est rendue le 30 mai 1930, celle concernant la troisième est lue le 27 février 1931. Pour tous les cas, la solution appliquée est la même. Dans l'arrêt de 1931, le Conseil d'État juge ainsi qu'« *il*

¹⁶⁰ Voir, sur ce point précis, Patrick Le Lidec, « Aux origines du "compromis républicain" : la contribution des maires aux règles du jeu politique sous la Troisième République », *Politix*, numéro 53, 2001, p. 47.

¹⁶¹ *Journal officiel de la République française*, 7 novembre 1926, p. 11892.

¹⁶² *Journal officiel de la République française*, 31 décembre 1926, p. 13744.

¹⁶³ Rapport au Président de la République du 28 décembre 1926 (exposé des motifs), *Journal officiel de la République française*, 31 décembre 1926, p. 13744.

n'existait aucune circonstance particulière pouvant faire regarder l'exploitation d'un cinématographe comme ayant un caractère d'intérêt public municipal »¹⁶⁴. Toutefois, si les requérants obtiennent « la satisfaction platonique d'une recevabilité », l'autorité exécutive ne reçoit pas pour autant « un démenti inopportun »¹⁶⁵. En d'autres termes, les plaignants ont obtenu une annulation « locale », mais ils n'ont pas eu raison, comme ils l'espéraient, du texte gouvernemental lui-même. Concernant l'application qui avait été faite du décret-loi par la commune de Nevers, la juridiction n'a pas été convaincue par l'argumentaire du maire de la ville, qui avait pourtant produit au dossier « *une pétition, impressionnante par son volume, des consommateurs de la ville tendant au maintien du ravitaillement municipal* »¹⁶⁶. Le commissaire du gouvernement Josse avait en effet excipé de l'argument de l'exceptionnalité (« *Le désir des municipalités de lutter contre la hausse des prix en faisant concurrence à l'initiative privée n'est pas une de ces circonstances spéciales qui vous font admettre l'intérêt public* »¹⁶⁷), et il avait conclu à l'annulation des délibérations de l'exécutif local : « *Ce motif d'ordre général : lutte contre la vie chère, n'est pas suffisant pour légitimer la création par une ville d'une entreprise commerciale qui, avec les moyens puissants des finances publiques, viendrait, avec des armes inégales, écraser le commerce libre. Sinon, le même raisonnement suffirait pour ériger en services publics toutes les branches de la production. Nous croyons inutiles de plus longs développements* »¹⁶⁸.

La décision du Conseil relative à la légalité des délibérations des communes de Nevers et Draguignan ne doit pas masquer l'aspect plus fondamental des arrêts en questions, à savoir l'entreprise de réécriture des décrets-lois de 1926 par la section du Contentieux. À ce sujet, le rapporteur public avait interprété l'intention du Gouvernement en ces termes : « *Il ne s'agit que d'un meilleur fonctionnement des services exigés par l'intérêt public. Vouloir cela, c'est bien vouloir des économies* »¹⁶⁹. Et il avait déclaré : « *Le décret a indiqué, nous l'avons vu, la limite de l'activité de la Commune. Cette limite, c'est l'intérêt public, un mot, mais qui est suffisant. Que l'intérêt public puisse être entendu plus largement qu'autrefois, d'accord, mais nous sommes fondés à conclure des textes que les décrets de 1926 ne dérogent pas aux principes* »¹⁷⁰. Que se cache-t-il derrière ce raisonnement abscons et surtout elliptique ? L'argument du commissaire consiste à dire que le Conseil aurait pu déclarer que les décrets étaient entachés d'excès de pouvoir, puisque la loi du 3 août 1926 prévoyait qu'il s'agissait de faire des économies, et non *a priori* d'ouvrir de nouveaux services publics. Mais Josse ne s'en tient pas là, et ajoute : « *D'une part, l'idée que les auteurs du décret se sont fait de votre jurisprudence n'était peut-être pas très exacte. Ils en sont restés, en effet, à la notion de circonstances exceptionnelles à coup sûr beaucoup plus restrictives que vos formules actuelles. D'autre part et surtout, quels que soient les désirs des rédacteurs du décret, les textes ne permettent pas de conclure à une modification profonde, à un bouleversement des principes déjà posés par vous* »¹⁷¹. Cette fois-ci, l'argument est que le décret ne tient pas compte de la nouvelle jurisprudence du Conseil, et du fait que celui-ci soit passé, dans l'arrêt du même jour sur le Syndicat professionnel des épiciers de « circonstances exceptionnelles » à « circonstances particulières de temps et de lieu » et à « satisfaction des nécessités d'ordre local ». Le

¹⁶⁴ CE, section, 27 février 1931, Giaccardi, *Recueil Lebon*, 1931, p. 225.

¹⁶⁵ ALIBERT Raphaël, « Note sous CE, section, 30 mai 1930, *Chambre syndicale du commerce en détail de Nevers* et CE, section, 27 février 1931, Giaccardi », *Recueil Sirey*, 1931, III, p. 73.

¹⁶⁶ JOSSE Pierre, conclusions sur l'affaire *Chambre syndicale du commerce en détail de Nevers*, *Revue du droit public*, 1930, p. 539.

¹⁶⁷ *Ibidem*, p. 535.

¹⁶⁸ *Ibidem*, p. 539.

¹⁶⁹ *Ibidem*.

¹⁷⁰ *Ibidem*, p. 536.

¹⁷¹ *Ibidem*.

raisonnement s'apparente à un tour de prestidigitateur, et Raphaël Alibert le résume (et le brocarde) de la façon suivante :

En somme, les « circonstances exceptionnelles » ont fait place aux « circonstances de temps et de lieu », comme l'a dit le Conseil d'État le 30 mai 1930, ou aux « circonstances particulières » dont parle l'arrêt du 27 avril 1931. Simple jeu de mots. C'est le propre, en effet, de toutes les circonstances d'être « de temps et de lieu » ; et l'on ne conçoit, d'autre part, aucune circonstance qui ne soit « particulière ». Cet assortiment de compléments directs et d'attributs sans valeur ne révèle rien des *réalités* auxquelles le Conseil d'État entend subordonner la légalité des interventions municipales.¹⁷²

Si l'on récapitule, la section du Contentieux, qui se fait fort de ne jamais interférer dans le processus législatif, a censuré les initiatives de communes prises sur le fondement d'un décret lui-même pris sur le fondement d'une habilitation par le Parlement, au motif d'une modification de dernière minute de sa jurisprudence qui n'est au mieux qu'un *distinguo* subtil et captieux. « *Malgré tout* », dit Alibert, « *l'attitude du Conseil d'État ne doit pas nous étonner [...]* Tout au plus peut-on dire qu'il a recouru, dans l'espèce, à ce procédé de la "construction", par quoi les juges américains ont coutume d'asservir les lois à leurs préférences économiques et à leurs idées sociales »¹⁷³. Une lecture moins charitable pourrait faire valoir que, dans l'arrêt de 1930 sur la ville de Nevers, la section du Contentieux a jugé qu'elle pouvait enfreindre la lettre de la règle sans en trahir l'esprit (ce qui, selon Bolstanki dans *De la critique*, est le propre des classes dominantes). Le Conseil d'État use dans cette affaire d'une forme de « transaction collusive » : il s'abstient d'annuler le décret-loi du Gouvernement (ce qu'il aurait pu faire), mais, en guise de contrepartie, se ménage le droit d'en adapter l'interprétation à ses propres habitudes et préférences idéologiques. Dans un débat autour de *La fabrique du droit*, Gwenaële Calvès avait adressé à Bruno Latour une critique consistant à dire que ce dernier partageait avec le Conseil d'État « *un postulat commun, selon lequel la jurisprudence serait le droit en "en dernière instance"* »¹⁷⁴. Gwenaële Calvès déconstruisait simplement cette idée en avançant que la section du Contentieux ne produisait pas « *de décisions définitives* » dans la mesure où si la loi changeait, ses décisions devenaient « *caduques* ». On tient ainsi là un contre-exemple, certes ponctuel et inscrit dans une configuration juridico-institutionnelle particulière, à cet argument, ce qui témoigne, avec le recul, de l'importance des enjeux autour du municipalisme sous la Troisième République.

c) Les années 1930 : un assouplissement en trompe-l'œil

La manœuvre entrevue avec l'arrêt *Chambre syndicale du commerce en détail de Nevers* n'empêche pas un relatif adoucissement de la jurisprudence dans la suite des années 1930, avec notamment cette idée que l'exceptionnel peut durer pour amortir les frais d'établissement d'une régie ou d'un service municipalisé. Ainsi, par deux arrêts d'Assemblée rendus respectivement le 23 juin (*Lavabre*) et le 24 novembre 1933 (*Zénard*), le Conseil d'État rejette le recours de commerçants locaux contre la création puis le maintien de boucheries municipales dans les villes de Millau et de Reims. Au sujet de ces deux décisions, Achille Mestre écrit : « *Cette solution n'était pas inattendue. Notre arrêt Zénard, relatif, comme l'arrêt Lavabre, à une affaire de boucherie municipale, se borne, pour valider lui aussi le maintien de cette entreprise en période normale, à expliciter une préoccupation qui, dans la précédente affaire, demeurait*

¹⁷² ALIBERT Raphaël, « Note sous CE, section, 30 mai 1930, *Chambre syndicale du commerce en détail de Nevers* et CE, section, 27 février 1931, *Giaccardi* », *Recueil Sirey*, 1931, III, p. 74.

¹⁷³ *Ibidem*, p. 75.

¹⁷⁴ BERNARD DE RAYMOND Antoine, ISRAËL Liora, JIMENEZ Rodolfo, MALLARD Grégoire et REVILLARD Anne, « Droit, réflexivité et sciences sociales », article cité, p. 172.

sous-entendue »¹⁷⁵. Si l'arrêt *Zénard* peut ainsi se lire au regard de l'arrêt *Lavabre*, les deux affaires présentaient des faits d'espèce qui étaient loin d'être totalement superposables. À Millau, la régie était une création de la municipalité pour pallier la fermeture des étals décidée par les bouchers pour protester contre les mesures du maire visant à assurer la « fidélité du débit ». Le Conseil d'État juge ainsi que la boucherie municipale « a été créée pour un motif d'intérêt public, en raison tant de la résistance opposée par les bouchers à l'exercice des pouvoirs spéciaux qui appartenaient au conseil municipal en ce qui concerne le débit de la viande, que de la fermeture des étals qui s'en est suivie »¹⁷⁶ et que c'est également pour un motif d'intérêt public que la ville s'est refusée à opérer la suppression de ce service légitimé dans son institution. Ce motif d'intérêt public, c'était la préoccupation « de ne pas bouleverser les finances municipales par la suppression prématurée de l'institution »¹⁷⁷. Bref, l'intervention de la commune était une réponse à la rébellion du commerce local contre l'autorité de police, de sorte que la carence de l'initiative privée était, dans ce cas d'espèce, manifeste.

Tout autre était la situation que devait examiner le Conseil dans l'affaire *Zénard*. À Reims, en effet, c'était pendant la guerre que la boucherie avait été créée. Les dépenses d'établissement avaient donc eu le temps d'être amorties. Malgré la dissimilitude des affaires *Lavabre* et *Zénard*, Achille Mestre explicite la parenté entre les deux décisions :

Ce qui a motivé le maintien de la boucherie rémoise, c'est une considération d'un ordre tout différent que le Conseil d'État n'avait pas recueillie dans l'affaire *Lavabre*, malgré la discrète invitation du commissaire du gouvernement Rivet (dans les conclusions rapportées au *Recueil Sirey*, 1933, III, p. 88) ; ce dernier avait, en effet, signalé « le désir de ne pas rompre (par la suppression de la régie) un équilibre économique dont profitait l'intérêt général et dont les intérêts particuliers parvenaient à s'accommoder ». C'est à cette idée que fait écho, d'une manière formelle, l'arrêt *Zénard*, qui tend à faire de la boucherie municipale, dans des conditions d'ailleurs strictement déterminées, un moyen de « régulation des prix », un instrument de *juste prix*.¹⁷⁸

Ces explications permettent de comprendre que le Conseil d'État se pose en défenseur du consommateur, figure qui vient se substituer dans l'argumentaire à celle du contribuable « anti-municipaliste ». La juridiction constate que le commerce rémois n'a pas souffert de la concurrence avec la boucherie publique, puisque le nombre d'étals n'a pas cessé d'augmenter. L'infléchissement jurisprudentiel est donc le suivant : « Pour permettre la création d'une régie, le Conseil d'État exigeait la défaillance de l'initiative privée ; pour son maintien, il se contente désormais de constater que le commerce libre n'est pas gêné par l'initiative municipale »¹⁷⁹. Il ressortit à une hiérarchisation des besoins, puisque l'Assemblée du contentieux souligne le fait que l'on est en présence d'une « denrée de première nécessité ». Mestre note ainsi que l'arrêt *Zénard* « contraste à cet égard avec l'arrêt rendu le même jour à propos d'une entreprise de cinéma, pour laquelle la sévérité traditionnelle ne s'atténue pas. Panem, et même carnem, mais non pas circenses »¹⁸⁰. Revenant à des considérations plus politiques, il ajoute à l'attention des maires qui seraient tentés de s'autoriser de cette nouvelle jurisprudence : « Les tenants du socialisme municipal auraient tort de considérer qu'avec le présent arrêt la partie soit définitivement gagnée pour eux : il s'agit seulement ici, comme dans l'arrêt *Lavabre*, du "maintien" d'une boucherie municipale dont la création a jadis été légitime »¹⁸¹.

¹⁷⁵ MESTRE Achille, « Note sous CE, Assemblée, 24 novembre 1933, *Zénard* », *Recueil Sirey*, 1934, III, p. 105.

¹⁷⁶ CE, Assemblée, 23 juin 1933, *Lavabre*, *Recueil Lebon*, 1933, p. 677.

¹⁷⁷ MESTRE Achille, « Note sous CE, Assemblée, 24 novembre 1933, *Zénard* », *Recueil Sirey*, 1934, III, p. 105.

¹⁷⁸ *Ibidem*.

¹⁷⁹ *Ibidem*, p. 106.

¹⁸⁰ *Ibidem*.

¹⁸¹ MESTRE Achille, « Note sous CE, Assemblée, 24 novembre 1933, *Zénard* », *Recueil Sirey*, 1934, III, p. 106.

Le 28 octobre 1938, un incendie se déclare sur la Canebière à Marseille dans l'immeuble qui abrite les Nouvelles Galeries, causant la mort de 73 personnes. Tandis que la ville est alors dirigée par le maire SFIO Henri Tasso, le sinistre fait apparaître l'incurie de la municipalité et libère la parole de la presse locale, qui vilipende « *l'aveuglement partisan* » et assimile les élus à « *des incapables et des prévaricateurs* »¹⁸². Ce fait divers donne lieu à plusieurs projets de loi, déposés par le ministre de l'Intérieur Albert Sarraut, de réorganisation administrative de la cité phocéenne, qui aboutissent à sa reprise en main par un administrateur extraordinaire en mars 1939. On parle alors d'une possible « marseillisation des villes », qui, pour les maires interventionnistes, fait craindre un retour de bâton. Relayant une opinion assez dominante au sein de la doctrine publiciste, qui exérait la politisation du droit administratif que le socialisme municipal portait en lui, Alibert avait déjà mis en garde dans sa note précitée sous les arrêts de 1930 et 1931 :

L'étatisme est critiquable, dangereux, même, à cause de de l'énormité de ses moyens d'action, de son pouvoir corrupteur et de l'obnubilation des gouvernants qui, noyés dans des besognes médiocres, oublient les fonctions essentielles de l'État. Il y a, au contraire, de sérieux avantages à ce que les collectivités secondaires, les communes notamment, fondent des œuvres économiques. C'est même, peut-on dire, leur objet propre. Autant les dirigeants de la politique nationale doivent en effet s'affranchir des soucis secondaires, autant il est bon que les représentants locaux s'éloignent des préoccupations purement politiques. Le rôle d'une municipalité est d'améliorer sans cesse les conditions d'existence dans la cité ; il n'est pas de préparer les élections politiques ; et il est inadmissible que les citoyens voient, surtout, dans le maire un grand électeur sénatorial ou législatif.¹⁸³

Dans un commentaire plus directement inspiré des projets de loi Sarraut, Jèze affirmait pour sa part : « *C'est une municipalité élue qui gère ces masses financières. Les municipalités étant élues, la tentation est grande pour elle de faire de la démagogie. Lorsque la municipalité est communiste ou socialiste, c'est ordinairement l'organisation d'un pillage* »¹⁸⁴. Ainsi, la politisation (mais n'était-ce pas simplement la couleur politique ?) était-elle accusée de tous les maux municipaux¹⁸⁵.

Si l'on s'interroge sur l'idiosyncrasie des phénomènes historiques et sociaux analysés dans ce chapitre, on peut remarquer que la question des municipalismes est un terrain intéressant en ce qu'il fait venir dans l'enquête (et dans la prosopographie) des acteurs qui, à l'instar d'Halbwachs, se livrent à un usage exogène et distant de la notion de service public. Pour ce qui est de notre ligne directrice dans cette dernière partie, à savoir l'évaluation de la consistance du droit administratif à l'extérieur du champ juridique, on peut observer au plan local la même mutation qu'au niveau de l'État : la recherche, tumultueuse et semée d'embûches, d'un passage de la *police* (le maire comme responsable du maintien de l'ordre dans la commune) au *service* (le maire comme dispensateur de prestations et d'équipements). Dans ce

¹⁸² *Marseille matin*, 22 mars 1939.

¹⁸³ ALIBERT Raphaël, « Note sous CE, section, 30 mai 1930, *Chambre syndicale du commerce en détail de Nevers* et CE, section, 27 février 1931, *Giaccardi* », *Recueil Sirey*, 1931, III, p. 76.

¹⁸⁴ JÈZE Gaston, « La réorganisation des grandes villes », *Le moniteur de Paris*, numéro 165, 9 avril 1939, p. 1.

¹⁸⁵ Au printemps 1941 (loi du 23 avril), le gouvernement du maréchal Pétain procède à l'étatisation des polices municipales, idée qui avait déjà été lancée par le syndicat des commissaires de police dans les années 1920-1930. Sur cet épisode, voir Jean-Marc Berlière et René Lévy, *Histoire des polices en France de l'Ancien Régime à nos jours*, Paris, Éditions du Nouveau Monde, 2013, p. 80-82.

cadre, la juridiction du Conseil d'État a une fonction centrale, qu'on pourrait résumer en disant qu'il s'agit d'une espèce de rôle de veille sociale, très proche du pouvoir d'État. Si l'on note un léger frémissement jurisprudentiel sur la fin, avec quelques arrêts qui desserrent l'étreinte qui pèse sur les communes, il appert que le Conseil d'État tertio-républicain a surtout tenté d'étouffer le mouvement du socialisme municipal. L'étude de ce dernier renseigne par ailleurs sur les moyens d'action mis à disposition de la juridiction administrative. De l'avis de 1880 sur la régie du gaz de Tourcoing, écarté par l'exécutif au bout de seulement 3 années, aux arrêts cruciaux de 1930, véritable palimpseste des décrets-lois gouvernementaux, on assiste à une dialectique fine, qui relève ni du tout politique ni de la science pure du droit, entre les magistrats et le pouvoir.

Du point de vue de la sociologie urbaine, l'analyse historique permet de faire ressortir l'ombre portée de la Commune sur nombre d'expériences menées après 1871 au niveau municipal. Dans *Paris capitale du dix-neuvième siècle*, Walter Benjamin voit dans l'incendie de la capitale « *le digne achèvement de l'œuvre de destruction du baron Haussmann* »¹⁸⁶. Le projet urbanistique du préfet de la Seine ambitionnait surtout de normaliser le comportement citadin : il correspondait à « *la mise en œuvre de la biopolitique* » et à « *une prophylaxie de la contestation politique* »¹⁸⁷. Contre cette visée de police, la Commune témoigna que c'était politiquement qu'on habitait une ville. Aussi, après 1871 et tout au long de la lente démocratisation du régime, créer des services publics dans une localité, c'était assumer à la fois une forme de pacification et de contrôle social. À mesure donc qu'il faut d'autres arguments que la matraque pour discipliner les citadin-e-s, la ville tertio-républicaine devient « *le fruit d'une activité humaine spécifique dont la finalité est de produire de l'habitable* »¹⁸⁸. On peut dire que c'était à un autre genre de vie pour leurs habitant-e-s que croyaient les réformateurs municipaux avec leurs innovations en matière de logement, d'urbanisme, de transports et de coût de la vie. Ils se heurtaient en cela aux arguments financiers des classes dominantes, et se trouvaient renvoyés à l'argent, nerf de la guerre. Ainsi, du local au national la conséquence est bonne, et la transition vers le chapitre sur le vote de l'impôt sur le revenu toute trouvée.

¹⁸⁶ BENJAMIN Walter, *Paris capitale du dix-neuvième siècle*, traduction de Jean Lacoste, Paris, Éditions du Cerf, 2002 [1939], p. 45.

¹⁸⁷ CAMBIER Alain, *Qu'est-ce qu'une ville ?*, Paris, Vrin, 2005, p. 116.

¹⁸⁸ *Ibidem*, p. 31.

Chapitre 9

Payer pour le service public : la question de l'impôt sur le revenu

« C'est ainsi que le clan, la tribu, les peuples ont su – et c'est ainsi que demain, dans notre monde dit civilisé, les classes et les nations et aussi les individus, doivent savoir – s'opposer sans se massacrer et se donner sans sacrifier les uns aux autres » (Marcel Mauss)¹

Il était impossible de réaliser une enquête sur la diffusion de la pensée sur le service public sous la Troisième République sans consacrer quelques développements au problème de l'imposition en général, et à la réforme centrale de la mise en place d'un impôt sur le revenu en particulier. Si le lien entre le développement des services publics et la création symbolique de cet impôt peut se faire intuitivement, il ne faut toutefois pas oublier que la Troisième est une république d'essence libérale, qui renvoie l'assurance-maladie à la philanthropie (ou au paternalisme) et, pendant plusieurs décennies, ne veut pas entendre parler de fiscalité sur le revenu. L'évergétisme républicain est donc tout sauf quelque chose d'inéluctable, puisque, sous sa forme étatique, il lui faut vaincre de nombreuses résistances avant que le service public ne puisse s'affirmer comme une façon de penser le collectif. Les obstacles de structure (politique et économique) à cette intervention sont symptomatiques : ils permettent d'aborder l'impôt comme « *un révélateur des relations entre l'État et les citoyens* »². La fiscalité est en effet un fait social total au sens de Mauss, c'est-à-dire un de ces faits « *à la fois juridiques, économiques et religieux* » qui « *mettent en branle la totalité de la société et de ses institutions* »³. En étudiant les débats autour de l'impôt sur le revenu, on peut ainsi s'attacher à ces « *moments fugitifs où la société prend, où les hommes prennent conscience sentimentale d'eux-mêmes et de leur situation vis-à-vis d'autrui* »⁴, ou, pour le dire comme Durkheim, à la « *coalescence des segments* »⁵. Via les circuits de redistribution ouverts par l'ingénierie fiscale, l'impôt fait voir le service public moins comme un « nous » que comme un « on », renvoyant à l'action d'un opérateur anonyme (l'État) qui se trouve au centre du champ du public. Rien n'interdit donc, y compris face à une idée « généreuse » comme le service public, de demander, comme on aime à le faire dans la science politique états-unienne (« *Follow the money* », « *Where is money at stake ?* ») où est l'argent, et de poser la question : quel(s) impôt(s) pour quels services publics ?

À l'époque de la Troisième République, la science économique commence à défendre l'idée selon laquelle il faut juger le degré de « socialité » d'une société en fonction de son niveau de prélèvements obligatoires. On peut concrétiser cette idée par la célèbre formule d'Henry Morgenthau, le secrétaire d'État au Trésor de Roosevelt : « *Les impôts sont le prix à payer pour une société civilisée. Trop de citoyens veulent la civilisation au rabais* »⁶. Scientifiquement, la même idée a été exprimée un peu plus tôt par la loi de Wagner, économiste allemand du

¹ MAUSS Marcel, *Essai sur le don : forme et raison de l'échange dans les sociétés archaïques*, ouvrage cité, p. 247.

² DELALANDE Nicolas et SPIRE Alexis, *Histoire sociale de l'impôt*, Paris, La Découverte, 2010, p. 3.

³ MAUSS Marcel, *Essai sur le don*, ouvrage cité, p. 241.

⁴ *Ibidem*, p. 243.

⁵ DURKHEIM Émile, *Les règles de la méthode sociologique*, ouvrage cité, p. 185.

⁶ MORGENTHAU Henry, « Note du Trésor sur la fraude et l'évasion fiscales » (21 mai 1937), publié dans *L'économie politique*, numéro 19, 2003, p. 63.

« socialisme de la chaire », selon qui « *plus la société se civilise, plus l'État est dispendieux* »⁷. Ainsi, s'il y a corrélation entre la dépense publique et le niveau de développement, les crises de légitimité du service public peuvent avoir pour conséquence une crise du consentement à l'impôt. Surtout, il faut remarquer que l'impôt sur le revenu est à la genèse de l'État-providence, et qu'il « *apparaît sur l'agenda des gouvernements en même temps que les nouvelles politiques d'assurance sociale* »⁸. En Prusse, la réforme de l'impôt sur le revenu (1891) s'insère dans la même ligne que la création d'un régime de sécurité sociale. Nous nous apprêtons ainsi à décrire une période située à des années-lumière du thème, cher à William Godwin, de l'« euthanasie du bon gouvernement », ou, pour le dire dans les termes de l'époque tertio-républicaine, du « gouvernement à bon marché ». Cette période est bien plutôt celle au cours de laquelle s'amorce « *le grand bond en avant de l'État* »⁹ avec des services publics qui ont pour vocation de permettre, selon l'expression de Gilles-Jean Guglielmi, le « *mieux-être social* ».

Comme le socialisme municipal, le débat autour de l'impôt sur le revenu est une histoire qui est déjà bien documentée. Là encore, ce qui nous intéresse, ce n'est pas de traiter cette question pour elle-même, mais de voir comment la notion de service public est prise dans ce débat, et ce que ce dernier nous dit sur elle. Ainsi, quelle est la signification de la forme juridique dans ce débat ? Contrairement au fonctionnarisme et aux municipalismes, il y a peu de jurisprudence directe sur l'adoption de l'impôt sur le revenu. Le cadre du débat est néanmoins contemporain de l'essor institutionnel de la matière « finances publiques », sous-ensemble du droit public enseigné comme tel dans les facultés. Si cette matière relève, encore aujourd'hui (en tout cas en France), du droit, c'est parce qu'elle met en jeu les règles de gestion qui encadrent la dépense publique. Cet arrière-fond disciplinaire a son importance dans le contexte en ce que l'approche par le droit tend à « *réduire les réalités fiscales à des artéfacts normatifs* »¹⁰. Cela a pour conséquence d'assécher le débat, car, comme l'écrit Gabriel Ardant, « *celui qui voudrait comprendre le système fiscal de la France – ou de n'importe quel autre pays – par la simple lecture des lois, et même des décrets, n'en aurait qu'une idée très imparfaite* »¹¹. Aussi est-il difficile, dans un tel enchevêtrement de normes et de faits, de nourrir un point de vue sociologique. Des trois questions évoquées dans cette dernière partie de la thèse, l'impôt sur le revenu est *a priori* la moins étroitement juridicisable : il s'agit d'un débat dont le lieu est l'arène parlementaire. Ce débat sur la possible adoption d'un impôt sur le revenu est, pour la Troisième République, aussi important que celui sur la laïcité, l'école ou l'armée, et la loi de 1914 entérinant cette adoption aussi symbolique que les autres grandes lois du régime comme celles de 1884 ou de 1905. Comme celui sur la Séparation, le débat autour de l'impôt sur le revenu est en outre un débat itératif et passionné. À l'époque, l'impôt sur le revenu n'est pas la seule source de financement des services publics – comme on a pu le voir avec le municipalisme – mais c'est un débat au niveau national, qui est de ce fait plus « spectaculaire ». De plus, la Chambre des députés et le Sénat sont, sous la Troisième République, largement maîtres de l'adoption de la loi de finances, ce qui favorise un grand débat parlementaire.

À l'époque moderne, l'impôt est donc un fait social contemporain de l'émergence progressive de l'État social. Il s'inscrit aussi dans un processus plus large d'accompagnement de la construction de l'État-nation. La recherche de nouvelles ressources fiscales s'assortit en effet d'un processus de construction d'un cadre national. Pour Weber, par exemple, l'impôt est

⁷ WAGNER Adolph, *Les fondements de l'économie politique*, traduction de Léon Polack, Paris, Giard et Brière, 1912 [1867], tome 3, p. 413-419.

⁸ LEROY Marc, *Sociologie de l'impôt*, Paris, PUF, 2002, p. 17.

⁹ PIKETTY Thomas, *Le capital au vingt-et-unième siècle*, ouvrage cité, p. 761.

¹⁰ LEROY Marc, *Sociologie de l'impôt*, ouvrage cité, p. 7.

¹¹ ARDANT Gabriel, *Histoire de l'impôt*, Paris, Fayard, 1971, tome 1, p. 17.

à la fois ce par quoi le capitalisme rend possible la bureaucratie et ce par quoi un État peut réguler son économie¹². Dans *La dynamique de l'Occident*, Elias analyse pour sa part l'instauration d'un monopole fiscal comme une étape essentielle dans « la sociogenèse de l'État »¹³, caractérisée par toute une série de luttes contre les exigences de plus en plus grandes du pouvoir central. Elias ajoute : « *Aucun homme en tant qu'individu n'a créé les impôts ou le monopole fiscal ; personne n'a œuvré à travers les siècles en vue de mettre sur pied de telles institutions. Les impôts sont, comme toutes les autres institutions, un produit de l'interdépendance sociale. Ils procèdent de la lutte des groupes et intérêts sociaux* »¹⁴. Cette précision est loin d'être anodine dans le cadre de l'analyse de phénomènes économiques et sociaux qui courent sur plusieurs décennies, mais qu'on a pourtant tendance à réduire à une date symbolique. Ainsi, dans son enquête sur *L'ordre de la dette*, Benjamin Lemoine revient sur la manière dont la dénonciation de la privatisation de la création monétaire se fige sur une date (la loi du 3 janvier 1973), considérée comme « le fait générateur rendant impossible le recours direct de l'État à sa banque centrale »¹⁵, alors que l'enquête suggère que cette interdiction allait déjà de soi dans l'esprit des principaux acteurs du Trésor. Ainsi, tout en « *traquant l'État derrière la forme juridique* »¹⁶, il convient, dans l'étude du processus menant à l'adoption en 1914 de l'impôt sur le revenu, de ne pas s'arrêter à une date, puisque cette même question était déjà débattue en 1848, puis tel un marronnier entre 1870 et 1914. On gagne beaucoup plus à rappeler le lien historique entre fiscalité et fait parlementaire (« *No taxation without representation* »), illustré par les révolutions anglaise, états-unienne et française, qui ont toutes pour détonateur (ce qui ne veut pas dire pour cause unique) la question de la souveraineté fiscale et budgétaire.

Dans une lettre au physicien français Jean-Baptiste Le Roy, Benjamin Franklin écrit le 13 décembre 1789 : « *Hélas ! Qu'y a-t-il de certain dans ce monde, hormis la mort et l'impôt ? [In this world, nothing can be said to be certain, except death and taxes]* »¹⁷. Franklin reprend là, semble-t-il, une expression déjà présente dans *The Political History of the Devil* de Defoe (1726), mais qui s'est surtout peu à peu lexicalisée dans la langue anglaise sous l'idiome « *death and taxes* ». Contrairement à ce que véhicule ce fait de langue, on peut s'interroger sur l'inéluctabilité de la fiscalité telle qu'elle se structure dans les années 1900-1914, comme le fait Marc Leroy : « *Il convient de savoir si la structure de l'économie au début du vingtième siècle imposait l'introduction de l'impôt sur le revenu. La réponse est négative, au sens où aucun déterminisme économique n'explique la réforme fiscale, même si des facteurs économiques la justifient* »¹⁸. Il est indéniable que les guerres sont toujours une variable du changement fiscal : l'impôt sur le revenu est adopté en France à la veille du premier conflit mondial ; aux États-Unis, le premier impôt fédéral est voté au moment de la guerre de Sécession (il sera abandonné quelques années après) ; en Grande-Bretagne, c'est la guerre des Boers qui pousse le gouvernement à rendre progressif l'*income tax* adopté dès 1842. Cependant, comme le fait remarquer là encore Marc Leroy, « *la hausse des impôts pour financer la guerre est présentée comme une nécessité, alors que divers choix existent (recourir à l'emprunt, réduire les*

¹² Voir *Économie et société*, traduction de Julien Freund et alii, Paris, Plon, 1971 [1921], tome 1, p. 230 et p. 368.

¹³ ELIAS Norbert, *La dynamique de l'Occident*, traduction de Pierre Kamnitzer, Paris, Calmann-Lévy, 1991 [1939], p. 153-183.

¹⁴ *Ibidem*, p. 161.

¹⁵ LEMOINE Benjamin, *L'ordre de la dette : les infortunes de l'État et la prospérité des marchés*, Paris, La Découverte, 2016, p. 35.

¹⁶ *Ibidem*, p. 264.

¹⁷ Lettre de Benjamin Franklin à Jean-Baptiste Le Roy (13 décembre 1789), *Correspondance de Benjamin Franklin*, traduction d'Édouard Laboulaye, Paris, Hachette, 1866, volume 2, p. 505.

¹⁸ LEROY Marc, *Sociologie de l'impôt*, ouvrage cité, p. 13.

dépenses, supprimer des exonérations) »¹⁹. Alors que les détracteurs de l'impôt voient en lui une forme de spoliation des revenus et patrimoines privés, Gabriel Ardant le décrit au contraire comme « *une technique libérale* »²⁰, en expliquant qu'il existe d'autres procédés pour faire participer les citoyens et les faire contribuer en nature : la corvée, la réquisition des biens ou des services, le service militaire, la réglementation des activités économiques. L'impôt est ainsi une modalité qui « *laisse le sujet ou le citoyen libre d'organiser sa tâche à sa guise, et de choisir les produits qu'il vendra pour se procurer l'argent nécessaire à l'apurement de sa dette* »²¹. Dans la séquence que nous allons disséquer dans ce chapitre le réflexe de l'histoire des possibles trouve donc aussi à s'appliquer : si l'acquittement de l'impôt sur le revenu est aujourd'hui un repère médiatisé du calendrier social, il est loin d'en avoir toujours été ainsi.

La question de la politisation du débat autour de l'impôt sur le revenu peut être vue comme un corrélat de ce qui vient d'être rappelé sur la non-inéluclabilité de la fiscalité. À ce sujet, il faut se garder de toute considération trop tranchée. Si, en France, « *toute tendance vers la "gauche" a pour effet de poser le problème de l'impôt sur le revenu* »²², et si la mise en place de cet impôt correspond à un vieux thème des républicains avancé depuis le discours de Belleville de Gambetta, il faut aussi voir que, pour les radicaux, le recours à l'impôt personnel et progressif était considéré comme le moyen « *d'obtenir des réformes sociales sans modifier la structure de la société* »²³. Qui plus est, dans le débat sur l'imposition, le clivage droite-gauche, quoique heuristique, est malmené. Certains grands patrons sont ainsi favorables à la création d'un impôt sur le revenu sur le modèle de ce qui s'est produit en Angleterre²⁴, où le conservateur Peel a mis en place un *income tax* non progressif en contrepartie de l'abaissement des droits de douane, ce qui était attractif pour les industriels. Cet exemple de création d'un impôt en échange de la liberté douanière indique qu'on ne peut pas classer, sans autre forme de procès, l'impôt sur le revenu comme une politique de gauche. Ainsi que le précise Marc Leroy, « *pour la politique fiscale, le clivage gauche-droite peut jouer, mais n'apparaît pas en général déterminant, sauf à certaines périodes plus "idéologiques"* »²⁵ (ce qui est, à n'en pas douter, le cas de la Troisième République).

Dans sa grande étude historique sur la fiscalité, Gabriel Ardant écrit : « *L'impôt est une technique, une des techniques de la vie en société, mais son histoire est autre chose que l'énumération des divers procédés inventés par les gouvernements pour s'approprier les ressources des contribuables* »²⁶. Les raisons pour lesquelles l'impôt sur le revenu concentre autant l'attention sont ainsi nombreuses : il s'agit non seulement d'un symbole (plus ou moins fort selon qu'il est progressif ou non), mais aussi d'une source de données fiscales et d'un instrument de connaissances des grandes masses financières de l'État. On peut à nouveau rejoindre Gabriel Ardant lorsqu'il déclare : « *L'histoire de l'impôt est intimement liée à l'histoire générale, à l'histoire économique certes, mais aussi, et plus qu'on ne le croirait, à l'histoire politique. Il est peu d'institutions qui aient plus profondément marqué la vie des hommes, leurs relations et leurs progrès* »²⁷. Faisant fond sur cette pluralité d'angles d'approche, ce chapitre est de nature hybride : il mêle histoire politique, sociologie de l'impôt,

¹⁹ LEROY Marc, *Sociologie de l'impôt*, ouvrage cité, p. 36.

²⁰ ARDANT Gabriel, *Histoire de l'impôt*, ouvrage cité, tome 1, p. 11.

²¹ *Ibidem*.

²² *Ibidem*, tome 2, p. 404.

²³ *Ibidem*, p. 407.

²⁴ Cf. Robert Schnerb, « La politique fiscale de Thiers » in Jean Bouvier, Robert Schnerb et Jacques Wolff (dir.), *Deux siècles de fiscalité française*, Paris, Mouton, 1973, p. 166.

²⁵ LEROY Marc, *Sociologie des finances publiques*, Paris, La Découverte, 2007, p. 16.

²⁶ ARDANT Gabriel, *Histoire de l'impôt*, ouvrage cité, tome 1, p. 9.

²⁷ *Ibidem*.

anthropologie du don et théorie politique. Il cherche à évaluer l'impact de la fiscalité sur la construction idéologique du service public tout en qualifiant l'affinité de cette notion avec le socialisme (Jaurès), la solidarité (Léon Bourgeois) et le don (Mauss). Une fois n'est pas coutume, nous ne procédons pas dans ce chapitre de manière *strictement* chronologique. Nous nous intéressons à la répartition de la richesse du fait de la fiscalité existante à la Belle Époque (A), puis revenons sur le débat des années 1900-1914 autour de la progressivité (B). Le dernier moment du chapitre est consacré aux justifications de la fiscalité produites par les principaux acteurs de notre prosopographie (C).

A) Ce que révèle l'absence de progressivité : une concentration massivement inégalitaire de la richesse

Avant d'entrer plus avant dans l'analyse de l'organisation fiscale de la France de la Belle Époque, il convient de rappeler qu'un impôt peut être soit proportionnel (et donc unique) soit progressif (marginal). D'autre part, l'alternative est, à l'époque, entre un calcul fondé sur les signes extérieurs de richesse des individus et un système déclaratif reposant sur la sincérité des contribuables eux-mêmes. C'est dans ce contexte que grandit la société de la Belle Époque, une société extrêmement inégalitaire, « *l'une des plus inégalitaires de l'histoire, sous des formes et suivant une logique qui – semble-t-il – seraient difficilement acceptées aujourd'hui* »²⁸. On parle en effet d'une époque où le centile supérieur (les 1 % des foyers ayant les revenus les plus élevés) est massivement dominé par les rentiers. Aux alentours de 1900, la part du décile supérieur (les 10 % les plus riches) représente, selon Thomas Piketty, 45 à 50 % du revenu national, contre 30 à 35 % aujourd'hui²⁹. Faute d'impôt sur le revenu avant 1914 (et même, en termes de données disponibles, avant 1919), il n'existe pas de chiffrage détaillé sur la structure des revenus avant cette date. Piketty se rabat sur les évaluations de la distribution des revenus réalisées par le ministère des Finances avant 1914 dans le cadre des différents projets de loi sur l'impôt sur le revenu discutés au Parlement, ainsi que sur les données issues des droits sur les successions (mis en place en 1791 et rendus progressifs en 1901). C'est dire les manques d'une fiscalité entièrement fondée sur les impositions indirectes (a), justifiée par le mythe égalitaire d'une France de petits propriétaires (b) mais battue en brèche par les premières données rendues disponibles par la loi de 1901 sur les successions, lesquelles permettent de commencer à poser en meilleurs termes la question de la justice fiscale (c).

a) Un système peu perfectionné d'impositions indirectes

L'organisation d'avant 1914 est assise sur un système d'impôts de répartition, ce qui signifie qu'au lieu de fixer chaque année un taux d'imposition applicable à une assiette déterminée (système dit de quotité), l'État définissait annuellement le montant total des recettes que les différentes contributions devaient rapporter, à charge ensuite aux départements et aux communes de s'organiser pour rapporter la somme voulue. Ce système était fondé sur les fameuses 4 « vieilles », créées sous la Révolution française : la contribution des « portes et fenêtres » (calculées en fonction du nombre de portes et de fenêtres de l'habitation principale du contribuable), la contribution foncière (équivalent de la taxe foncière actuelle), la contribution des patentes (aujourd'hui, *mutatis mutandis* : la taxe professionnelle) et la contribution personnelle mobilière (équivalent actuel de la taxe d'habitation). Avec ces 4 contributions, on ne taxait pas des individus, mais des signes extérieurs de richesse, de la façon la plus rudimentaire et la plus pratique qui soit (ainsi la contribution des « portes et fenêtres » présentait l'avantage pour le fisc de calculer l'impôt sans avoir à pénétrer dans la maison du

²⁸ PIKETTY Thomas, *Le capital au vingt-et-unième siècle*, ouvrage cité, p. 429.

²⁹ *Ibidem*, p. 428.

contribuable). Les 4 vieilles correspondaient également à un système fiscal indiciaire, c'est-à-dire calculé à partir d'indices « *censés mesurer la capacité contributive du contribuable, et non pas à partir du revenu lui-même, qui n'avait jamais à être déclaré* »³⁰. Plutôt que de manière forfaitaire, ces impôts étaient acquittés par les Français en 1 ou 2 fois dans l'année. Les rentrées d'argent étaient donc inégales pour l'État et les collectivités, et il arrivait que les caisses fussent vides en début d'année : « *Au cours du premier semestre, les comptables rencontrent des difficultés pour verser les mandats aux instituteurs ou aux agents municipaux, faute d'argent en quantité suffisante dans leur caisse* »³¹. Malgré l'adoption de la loi de juin 1872 sur le revenu des valeurs mobilières (impôt moderne dans sa forme, qui taxait à hauteur de 3 % les dividendes versés aux actionnaires et les intérêts touchés par les porteurs d'obligation), c'est la logique du « tout-indirect » qui triomphe au début de la Troisième République, puisque c'est par les dégrèvements (sur le sel en 1877 puis sur les taxes postales et télégraphiques en 1878) que les pouvoirs publics tentent de desserrer l'étau qui pèse sur la consommation. Entre 1877 et 1880, ce sont aussi près de 300 millions de dégrèvement qui sont votés par le Parlement. On peut aussi signaler, d'autre part, la diminution des impôts judiciaires, avec notamment, dans les années 1890, l'allègement des frais de justice, en lien avec l'assistance judiciaire établie depuis 1851.

La rusticité de la fiscalité antérieure aux réflexions sur la progressivité ne peut se comprendre sans référence à ce qui constitue alors une obsession pour les autorités, à savoir le consentement à l'impôt. Comme l'écrit Nicolas Delalande, « *le bon citoyen, en plus d'être un écolier obéissant et un conscrit discipliné, se doit d'être un contribuable consentant* »³². Cette vigilance à l'égard du consentement des payeurs joue comme une véritable atténuation à toutes les tentatives de réforme, y compris du point de vue éducatif : « *Les critiques contre l'injustice du système fiscal restent feutrées, et les manuels s'efforcent de limiter les espoirs de transformation radicale de l'impôt, de peur qu'une remise en cause trop franche des prélèvements existants ne légitime des attitudes de résistance au paiement des contributions. L'impôt unique sur le revenu est ainsi présenté comme une chimère potentiellement dangereuse* »³³. Pourtant, le système déclaratif qu'impliquerait une taxation des revenus est défendu par les républicains de gauche comme un moyen de manifester et d'exalter la vertu des citoyen-ne-s. En 1872, le député républicain Jules Barni écrit :

Dans une république, c'est-à-dire dans un gouvernement que les citoyens ne peuvent plus regarder comme leur ennemi, puisque ce gouvernement, c'est eux-mêmes, ils ne se feront pas de leur parole un moyen de fraude ; la confiance même que la loi leur accordera servira à développer en eux l'habitude de la bonne foi.³⁴

L'argument de la désaffection à l'endroit de l'imposition a néanmoins un pouvoir de persuasion qui porte au-delà des milieux conservateurs. Dans un article de 1889 à la *Revue d'économie politique*, Gide se dit ainsi favorable à l'impôt sur le revenu comme instrument de redistribution des richesses, mais il avoue aussi sa peur que le faible nombre de Français qui seraient soumis à cet impôt n'affaiblisse le sentiment citoyen et ne trouble la paix civile : « *Quand la hiérarchie des fortunes est en quelque sorte consacrée par un affichage public et officiel, elle devient par-*

³⁰ PIKETTY Thomas, *Les hauts revenus en France au vingtième siècle : inégalités et redistributions (1901-1998)*, Paris, Grasset, 2001, p. 234.

³¹ DELALANDE Nicolas et SPIRE Alexis, *Histoire sociale de l'impôt*, ouvrage cité, p. 35.

³² DELALANDE Nicolas, *Les batailles de l'impôt : consentement et résistances de 1789 à nos jours*, Paris, Éditions du Seuil, 2011, p. 279.

³³ *Ibidem*, p. 116.

³⁴ BARNI Jules, *Manuel républicain*, Paris, Germer-Baillière, 1872, p. 95.

là même encore plus intolérable »³⁵. Gide relève le fait que l'impôt sur le revenu constitue selon lui un repoussoir « interclassiste » : « Il suffit de causer avec quelques villageois ou même quelques citadins pour s'assurer à quel point l'impôt sur le revenu est profondément impopulaire non seulement chez ceux qui ont de gros revenus, cela va de soi, mais, chose curieuse, chez ceux-là même qui n'en ont guère ou qui n'en ont point »³⁶. La concorde civile s'accommode des inégalités de revenus lorsqu'elles sont tues, tel semble être l'argument principal du professeur d'économie politique : « La véritable raison est, je crois, que, dans une société démocratique, personne ne se soucie qu'on connaisse au juste le chiffre de ses revenus, même abstraction faite de toute question d'impôts : on ne veut pas les avouer s'ils sont gros, de peur d'être jaloué ou exploité ; on veut encore moins les avouer s'ils sont petits, de peur d'être méprisé »³⁷.

b) Le mythe égalitaire d'une France de petits propriétaires

Les économistes libéraux figurent en bonne place dans le combat des milieux conservateurs et possédants contre les premiers efforts républicains pour instaurer un embryon de progressivité. Dans une charge qui n'est pas sans rappeler celle de Dugué ou d'Eichthal contre les syndicats « malfaiteurs », Yves Guyot incrimine chez les socialistes « la brutalité stupide des pillards » qui « vont jusqu'à supprimer la richesse pour en obtenir plus »³⁸. De manière plus polie, Paul Leroy-Beaulieu s'escrime à saper les bases « scientifiques » de la progressivité : « La théorie de l'impôt progressif n'est pas rationnelle ; elle ne sort pas d'une analyse exacte des faits sociaux ; elle est superficielle ; ce n'est pas une doctrine scientifique. Cette théorie est en outre dangereuse, parce que, partant du principe de l'égalité de sacrifice, elle a une tendance invincible à vouloir corriger les inégalités sociales ; il y a un entraînement qui peut être fatal »³⁹. À l'époque, Leroy-Beaulieu fait figure de caution savante pour les fractions supérieures de la société. Celui que Christophe Charle décrit comme « un porte-parole de la grande bourgeoisie orléaniste-libérale »⁴⁰ est alors professeur à l'École libre des sciences politiques, où il enseigne l'histoire financière de l'Angleterre. En 1878, il est élu à l'Académie des sciences morales et politiques avant de gagner deux ans plus tard le Collège de France, où il reprend de son beau-père Michel Chevalier la chaire d'économie politique. En 1877, Leroy-Beaulieu publie la première édition de son *Traité de la science des finances*, qui connaîtra 7 rééditions jusqu'en 1912 et qui est « le premier grand ouvrage complet et systématique du genre en France »⁴¹. Il est aussi le premier à distinguer économie politique et finances publiques, celle-ci représentant virtuellement, comme on le verra plus bas, une discipline antagoniste par rapport à celle-là. Thomas Piketty résume ainsi l'argument principal dont se servent les économistes libéraux :

³⁵ GIDE Charles, « Chronique – la psychologie de l'impôt sur le revenu », *Revue d'économie politique*, 1889, p. 63. Voir aussi le *Cours d'économie politique* (Paris, Sirey, 1909, p. 699).

³⁶ GIDE Charles, « Chronique – la psychologie de l'impôt sur le revenu », article cité, p. 60.

³⁷ *Ibidem*, p. 62.

³⁸ GUYOT Yves, *Les principes de 89 et le socialisme*, Paris, Librairie Charles Delagrave, 1894, p. 203.

³⁹ LEROY-BEAULIEU Paul, *Traité de la science des finances*, Paris, Guillaumin, 1887, volume 2, p. 137.

⁴⁰ CHARLE Christophe, « Les “classes moyennes” en France : discours pluriel et histoire singulière (1870-2000) », *Revue d'histoire moderne et contemporaine*, numéro 50-4, 2003, p. 111. On retrouve le même descriptif dans Renaud Dorandeu, « Faire de la politique » : contribution à l'étude des processus de politisation. L'exemple de l'Hérault de 1848 à 1914, thèse pour le doctorat de science politique, Université Montpellier I, 1992, p. 282-285.

⁴¹ DURELLE-MARC Yann-Arzel, « Pour “une idée raisonnée de ce que doit être un bon système de finances” : Paul Leroy-Beaulieu (1843-1916) ou la science des finances publiques à la fin du dix-neuvième siècle » in AUDREN Frédéric, HALPÉRIN Jean-Louis et STORA-LAMARRE Annie (dir.), *La République et son droit (1870-1930)*, ouvrage cité, p. 179.

Le Code civil garantit l'égalité absolue face au droit de propriété et à celui de contracter librement (tout au moins pour les hommes). À la fin du dix-neuvième siècle et à la Belle Époque, les économistes conservateurs français – tel Paul Leroy-Beaulieu – utilisaient souvent cet argument pour expliquer que la France républicaine, pays de « petits propriétaires », pays devenu égalitaire grâce à la Révolution, n'avait aucunement besoin d'un impôt progressif et spoliateur sur le revenu ou sur les successions, contrairement au Royaume-Uni monarchique et aristocratique.⁴²

Les penseurs libéraux recyclent donc à leur compte l'héritage juridico-politique de la Révolution française afin d'anesthésier les velléités des républicains qui s'aventureraient à présenter un projet de réforme d'impôt sur le revenu. Quand le débat progressera dans les années 1900-1910, les acteurs de l'Association d'études fiscales et sociales (voir *infra*) utiliseront les travaux de Leroy-Beaulieu, notamment l'*Essai sur la répartition des richesses et sur la tendance à une moindre inégalité des conditions* (1881, constamment réédité jusqu'au début des années 1910) pour insister sur la très grande dissémination de la propriété, immobilière et foncière, dans la société française.

Bien que l'inégale répartition de la propriété foncière au dix-neuvième siècle fût déjà bien connue avant eux, les travaux d'histoire économique de Thomas Piketty et des autres chercheurs qui ont collaboré avec lui ont fortement remis en perspective cette idée d'une société égalitaire de petits propriétaires, véritable mythe politique de la Troisième République. Avec Gilles Postel-Vinay et Jean-Laurent Rosenthal, Thomas Piketty établit en effet que 1 % des individus les plus riches concentraient 55 % de la valeur des patrimoines déclarés en 1913⁴³. Avec à l'époque un revenu moyen de l'ordre de 1400 à 1500 francs par an et par foyer, « *il "suffisait" en 1900-1910 de dépasser les 2500 francs de revenu annuel pour faire partie des 10 % des foyers disposant des revenus les plus élevés, et les 10 000 francs de revenu annuel pour faire partie des 1 % des foyers disposant des revenus les plus élevés* »⁴⁴. Thomas Piketty insiste ainsi sur une évolution macro-économique de long terme, qui permet de mieux comprendre la distribution inégale du capital à l'orée de la Première Guerre mondiale :

D'un point de vue fiscal, la caractéristique fondamentale de la période qui s'achève en 1914 est que les personnes disposant de hauts revenus ont pu, et ce pendant plus d'un siècle, « accumuler en paix » : les impôts directs n'ont jamais dépassé des niveaux de l'ordre de 3-4 % de leurs revenus, c'est-à-dire des niveaux pratiquement insignifiants. Très concrètement, cela signifie que les hauts revenus, après avoir payé leurs impôts, disposaient pendant tout le dix-neuvième siècle et jusqu'en 1914, d'au moins 96-97 % (voire plus de 98 %, d'après les estimations données par Caillaux) de leurs revenus avant impôt pour consommer, rémunérer leurs domestiques, et surtout acquérir de nouvelles propriétés, élargir leur portefeuille de valeurs mobilières, financer de nouveaux investissements dans leurs entreprises.⁴⁵

On peut ajouter à cette analyse le fait que l'inégalité enveloppait également la répartition entre les revenus du travail et les revenus du capital : « *A la veille de la Première Guerre mondiale, l'inégalité des revenus – telle que mesurée par la part du centile supérieur – était plus de trois fois plus forte que l'inégalité des salaires* »⁴⁶. Thomas Piketty explique ce résultat par le fait qu'à la Belle Époque, le capital est beaucoup plus concentré que le travail, de sorte que les dividendes donnés par le premier sont massivement surreprésentés au sein du décile supérieur

⁴² PIKETTY Thomas, *Le capital au vingt-et-unième siècle*, ouvrage cité, p. 61.

⁴³ PIKETTY Thomas, POSTEL-VINAY Gilles et ROSENTHAL Jean-Laurent, « Wealth Concentration in a Developing Economy: Paris and France (1807-1994) », *American Economic Review*, numéro 96-1, 2006, p. 248.

⁴⁴ PIKETTY Thomas, *Les hauts revenus en France au vingtième siècle*, ouvrage cité, p. 237.

⁴⁵ *Ibidem*, p. 238.

⁴⁶ *Ibidem*, p. 431.

de la hiérarchie des revenus, et particulièrement au niveau du centile supérieur, qui mesure de manière encore plus fine la répartition statistique des fractiles. Ces résultats, issus du dépouillement systématique des sources fiscales disponibles, s'accordent avec ce qu'on peut constater via d'autres documents. Ainsi, commentant le témoignage du fils d'un ingénieur des Ponts et Chaussées sous le Second Empire relatif aux dépenses régulières de son père, Christophe Charle note : « *On remarque des traits caractéristiques de la bourgeoisie du temps : la faiblesse des impôts et du loyer, la maigreur des dépenses de santé et de culture, la prédominance des dépenses d'intérieur et la part élevée des aumônes qui compensent, relativement, les prélèvements sociaux ou fiscaux inexistantes* »⁴⁷.

c) *Une imposition voulue indolore qui évacue complètement la question de la justice fiscale*

Le tableau de la « France fiscale » d'avant l'impôt sur le revenu ne serait pas complet si on ne mentionnait pas l'idée, dominante à l'époque, selon laquelle l'imposition ne doit permettre que le fonctionnement de l'État, sans perturber l'activité économique. Là encore, c'est vers Paul Leroy-Beaulieu qu'il faut se tourner pour trouver une expression de cette opinion : « *Un État a des besoins : il ne s'agit pas pour nous en ce moment de savoir quels ils sont et quels ils doivent être, mais comment il peut les satisfaire le plus amplement possible avec le minimum de dommages et de sacrifices pour les particuliers* »⁴⁸. L'impôt doit donc être inoffensif. Si cette neutralité des prélèvements fait penser au mot de Colbert (« *La fiscalité, c'est l'art de plumer l'oie sans qu'elle ne crie trop* »), elle représente également, lorsqu'elle est jointe à la défense du secret administratif ou du secret des affaires (contre un éventuel système déclaratif) un formidable moyen d'éluder la question de la justice fiscale. Thomas Piketty nous apprend ainsi que, d'après les estimations données par Caillaux, « *les contribuables français d'avant 1914 ne payaient au total jamais plus de 2,21 % de leur revenu au titre des "quatre vieilles"* »⁴⁹. En 1900, selon les estimations de l'auteur du *Capital au vingt-et-unième siècle*, le taux de prélèvements obligatoires oscillait entre 8 et 10 % du PIB, chiffre qu'il faut rapprocher de ce qu'écrit Piketty par ailleurs, à savoir qu'avec 7 à 8 % du revenu national, « *il est possible de remplir les grandes fonctions régaliennes (police, justice, armée, affaires étrangères, administration générale, etc.), mais pas beaucoup plus* »⁵⁰.

L'argumentaire des opposants de l'époque à une réforme de la fiscalité ne s'en tient pas à la simple constatation d'une égalité juridique obtenue depuis de la Révolution française. Le symbole donné par cette dernière autorise une rhétorique plus globale à l'intérieur de laquelle est mis en avant le fait que ce sont les choses qu'il faut taxer, et non les personnes, car les droits de l'individu sont sacrés. C'est ainsi l'argument de Thiers lorsque l'Assemblée nationale débat en janvier 1872 de la possible instauration d'un nouvel impôt : « *Pour moi, l'impôt sur le revenu, c'est le socialisme par l'impôt. Le socialisme par l'impôt est seul dangereux, parce que c'est le loup qui revêt la peau du mouton. Il revêt des formes trompeuses, si trompeuses qu'il a trompé beaucoup d'entre vous* »⁵¹. Après que le principe de ce nouvel impôt a été repoussé par l'Assemblée, les libéraux ne vont cesser de marteler que la progressivité s'apparente à de la « volerie graduée ». « *Les excès de la progression sont inhérents à son essence même* », écrit l'inspecteur des finances René Stourm dans le *Nouveau dictionnaire d'économie politique*

⁴⁷ CHARLE Christophe, *Les hauts fonctionnaires en France au dix-neuvième siècle*, ouvrage cité, p. 26.

⁴⁸ LEROY-BEAULIEU Paul, *Traité de la science des finances*, Paris, Alcan, 1906, tome 1, p. 2.

⁴⁹ PIKETTY Thomas, *Les hauts revenus en France au vingtième siècle*, ouvrage cité, p. 238.

⁵⁰ PIKETTY Thomas, *Le capital au vingt-et-unième siècle*, ouvrage cité, p. 758.

⁵¹ THIERS Adolphe, discours du 13 janvier 1872, *Discours parlementaires de Monsieur Thiers*, Paris, Calmann-Lévy, 1883, p. 40.

dirigé par Joseph Chailley-Bert et Léon Say (1891)⁵². Pour ce dernier, collègue de Stourm à l'Institut, il ne peut y avoir d'impôts plus justes que ceux créés par les révolutionnaires contre le despotisme d'Ancien Régime, sous peine de revenir à une forme de féodalité⁵³. De telles prises de position rendent ainsi intelligible l'absence de véritable débat sur la progressivité à la fin du dix-neuvième siècle : « *Des années 1880 aux années 1890, le débat porte moins sur la question de l'impôt sur le revenu, qui soulève de trop nombreux conflits et pourrait mettre en péril le consentement des contribuables, que sur l'aménagement ou la suppression des prélèvements existants* »⁵⁴. De fait, si la fiscalité des boissons, dont le caractère inique est dénoncée de toutes parts, est réformée par la loi de décembre 1900 (qui assouplit les droits sur les vins et taxe fortement les autres alcools), c'est au nom d'un combat où se mélange un souci du consommateur, une volonté de soulager les plus pauvres ainsi que des motifs d'hygiénisme et d'antialcoolisme, mais nullement un impératif de justice fiscale⁵⁵.

En termes de progressivité, la première mesure législative introduite en France est la loi du 25 février 1901, qui rend (faiblement) progressif l'impôt sur les successions. Aux termes de cette loi, qui est votée sous l'impulsion du ministre des Finances Joseph Caillaux, le taux de prélèvement le plus élevé est de 5 % (il sera porté à 6,5 % en 1911). Malgré la modestie du taux appliqué, cette nouvelle législation a du mal à passer auprès des défenseurs de l'imposition minimale et indolore : « *Une telle ponction fiscale apparaît exorbitante aux yeux des contribuables fortunés de l'époque, qui ont souvent tendance à considérer qu'un "fils succédant à son père" ne fait en réalité qu'accomplir un "devoir sacré" de perpétuation d'une même propriété familiale, et que cette simple perpétuation ne devrait donner lieu à aucune imposition* »⁵⁶. Toujours est-il que les nouveaux dépouillements successoraux publiés par l'administration fiscale après 1901 font l'effet d'un révélateur. Lors du débat sur l'impôt sur le revenu, Joseph Caillaux (cf. encadré 24), qui, était aux premières loges pour connaître de ces résultats saisissants, déclare à ses pairs : « *Nous avons été conduits à croire, à dire que la France était le pays des petites fortunes, du capital émietté et dispersé jusqu'à l'infini. Les statistiques que le nouveau régime successoral nous fournit nous obligent à en singulièrement rabattre [...] Messieurs, je ne puis dissimuler que ces chiffres ont pu dans mon esprit modifier quelques-unes de ces idées préconçues. Le fait est qu'un nombre fort restreint de personnes détiennent la plus grande partie de la fortune du pays* »⁵⁷. On peut ainsi conclure cette première section avec Thomas Piketty, qui affirme au sujet de la loi de février 1901 qu'il s'agit d'un exemple intéressant « *montrant qu'un impôt, même appliqué avec des taux faibles, peut être une source de connaissance et de transparence démocratique* »⁵⁸.

Encadré 24 : Joseph Caillaux, l'homme de l'impôt sur le revenu

« *Je suis né, je n'ai ni à m'en vanter, ni à en rougir, de parents millionnaires* », déclare Joseph Caillaux dans la déposition faite le 22 juillet 1914 lors de son procès⁵⁹. Son père est

⁵² STOURM René « Impôt » in CHAILLEY-BERT Joseph Chailley Bert et SAY Léon (dir.), *Nouveau dictionnaire d'économie politique*, Paris, Guillaumin, 1891, tome 2, p. 21.

⁵³ Cf. Léon Say, *Les solutions démocratiques de la question des impôts : conférences faites à l'École libre des sciences politiques*, Paris, Guillaumin, 1886.

⁵⁴ DELALANDE Nicolas, *Les batailles de l'impôt*, ouvrage cité, p. 107.

⁵⁵ Sur la discussion autour de cette loi, voir Nicolas Delalande, *Les batailles de l'impôt*, ouvrage cité, p. 95-98.

⁵⁶ PIKETTY Thomas, *Le capital au vingt-et-unième siècle*, ouvrage cité, p. 810.

⁵⁷ CAILLAUX Joseph, *L'impôt sur le revenu*, Paris, Berger-Levrault, 1910, p. 530.

⁵⁸ PIKETTY Thomas, *Le capital au vingt-et-unième siècle*, ouvrage cité, p. 813.

⁵⁹ Cité par Jean-Claude Allain, *Joseph Caillaux : le défi victorieux (1863-1914)*, Paris, Imprimerie nationale, 1978, p. 45.

polytechnicien, ingénieur des Ponts et Chaussées, président du PLM, député (centre-droit voire royaliste) de la Sarthe de 1871 à 1876, ministre des Travaux publics sous Mac Mahon puis ministre des Finances dans le gouvernement de Broglie (1877). Du côté maternel, son grand-père était banquier. Pour le jeune Manceau, c'est presque une obligation familiale de préparer le concours d'entrée à l'École polytechnique. Malheureusement pour lui, il échoue à intégrer le prestigieux établissement et se rabat sur une licence de droit et sur le concours de l'Inspection des Finances. Reçu en 1888, il devient inspecteur adjoint puis inspecteur principal (1891), ce qui lui procure l'occasion de participer à de multiples tournées en province. Dès son admission dans le grand corps, il est recruté par l'ELSP, où il est chargé de la conférence de préparation à l'Inspection des Finances. En 1896, Joseph Caillaux tente de succéder à son père comme maire et conseiller général d'Yvré-Levêque, dans la Sarthe, mais il est battu. Le futur ministre des Finances bascule à gauche au moment de l'Affaire. Aux élections de 1898, il est élu député de l'Union démocratique, dans la Sarthe, en battant le duc de Doudeauville dans une circonscription tenue jusque-là par la droite royaliste. Lui qui parle de Waldeck-Rousseau, dont il est le ministre des Finances, comme de son maître fait alors figure de « républicain de gouvernement », même si, marqué par l'éducation qu'il a reçue de la part d'un précepteur catholique fanatique, il ne goûte guère l'anticléricalisme de Combes. En 1905, il est vice-président de l'Alliance démocratique.

Caillaux exerce ses compétences de réformateur dans le domaine de la fiscalité. Considéré comme l'ingénieur de l'impôt sur le revenu, il connaît en détail les législations étrangères en matière fiscale (notamment l'*income tax* des Britanniques), qu'il a longuement étudiées. Comme le font alors beaucoup de hauts fonctionnaires qui enseignent à l'École libre, il se sert de son cours comme d'un support de publication, et fait paraître, avec Albert Touchard et Georges Privat-Deschanel, ses collègues de l'Inspection des Finances, *Les impôts en France : traité technique* (2 tomes et 2 éditions en 1896 et 1911). En 1910, il publie également une somme de 540 pages sur l'impôt sur le revenu pour accompagner la réforme qu'il a portée au Parlement. Quatre ans plus tôt, dans le gouvernement Clemenceau, Caillaux a en effet retrouvé le ministère de la rue de Rivoli. Entre 1899 et 1902, dans le ministère Waldeck-Rousseau, il avait fait recalculer l'assiette des impôts sur les boissons, sur le sucre et sur les droits de succession afin de faire entrer davantage d'argent dans les caisses de l'État. De 1906 à 1909, il négocie le rachat par l'État des chemins de fer de l'Ouest, et crée en 1908 l'Association française de cautionnement mutuel, destinée à démocratiser la fonction publique. Passé au Parti radical, dont il est le dirigeant de 1912 à 1914, il est Président du Conseil en 1911-1912 puis retrouve le portefeuille des Finances dans le cabinet de Gaston Doumergue (1913-1914), ce qui lui permet de quasiment finaliser l'adoption du projet d'impôt sur le revenu. Les élections de 1914, surtout après le meurtre du directeur du *Figaro* par son épouse, se font sur sa personne. Haï par la droite, il est soutenu par la gauche, et jouit d'une certaine popularité dans le monde ouvrier⁶⁰.

Arrêté pour intelligence avec l'ennemi (1918), Caillaux est condamné par la Haute Cour, puis amnistié (1925). Lui qui a une double domiciliation (11 rue Lesueur, à Paris 16^e, et à Mamers, dans la Sarthe) retrouve alors la politique en devenant conseiller général puis en se faisant élire président de l'exécutif sarthois. De 1925 à 1940, il représente également son département au Sénat, sous les couleurs non plus du Parti radical mais de la Gauche démocratique. Ministre des Finances de Paul Painlevé (1925) puis d'Aristide Briand (1926), président de la Commission des Finances du Sénat de 1932 à 1940, il est le personnage incontournable des finances publiques françaises de l'entre-deux-guerres. Après un dernier passage aux Finances dans le ministère de Fernand Bouisson (1935), il se retire de toute activité politique non sans avoir voté les pleins pouvoirs à Pétain.

Joseph Caillaux est incontestablement un personnage controversé de la Troisième République. En prodiguant ses conseils à des sociétés privées alors qu'il est perçu comme le grand argentier des finances françaises (il accepte aussi par ailleurs de présider les Crédits fonciers égyptien et argentin), il fournit à ses adversaires un motif facile pour l'attaquer, à l'instar de Jèze

⁶⁰ Dans la cote F/7/15938/3 des Archives nationales, on trouve un rapport sur « L'état de l'opinion de l'élément ouvrier au sujet de l'affaire Caillaux », daté du 19 décembre 1917, où il est écrit : « On en parle beaucoup [de l'affaire Caillaux] dans les milieux ouvriers, dont la sympathie serait entièrement acquise à M. Caillaux ».

dans le champ académique. Au-delà des affaires comme l'affaire Calmette ou de celle liée à son attitude pendant la Première Guerre mondiale, son nom reste indissolublement attaché à la question de l'impôt sur le revenu, dont ce spécialiste des finances publiques se fait un des militants les plus actifs. Caillaux est cependant un faible contributeur au débat sur le service public : dans son traité sur les impôts, il se sert de la notion comme d'une catégorie usuelle du lexique juridique. Car le « caillautisme », comme on dit à l'époque, n'est pas une idéologie de soutien aux services publics, mais plutôt une technicité mise au service de la bonne gestion de l'État. Lors de la discussion de 1901 sur la progressivité de l'impôt sur les successions, Caillaux mit par exemple loin de lui l'idée de niveler les fortunes par l'impôt. Tandis que la droite l'accuse, en 1925, de faire voter un budget « *qui entoure le contribuable d'un véritable réseau de suspicion* »⁶¹ pour faire baisser le déficit de l'État, Caillaux tourne aussi le dos au souhait de la gauche de rendre le système fiscal français plus progressif. Aussi cet « *aristocrate démocratique* »⁶² combat-il l'impôt sur le capital exigé par les socialistes, et ne trouve rien à redire aux politiques d'austérité mises en place dans les années 1930. Tout au long des quatre décennies au cours desquelles s'étire sa carrière politique, ses positions ont évolué de plus en plus vers le libéralisme.

B) *L'adoption du premier impôt sur le revenu : un débat long, ardent et symbolique*

Comme l'a montré l'adoption de la loi de 1901 sur les successions, « *l'impôt n'est pas seulement une façon de mettre à contribution les uns et les autres pour le financement des charges publiques et des projets communs, et de répartir ces contributions de la manière la plus acceptable possible ; il est aussi une façon de produire des catégories, de la connaissance et de la transparence démocratique* »⁶³. On pourrait ajouter que l'impôt sur le revenu est également un formidable moyen pour objectiver la richesse. C'est ainsi ce que découvrent les autres pays qui se dotent d'une fiscalité sur le revenu avec taux progressifs : la Prusse en 1891, les Pays-Bas en 1893, l'Italie en 1894. En 1909, la Grande-Bretagne passe de l'*income tax*, qui était un impôt cédulaire, à la *super tax*, qui est un impôt progressif. Les États-Unis en font autant en 1913. En France, selon Nicolas Delalande, ce sont plus de 210 projets ou propositions d'impôts sur le revenu qui sont déposés entre 1870 et 1906⁶⁴. L'historienne du droit Annie Héritier en compte elle 237⁶⁵. À partir de 1914, un « grand » impôt va être versé, celui du sang, le conflit mondial accélérant l'adoption d'une mesure que le Sénat avait laissé traîner et que redoutait tant la bourgeoisie française. Pour éclairer ce résultat, il s'agit d'analyser dans un premier temps la rhétorique des « camps » progressiste et réactionnaire autour de l'impôt sur le revenu (a), afin de mieux comprendre la longueur et l'âpreté du débat au Parlement (b). Parallèlement à ces deux dimensions, l'institutionnalisation des finances publiques à l'Université constitue une toile de fond à ne pas négliger (c).

a) *Rhétorique progressiste et rhétorique réactionnaire*

Si, pour les raisons exposées dans la section précédente, le débat sur la progressivité est phagocyté dans les premières années du régime, il se trouve néanmoins des acteurs politiques pour défendre une fiscalité plus conforme à l'idéal d'égalité républicaine. Dans les années 1870,

⁶¹ « Joseph Caillaux » in WATTEL Béatrice et Michel (dir.), *Qui était qui*, ouvrage cité, p. 361.

⁶² JOLLY Jean (dir.), *Dictionnaire des parlementaires français*, ouvrage cité, tome 3, p. 840.

⁶³ *Ibidem*, p. 33.

⁶⁴ DELALANDE Nicolas, *Les batailles de l'impôt*, ouvrage cité, p. 141.

⁶⁵ HÉRITIER Annie, « Un catalogue des projets d'impôt sur le revenu : une analyse fiscale de 1848 à 1914 », *Revue du Trésor*, numéro 7, 1999, p. 418-431.

le chocolatier Émile-Justin Menier⁶⁶ s'engage par exemple en faveur d'un impôt unique sur le capital et pour une rénovation complète du système fiscal :

Le progrès politique consiste à substituer aux solutions violentes les solutions de l'intelligence et de la science. La politique monarchique, oligarchique et césarienne était l'art de dépouiller les faibles et les ignorants au profit des forts. La politique républicaine doit être l'art d'appliquer les lois de la science sociale dans le but d'assurer à chacun la garantie de ses intérêts et, par conséquent, le respect de ses droits. Or l'ancienne politique considérait l'impôt comme le principal instrument d'oppression pour les faibles et de jouissance pour les forts. C'était, dans la féodalité, l'exploitation de l'homme par le seigneur ; sous la monarchie de droit divin, l'exploitation du peuple au profit du roi et de ses courtisans. L'impôt a encore conservé cette forme. L'État se place en antagonisme avec le contribuable et essaye de lui arracher le plus possible en l'enserrant dans un réseau de taxes onéreuses et vexatoires. Dans la civilisation démocratique et industrielle, l'impôt doit changer complètement de forme. Citoyens du même pays, nous devons nous considérer comme actionnaires de la même société.⁶⁷

Au fur et à mesure que la République se consolide, l'attitude de Menier devient un cas moins isolé. Pour les législatives de 1893, qui voient l'arrivée de 49 élus socialistes à la Chambre, 187 députés ont défendu le principe de l'impôt sur le revenu dans leur profession de foi, contre seulement 69 en 1889⁶⁸. Cela étant, au sein d'une gauche socialiste encore très imprégnée par la tradition anarchiste et libertaire, l'impôt n'est pas conçu « *comme une promesse de redistribution, mais comme un instrument d'oppression aux mains des classes possédantes* »⁶⁹. Proudhon voyait ainsi dans l'idée d'un impôt sur le revenu un simple « *joujou fiscal* », « *une fraise jetée à la gueule du loup* »⁷⁰. Dans son programme de 1880, le Parti ouvrier français réclamait « *l'abolition de tous les impôts indirects* » et « *la transformation de tous les impôts directs en un impôt progressif sur les revenus dépassant 3000 francs* »⁷¹. Cela ne vaut néanmoins pas adhésion immédiate à toutes les tentatives de réforme fiscale menées par les républicains de gouvernement. Nicolas Delalande mentionne ainsi qu'au plus fort de sa discussion au Parlement, la CGT paraît peu mobilisée par le projet d'impôt sur le revenu, qui est à peine mentionné dans les colonnes de son organe, *La Voix du peuple*, entre 1907 et 1909, à la différence du projet de loi sur les retraites, principal thème d'opposition des syndicalistes à l'époque : « *Une partie de la gauche syndicale se détourne de la question de l'impôt sur le revenu pour critiquer "l'impôt sur les morts" que constituerait, selon elle, le projet de loi sur les retraites* »⁷².

Encadré 25 : Jaurès, le droit, l'impôt et les services publics

L'objectif ici n'est pas de proposer une biographie supplémentaire de Jaurès ou de résumer sa riche existence en quelques lignes, mais de spécifier son rapport au droit, à la question qui nous occupe dans ce chapitre et plus généralement sa place dans l'enquête sur le service public. Ce

⁶⁶ On peut renvoyer, sur ce personnage, à Nicolas Delalande, « Émile-Justin Menier, un chocolatier en République : les controverses sur la légitimité de la compétence politique d'un industriel dans la France des années 1870 », *Politix*, numéro 84, 2008, p. 9-33.

⁶⁷ MENIER Émile-Justin, *L'impôt sur le capital*, Paris, Plon, 1874, p. 18.

⁶⁸ Cf. Robert Elliot Kaplan, *Forgotten Crisis: The Fin-de-Siècle Crisis of Democracy in France*, Oxford, Berg, 1995, p. 26-43.

⁶⁹ DELALANDE Nicolas, *Les batailles de l'impôt*, ouvrage cité, p. 5.

⁷⁰ PROUDHON Pierre-Joseph, *Théorie de l'impôt*, Paris, L'Harmattan, 1995 [1861], p. 175 et p. 181.

⁷¹ Article 12 de la partie économique du programme du POF élaboré au congrès de Marseille d'octobre 1879, reproduit dans Jules Guesde et Paul Lafargue, *Le programme du Parti ouvrier : ses considérants et ses articles*, Lille, Imprimerie ouvrière, 1899 [1884], p. 87.

⁷² DELALANDE Nicolas, *Les batailles de l'impôt*, ouvrage cité, p. 21.

faisant, il s'agit de « *clarifier la relation des socialistes à l'État* »⁷³, en même temps que d'expliquer pourquoi l'objectivation prosopographique n'empêche pas de repérer la forte singularité, et même le côté captivant, d'un personnage.

Comme Blum, Jaurès est un bourgeois que son humanisme a conduit au socialisme. Il est né à Castres de parents paysans. À la base, son père et sa mère appartiennent à la bourgeoisie urbaine plus ou moins aisée (ce sont des négociants en laine), et font presque figure de notables dans ce département rural. Ce sont des revers de fortune qui les amènent à s'installer dans une petite ferme à quelques kilomètres de Castres. Boursier au collège, Jaurès est remarqué par un inspecteur général qui le détourne du concours des Postes vers la voie que l'on sait (Normale + agrégation). En 1886, il se marie avec une fille de la bourgeoisie marchande tarnaise, Louise Bois, dont le père est négociant en fromage de gros à Albi.

Jaurès est un intellectuel très vertébré, un élément qui compte pour la Troisième République, où les reclassements politiques sont nombreux. Durkheim, son condisciple à l'ENS, disait de lui qu'il « *n'était pas un penseur* », ajoutant toutefois : « *Quand on causait avec lui de doctrines, d'idées, il était judicieux, plein de bon sens* »⁷⁴. Comme l'écrit Marc Joly, les deux hommes se rejoignent « *sur une même pensée des interdépendances sociales et de l'intégration étatique* » et étaient très proches intellectuellement, mais ils « *ne pouvaient exprimer cette pensée commune de la même façon étant donné les nécessités de leur champ d'appartenance* »⁷⁵. Le socialisme défini par Jaurès a précisément pour caractéristique de reposer sur « *une analyse sociologique globale des interdépendances sociales* »⁷⁶, comme le montre cet extrait de *L'armée nouvelle* :

Je fus saisi, un soir d'hiver, dans la ville immense, d'une sorte d'épouvante sociale. Il me semblait que les milliers et milliers d'hommes qui passaient sans se connaître, foule innombrable de fantômes solitaires, étaient déliés de tous liens. Et je me demandai avec une sorte de terreur impersonnelle comment tous ces êtres acceptaient l'inégale répartition des biens et des maux, et comment l'énorme structure sociale ne tombait pas en dissolution. Je ne leur voyais pas de chaînes aux mains et aux pieds, et je me disais : Par quel prodige ces milliers d'individus souffrants et dépouillés subissent-ils tout ce qui est ?⁷⁷

Le socialisme de Jaurès ressemble ainsi fort à « *une intuition sociologique transposée dans le militantisme politique* »⁷⁸. Contrairement à Durkheim, en effet, le castrais n'est pas resté distant de « la cuisine ». Si, poussé par ces amis républicains d'Albi, il est élu député ferryste en 1885, la politique ne va pas de soi pour Jaurès, contrairement à la légende dorée popularisée par le mot de son oncle l'amiral Benjamin Jaurès (« *Notre Jean va à la politique comme le canard va à l'eau* »). Lors de son premier mandat à la Chambre, la seule pensée d'intervenir à la tribune lui cause « *un effroi presque insurmontable* »⁷⁹. Son premier passage à l'Assemblée est décevant, et il est battu aux élections de 1889. Il s'étonne « *de la pauvreté de pensée des classes dirigeantes et de Jules Ferry lui-même* »⁸⁰.

Au début des années 1890, la conversion de Jaurès au socialisme et à la lutte des classes n'est pas encore totale. En mai 1891, alors qu'il s'est inscrit en droit à la Faculté de Toulouse, il s'oppose en conseil municipal à une adresse de félicitations socialistes aux députés qui ont

⁷³ DELALANDE Nicolas, « Jaurès, les socialistes et l'impôt : les incertitudes du discours républicain », *Cahier Jaurès*, numéro 197, 2010, p. 4.

⁷⁴ Lettre d'Émile Durkheim à Marcel Mauss (20 mai 1916) in DURKHEIM Émile, *Lettres à Marcel Mauss*, ouvrage cité, p. 524.

⁷⁵ JOLY Marc, « La pensée sociologique de Jean Jaurès », *Cahiers Jaurès*, numéro 197, 2010, p. 58.

⁷⁶ *Ibidem*, p. 56.

⁷⁷ JAURÈS Jean, *L'armée nouvelle*, Paris, Union générale d'éditions, 1969 [1911], p. 169.

⁷⁸ JOLY Marc, « La pensée sociologique de Jean Jaurès », article cité, p. 61.

⁷⁹ REBÉRIOUX Madeleine, « Jean Jaurès » in MAITRON Jean et PENNETIER Claude (dir.), *Dictionnaire biographique du mouvement ouvrier français*, ouvrage cité, tome 13, p. 93.

⁸⁰ *Ibidem*.

demandé une enquête sur le récent massacre de Fourmies. Un an plus tard, il se mobilise néanmoins en faveur des mineurs en grève de Carmaux, lesquels lui permettent de faire son retour à la Chambre à la faveur d'une législative partielle (1893). À l'époque, la cité de Carmaux est loin d'incarner la plus grande misère ouvrière⁸¹. C'est cependant à ce moment-là que Jaurès bascule définitivement dans la lutte des classes. Il lit Louis Blanc, Proudhon, Lassalle, Marx, Malon et Brousse, et, à la lecture de ces deux derniers auteurs, se convertit à « *la préparation graduelle du socialisme collectiviste par la républicanisation de l'économie que constitue le contrôle démocratique par le bas (les municipalités et leurs services publics)* »⁸². Parce qu'il pense qu'il faut entrer dans l'appareil d'État pour faire reculer l'Église et l'armée, deux forces hostiles au socialisme, le Castrais apporte alors son soutien à l'expérience Millerand. Comme il l'écrira en 1911 dans *L'armée nouvelle*, Jaurès considère que l'État n'exprime pas « *une classe* », mais « *le rapport des classes* », c'est-à-dire « *le rapport de leurs forces* ». Entre 1906 et 1911, il demande ainsi aux socialistes de s'abstenir lors du vote d'investiture d'un nouveau ministère, afin de lui donner une chance et de le juger sur ce qu'il fait. Au moment de la révolte des vignerons du Midi, il dépose avec Guesde un projet de nationalisation des vignes (1907), avant, de soutenir, 3 ans plus tard, la loi sur les retraites ouvrières. Il se rapproche alors de la CGT et, tout en souhaitant que les instituteurs/rices adhèrent à la confédération, salue toutes les grandes grèves des années 1906-1909. En juin 1911, il vote contre l'investiture de Caillaux car celui-ci refuse de s'engager à réintégrer les cheminots révoqués après Le Mouvement social de 1910.

Jaurès n'est pas tout à fait un professionnel de la politique à la carrière linéaire. En 1895, une grève éclate à la Verrerie Rességuier de Carmaux suite au licenciement d'un ouvrier syndiqué. Le patron de l'usine répond par un lock-out et par le recrutement de « jaunes » à l'échelle de tout le pays, alors que Jaurès épaula les ouvriers dans leur tentative de création d'une verrerie autogérée. Ce conflit social va laisser des traces⁸³. À partir de 1895, Jaurès est obligé d'avoir une garde rapprochée de militants pour le protéger lors des réunions politiques dans sa circonscription, car c'est la chasse à l'homme. Après une campagne difficile où il est sans cesse empêché de parler, il est battu au premier tour des législatives de 1898 par le marquis de Solages, le président de la Compagnie des mines de Carmaux. Les élus socialistes de Paris essaient d'obtenir le désistement d'un des leurs au second tour pour faire une place à Jaurès, mais celui-ci refuse. Il se retrouve alors sans mandat, et doit gagner sa vie. Pour cela, il se tourne vers la Sorbonne et soumet l'idée d'un cours libre sur les principes du socialisme, mais l'Assemblée de la Faculté des lettres refuse sa proposition (21 voix contre 16). Jaurès se rabat sur le journalisme et écrit un article tous les 2 jours à *La Petite République* pour 1000 francs par mois, tout en acceptant de prendre la direction d'un volume collectif d'histoire de France qu'il intitule *Histoire socialiste*. Réélu en 1902, il va, à partir de 1905-1906, s'opposer aux guesdistes sur la question de l'antimilitarisme. Gagné au pacifisme, c'est même avec l'ensemble de classe politique et la quasi-totalité de la société française que Jaurès va, sur un problème essentiel, entrer en dissidence. À l'intérieur de la SFIO, il subit les assauts aussi bien des hérvéistes que des broussistes et des guesdistes. Apparaissant ainsi parfois comme un homme isolé, le tribun défend son réformisme pacifiste coûte que coûte : « *C'est par un redoublement de vigueur dans la politique des réformes qu'il faut répliquer aux manœuvres d'égoïsme des classes privilégiées. C'est dans leur intérêt même, c'est pour que l'inévitable transformation sociale n'ait pas un caractère de violence et de fureur, qu'il faut leur imposer les sacrifices qui permettront une plus forte mais plus pacifique évolution du prolétariat* »⁸⁴.

En contact personnel et politique avec des milieux sociaux fort divers, Jaurès développe dans ces années-là une activité de plus en plus grande et de plus en plus multicentrique. Membre de la ligue d'électeurs pour le suffrage aux femmes, il entre en relation avec de jeunes officiers démocrates à l'occasion de l'écriture de *L'armée nouvelle*, ouvrage au sujet duquel Lucien Lévy-

⁸¹ Voir Joan Scott, *The Glassworkers of Carmaux: French Craftmen and Political Action in a Nineteenth-century City*, Cambridge, Harvard University Press, 1974.

⁸² ANTONINI Bruno, « Préface » in BROUSSE Paul, *La propriété collective et les services publics*, ouvrage cité, p. 51.

⁸³ Jaurès et le syndicat des ouvriers carmausins ont été poursuivis en justice sur la base de l'article 1382 du Code civil.

⁸⁴ JAURÈS Jean, « Égoïsme et sottise », *La Dépêche de Toulouse*, 14 juin 1906.

Bruhl écrit : « Il [Jaurès] s'y est mis tout entier »⁸⁵. Au début de la décennie, il avait, après quelques hésitations (il lui était arrivé de voir dans le courant antisémite populaire un « véritable esprit révolutionnaire »⁸⁶, et il avait parfois dénoncé de manière équivoque la finance et la « juiverie »), pris parti pour Dreyfus. D'autre part, alors que, lors de son premier mandat de député, il avait mené campagne pour l'occupation du Tonkin (1885), il donne un discours au Parlement pour dire qu'il faut respecter les aspirations à l'indépendance, notamment au Maroc (16 juin 1911). Il développe alors un intérêt spirituel pour l'islam, se lie avec les leaders Jeunes Turcs et fait l'éloge de la civilisation arabe à la Chambre (1 février 1912). « *Rompant insensiblement avec le franco-centrisme de ses jeunes années et même de sa maturité* », il accède ainsi « à un pluralisme culturel exceptionnel chez les socialistes de sa génération »⁸⁷.

Pour Jaurès et sa pensée « sociologique », les vraies questions politiques sont des questions de structure, et donc d'argent. Dans un discours de juin 1897 au Parlement, il déplore l'accablement fiscal que subissent les petits paysans :

Si l'on voyait se projeter sur le champ des paysans de France l'ombre de tous ceux qui en sont aujourd'hui les maîtres véritables, le champ verrait d'abord s'élargir l'ombre démesurée du fisc, puis l'ombre du créancier hypothécaire, puis le profil reconnaissable du spéculateur, puis l'ombre de la grande industrie capitaliste et toutes ces ombres couvriraient si bien le domaine du paysan qu'il ne pourrait, lui, profiler sa silhouette misérable sous ce soleil qui n'éclaire plus que la spoliation du paysan.⁸⁸

Plus tôt, en juillet 1892, Jaurès avait déjà défendu un projet d'impôt sur le revenu progressif. Prenant soin, à chacune de ses interventions, de préciser qu'il n'attend pas de la transformation de l'impôt une révolution sociale, le leader socialiste déclare lors du débat de juillet 1894 sur le projet Cavaignac : « *Depuis que nous avons évolué vers l'action parlementaire, nous nous sommes fait l'honneur de ne négliger aucune réforme si minime fût-elle [...] L'impôt du revenu ne changera rien à la structure sociale : il supprimera certaines inégalités parasites* »⁸⁹. Quelques années plus tard, Jaurès renouvelle sa prévision dans un texte qu'il intitule « La propriété individuelle et l'impôt » : « *Je n'ai point la sottise de considérer l'impôt, dans la société d'aujourd'hui, comme une institution communiste. Je sais que l'impôt reçoit son caractère de la société même où il fonctionne et au profit de laquelle il fonctionne. Il est destiné surtout à assurer le maintien et l'exercice des puissances sociales dominantes [...] Dans une société comme la nôtre, où la puissance de la classe possédante, bourgeoise et capitaliste, est encore dominante, c'est surtout au service de cette classe qu'est l'impôt. Il est pour elle un moyen de conservation, de gouvernement et de profit* »⁹⁰.

Malgré ses réticences à l'égard de la timidité des projets d'impôt sur le revenu présentés par les républicains de gouvernement, Jaurès s'affirme comme un acteur central du débat fiscal des années 1900-1914. Lucide face à l'ampleur des inégalités socio-économiques révélées par la structure des revenus, il perçoit l'utilité d'ouvrir le débat sur l'impôt pour en faire un enjeu démocratique plutôt qu'une discussion savante entre experts : « *Dès 1890, il invite les députés à ne pas s'enfermer dans un registre de pure technicité. Ses multiples interventions parlementaires et articles sur le sujet révèlent sa capacité à parler de l'impôt dans une langue véritablement politique, qui se confronte aux enjeux financiers tout en les intégrant dans un discours sur l'avenir de la République et du socialisme* »⁹¹. Ni Caillaux ni Guesde, il s'essaie à un plaidoyer pour une

⁸⁵ LÉVY-BRUHL Lucien, *Jean Jaurès : esquisse biographique*, Paris, Rieder, 1924, p. 126.

⁸⁶ REBÉRIOUX Madeleine, « Jean Jaurès », chapitre d'ouvrage cité, p. 97.

⁸⁷ *Ibidem*, p. 101.

⁸⁸ *Journal officiel de la République française*, débats parlementaires, Chambre des députés, séance du 26 juin 1897, p. 1698.

⁸⁹ Cité par Nicolas Delalande, *Les batailles de l'impôt*, ouvrage cité, p. 183.

⁹⁰ JAURÈS Jean, « La propriété individuelle et l'impôt » (1901), *Œuvres de Jean Jaurès. Textes rassemblés, présentés et annotés par Max Bonnaïfous*, Paris, Rieder, 1933, p. 375.

⁹¹ DELALANDE Nicolas, « Jaurès, les socialistes et l'impôt », article cité, p. 16.

conception démocratique de la dépense publique (« *L'avantage des démocraties n'est pas de dépenser moins, mais de dépenser mieux* »⁹²), et milite pour la progressivité :

Oui, il est vrai que tous les impôts sont à quelque degré en quelque mesure répercutés des classes riches ou aisées sur les classes pauvres, mais il est vrai aussi que l'impôt qui se prête le moins à ces répercussions, que l'impôt qui a en effet le plus de chances de porter en effet sur les classes de contribuables aisés auxquelles on l'applique, c'est l'impôt personnel et progressif sur le revenu.⁹³

Au congrès de Toulouse (1908), Jaurès prend la parole pour expliquer que c'est par l'impôt que les socialistes auront « *l'argent pour le chômage, pour la vieillesse, pour l'assistance sociale* » : « *Je rappelle à nos aînés qui le savent mieux que moi, qu'en 1870, quand il fut procédé au plébiscite sur la nouvelle constitution de l'Empire prétendu libéral, la réunion des sociétés ouvrières et des sections de l'Internationale proposa d'inscrire sur le bulletin : "République démocratique et sociale, réforme radicale de l'impôt"* »⁹⁴. Il déploie toute sa force oratoire pour présenter l'adoption du projet Caillaux comme une fenêtre sur l'avenir :

Il n'y a qu'un groupe, un seul, vous m'entendez, qui applaudit vigoureusement, unanimement, frénétiquement, il n'y a qu'un groupe qui donne de tout son cœur et de toutes ses mains pour la réforme débattue, c'est l'extrême gauche du Parti socialiste, c'est la Montagne socialiste. C'est qu'elle sait bien que quelles que puissent être les infirmités momentanées du projet, ses lacunes, elle sait bien que c'est le commencement d'une sérieuse bataille contre cette loi ; elle sait qu'elle mène là, sur le terrain parlementaire, un épisode de sa lutte de classe ; elle sait que le projet, en permettant de dégrever des millions de petits propriétaires paysans, ouvrira aux socialistes l'accès auprès de ces paysans, si le socialisme peut faire la preuve que c'est lui qui a le plus efficacement contribué au succès de la réforme ; elle sait que demain, le projet pourra être élargi pour alimenter l'assurance ouvrière contre tous les risques de la vieillesse, de l'invalidité et du chômage. Alors, le groupe socialiste donne à plein cœur, il donne d'autant plus qu'il sait, qu'il connaît, qu'il dénonce à la tribune avec Allemane, les manœuvres corruptrices de la bourgeoisie capitaliste et financière qui achète les journaux, qui essaie indirectement d'acheter les élus, pour empêcher la réforme.⁹⁵

Même si, dans la suite des débats liés à la loi de Séparation, Jaurès a été déçu par l'attitude des radicaux (il dit alors : « *J'ai compris ce que c'était qu'un radical : c'est un conservateur qui ne va pas à la messe* »), lui et les socialistes reviennent aux élections de 1914 à une sorte de Bloc, et s'unissent avec les caillautistes, qui soutiennent l'impôt sur le revenu et dénoncent la loi des 3 ans. Dans ses *Mémoires*, Caillaux rend hommage à Jaurès, qui a joué selon lui un rôle modérateur dans le débat public et parlementaire⁹⁶. Le 5 mars 1914, le député du Tarn interpelle néanmoins le ministre des Finances pour avoir « oublié » d'inclure dans un avant-projet de loi un impôt qui devait peser la rente. Le 15 juillet 1914, Jaurès monte à la tribune de la Chambre pour protester contre les manigances qui désarment le nouvel impôt sur le revenu (il s'écrie : « *Il n'y a plus d'impôt sur le revenu* »). C'est la dernière intervention de Jaurès au Parlement.

Comme le fait remarquer Madeleine Rebérioux dans sa notice au *Maitron*, pour Jaurès « *les événements découlent des idées, l'histoire découle de la philosophie, et la métaphysique est première* ». C'est dire que chez lui, « *le processus de rupture avec la métaphysique qui caractérise le marxisme se heurte à une résistance insurmontable* »⁹⁷. L'historienne ajoute à sa description un élément qui permet de mieux comprendre la singularité de Jaurès dans l'histoire du mouvement

⁹² *Journal officiel de la République française*, débats parlementaires, Chambre des députés, séance du 10 juillet 1894, p. 1237.

⁹³ JAURÈS Jean, « Document parlementaire : l'impôt sur le revenu », *Revue socialiste*, 1904, p. 713.

⁹⁴ JAURÈS Jean, Discours au congrès socialiste de Toulouse (17 octobre 1908), reproduit dans Jean-Pierre Rioux, *Jean Jaurès : rallumer tous les soleils*, Paris, Omnibus, 2006, p. 682.

⁹⁵ *Ibidem*, p. 682-683.

⁹⁶ Cf. Joseph Caillaux, *Mes Mémoires : ma jeunesse orgueilleuse (1863-1909)*, Paris, Plon, 1942, p. 256.

⁹⁷ REBÉRIOUX Madeleine, « Jean Jaurès », chapitre d'ouvrage cité, p. 93.

socialiste : « Réformiste certes, mais non “révisionniste”, de plus en plus conscient, au fur et à mesure qu’il vieillissait, du caractère intolérable d’un monde dominé par le capitalisme, susceptible d’analyse de caractère révolutionnaire qui coexistaient chez lui avec une pratique quotidienne favorable aux plus menues transformations à condition qu’elles détiennent un grain d’avenir »⁹⁸. Le personnage Jaurès renvoie ainsi, pour reprendre un mot général de Mauss, à « une tradition à la fois révolutionnaire et républicaine »⁹⁹. C’est par conséquent toute la démocratie que cet inclassable, qui, comme le disait Trotski, « mobilisait constamment des forces cachées en lui-même et chez les autres »¹⁰⁰, voulait rendre publique. Par-là, il a contribué, sans être un juriste d’État, à rapprocher le monde ouvrier du « foyer » républicain. Dernière ironie de l’histoire et de la justice à l’égard d’un responsable qui avait beaucoup prêché pour imposer le droit sur la violence, son assassin Raoul Villain est acquitté le 29 mars 1919. Partie civile, sa femme, à qui le conflit mondial a aussi enlevé un fils, est condamnée aux dépens.

Dans le débat autour de l’impôt sur le revenu, le lien avec le thème, analysé dans le chapitre 7, des fonctionnaires « budgétivores », est assez facile à établir. En 1872, alors que l’Assemblée nationale examinait pour la première fois un projet d’impôt progressif, un dénommé Dezoutter, qui se présentait comme un simple « contribuable », écrit une brochure pamphlétaire à destination de l’administration fiscale pour dire : « *Les fonctionnaires pullulent, ils se répandent partout, comme insectes rongeurs dans un champ de plein rapport. Les impôts sont plus nombreux, plus élevés, parce qu’il y a plus de gens pour les manger* »¹⁰¹. La possible création d’un impôt sur le revenu a aussi un impact sur les agents des Finances eux-mêmes, dont on a vu qu’ils étaient parmi les plus mobilisés et les plus syndiqués dans le débat fonctionnariste. Contrairement à ce à quoi l’on pourrait s’attendre, ceux-ci ne sont pas nécessairement favorables à l’adoption d’un nouvel impôt. Il y a en effet une forme de résistance chez ces fonctionnaires, chez qui s’est installé comme un esprit de routine dans la collecte des impôts existants. Au sujet de l’impôt sur le revenu, une note de la Direction générale de l’Enregistrement au ministre des Finances (1894) énonce ainsi : « *C’est un impôt arbitraire, vexatoire, spoliateur, improductif, qui serait un leurre pour les petits contribuables et dont le plus clair résultat serait d’atteindre à sa base même la prospérité économique du pays* »¹⁰². En somme, l’administration des Finances (qu’il s’agisse de l’Enregistrement ou des Indirectes) ne voit pas nécessairement l’impôt sur le revenu comme un instrument de réformes sociales : elle est surtout soucieuse de l’efficacité du système fiscal, et notamment de la collecte de l’impôt.

Au-delà du cas des fonctionnaires, il y a dans le débat public de l’époque toute une série d’arguments et de mobilisations, certain-e-s plus ou moins élaboré-e-s contre le principe même d’un impôt sur le revenu. Un personnage comme d’Eichthal développe les mêmes positions que contre le fonctionnarisme, et cible derechef Le Mouvement socialiste : « *L’impôt global progressif sur le revenu a été adroitement choisi comme terrain d’action concertée. L’impôt nouveau devait être une sorte de clef ou de robinet qu’on n’aurait qu’à tourner pour en faire surgir un socialisme de plus en plus avancé* »¹⁰³. Dans son pamphlet déjà cité, le dirigeant de l’ELSP ne manque pas de tirer à boulets rouges sur un tract politique favorable à l’impôt progressif sur le revenu :

⁹⁸ REBÉRIOUX Madeleine, « Jean Jaurès », chapitre d’ouvrage cité, p. 104.

⁹⁹ MAUSS Marcel, « Avant le Congrès : double question », *L’Humanité*, 10 décembre 1920, p. 2.

¹⁰⁰ REBÉRIOUX Madeleine, « Jean Jaurès », chapitre d’ouvrage cité, p. 104.

¹⁰¹ DEZOUTTER B., *Lettre d’un contribuable*, Paris, Librairie démocratique, 1872, p. 13.

¹⁰² CAEF, B 43149, note de la Direction générale de l’Enregistrement au ministre des Finances (7 juillet 1894), cité par Nicolas Delalande, *Les batailles de l’impôt*, ouvrage cité, p. 154.

¹⁰³ D’EICHTHAL Eugène, *Le socialisme électoral*, ouvrage cité, p. 21.

Si vous êtes républicain, lit-on dans le libelle adressé aux cultivateurs par le comité radical-socialiste de Seine-et-Oise, si vous êtes partisan des réformes et de l'impôt progressif sur le revenu des riches pour supprimer les impôts qui écrasent le paysan et l'ouvrier, ne votez que pour les républicains honnêtes qui arboreront loyalement le drapeau des réformes qui est celui de la *République démocratique et sociale*. Avec le suffrage universel, l'ouvrier et le paysan sont les maîtres de leur sort et il dépend d'eux de faire faire des lois en leur faveur par les députés qu'ils nomment et de faire payer les impôts par les riches, au lieu de payer à leur place.¹⁰⁴

Face à cette incitation à une socialisation plus juste des charges publiques, d'Eichthal commente : « *Ce programme est une entrée en matière de cet ensemble de promesses qu'en attendant l'idéal collectiviste, les orateurs socialistes font volontiers luire aux yeux de leurs auditeurs : rectification du droit de propriété aux dépens du voisin plus riche, œuvres d'assistance gratuite, pensions de l'État, crédit à bon marché sinon gratuit* »¹⁰⁵. En complément à ce discours alarmiste, d'autres acteurs recourent à la figure topique de la rhétorique fiscale réactionnaire qu'est la défense des libertés individuelles au nom d'un impôt jugé confiscatoire. On peut ainsi signaler l'existence, à la fin des années 1880, de deux organisations : la Fédération française des contribuables de Joseph Kergall (directeur du journal *La démocratie rurale* et président du Syndicat économique agricole) et la Ligue des contribuables de Jules Roche. Dans une publication de 1887¹⁰⁶, Kergall compare le projet d'impôt sur le revenu du ministre Albert Dauphin au rétablissement de la dîme. Pour sa part, la Ligue de Jules Roche, député modéré et ancien ministre du Commerce, est soutenue par *Le Figaro* ; c'est une ligue politisée, qui s'attaque surtout à la hausse des dépenses publiques. Contrairement à l'organisation de Kergall, elle ne compte dans ses rangs aucun représentant des organisations professionnelles : ses membres sont surtout des politiques de profession, parlementaires ou ex-ministres. La Ligue des contribuables se bat surtout pour supprimer l'initiative parlementaire en matière de dépenses, dénaturée selon eux par la démocratie parlementariste. Après l'échec de ses propositions constitutionnelles en 1900-1902, la Ligue devient une organisation de conseil et d'« optimisation »¹⁰⁷ fiscale.

Au moment où le débat se fait de plus en plus pressant au Parlement (1907-1908), les deux organisations de Kerdall et Roche sont en perte de vitesse et se sont presque mises en sommeil. Un ancien membre de la Ligue des contribuables, Maurice Colrat de Montrozier, prend l'initiative de fonder en mai 1907 l'Association d'études fiscales et sociales, qui devient fin 1908 l'Association de défense des classes moyennes. Son principal argument est qu'en France, il n'y a pas de lutte des classes car les riches ne sont pas contre les pauvres. Au contraire, la France est, dans l'esprit de Colrat de Montrozier, un pays de classes moyennes, qui a pour pilier le petit propriétaire paysan, mais aussi le commerçant et l'artisan. Dans la bouche des membres de l'Association de défense des classes moyennes, le terme d'« inquisition » devient une pièce courante du débat : « *Pouvoir de l'Église ou pouvoir de l'État, c'est toujours la perspective d'un renforcement de l'emprise du pouvoir sur la vie et sur les activités des individus qui est dénoncée. Même les promoteurs de l'impôt sur le revenu se sentent obligés de préciser dans leur discours ou leurs professions de foi que le projet qu'ils défendent ne comporte ni inquisition, ni arbitraire, ni vexation* »¹⁰⁸. De manière plus générale, les hauts revenus dénoncent l'opprobre fiscal jeté sur eux. En 1909, le négociant Paul Fournier crée ainsi

¹⁰⁴ D'EICHTHAL Eugène, *Le socialisme électoral*, ouvrage cité, p. 21.

¹⁰⁵ *Ibidem*, p. 22.

¹⁰⁶ KERGALL Joseph, *Le rétablissement de la dîme (l'impôt sur le revenu)*, Paris, Société anonyme de publications périodiques, 1887.

¹⁰⁷ Ce terme contemporain est mis entre guillemets, car il n'est pas utilisé par les acteurs de l'époque.

¹⁰⁸ DELALANDE Nicolas, *Les batailles de l'impôt*, ouvrage cité, p. 231.

une Ligue contre l'impôt sur le revenu et l'inquisition fiscale, qui, quelques années seulement après l'affaire des fiches, stigmatise la création d'une « fiche personnelle » pour chaque contribuable. Dans la mesure où le débat monte en tension, les différentes organisations de contestation du projet d'impôt sur le revenu sont incitées à se fédérer. C'est le cas avec la création du Comité central d'études et de défense fiscale, fondé en 1909 par l'industriel du textile Robert Carmichaël. Ce comité regroupe 29 organisations, parmi lesquelles les structures fédératives les plus puissantes de l'époque (la Société des agriculteurs de France, l'Union des intérêts économiques, le Comité des Forges et les groupements de commerçants et d'industriels).

b) La discussion parlementaire de 1907 et ses suites

L'impôt sur le revenu que nous connaissons aujourd'hui est un impôt global, mais le projet d'impôt qui est en discussion à la Chambre à partir de 1907 est un projet mixte, à la fois cédulaire et progressif. En droit fiscal, la cédule correspond à une catégorie de revenus résultant de la classification opérée par l'administration en fonction notamment des grands secteurs d'activités (bénéfices industriels et commerciaux, bénéfices agricoles, traitements publics, revenus des professions libérales). Conçue comme un moyen de ventilation indexé sur la spécialisation et la richesse, la division de l'impôt en cédules implique de débattre de la proportion de chaque secteur dans le revenu national, et donc dans les charges publiques. Dans le projet de Caillaux, d'autre part, l'inclusion de la rente française dans la cédule des capitaux mobiliers « *remet en cause le principe séculaire de l'immunité fiscale de la rente* »¹⁰⁹. Mais ce n'est pas tout : le texte présenté par le ministre des Finances prévoit, parallèlement à cette assiette cédulaire, un projet d'impôt sur le revenu dit de superposition pour corriger la régressivité des contributions indirectes : les contribuables dont les revenus totaux dépasseraient 5000 francs devraient remplir une déclaration et payer un impôt au taux maximal de 4 % pour les revenus supérieurs à 100 000 francs. En 1907, cela concernerait environ 500 000 personnes, sachant que le seuil des 5000 francs correspond alors à peu près à la barrière d'entrée dans le groupe social de la bourgeoisie¹¹⁰. À la Chambre, le débat sur l'impôt sur le revenu dure tout de même plus de 2 ans : déposé en février 1907, il est voté le 9 mars 1909. Le projet adopté est tout de suite transmis au Sénat, où il n'y a aucun socialiste, et où les radicaux penchent plutôt vers le centre-droit (alors qu'ils tendent, au Palais Bourbon, vers le centre-gauche). La chambre haute décide de nommer une commission spéciale chargée d'étudier le texte, qui ne rend son rapport, dans lequel elle se contente de proposer un réaménagement des quatre vieilles, que 4 ans plus tard, en novembre 1913 !

Comme l'on a déjà eu l'occasion de le relever, l'allongement du service militaire à 3 ans (loi du 25 mai 1913) joue un rôle certain dans l'acceptation de l'impôt sur le revenu, notamment dans les milieux nationalistes de droite. La question de cet impôt n'en demeure pas moins un enjeu central des élections législatives qui ont lieu en avril-mai 1914. Dans la circonscription de Libourne, où il est candidat sous l'étiquette « Républicain de gauche », Duguit mène ainsi une campagne « anti-caillautiste » contre l'adoption de l'impôt sur le revenu. À l'issue du scrutin, la moitié des sièges échoit aux partis de gauche (socialistes, radicaux et radicaux-socialistes). La victoire des forces progressistes rend très probable le vote de l'impôt sur le revenu, lequel est acquis le 3 juillet 1914. Le déclenchement de la guerre conduit néanmoins les différents gouvernements à en différer l'application de quelques années, jusqu'en 1917. Le projet relatif à l'impôt sur le revenu adopté, il n'est pas question pour autant d'aller jusqu'à l'instauration d'une fiscalité propre sur le capital, laquelle aurait pour effet de porter

¹⁰⁹ DELALANDE Nicolas, *Les batailles de l'impôt*, ouvrage cité, p. 225.

¹¹⁰ Cf. Christophe Charle, *Histoire sociale de la France au dix-neuvième siècle*, Paris, Seuil, 1991, p. 334.

atteinte aux patrimoines et donc d'attenter à la propriété dont les radicaux se présentent comme de solides défenseurs. On note au passage que, dans le texte adopté à la veille de la Première Guerre mondiale, les parlementaires ont soustrait leurs frais professionnels (qui sont considérables) à l'impôt, seul leur traitement proprement dit étant assujéti. D'autre part, si le taux de prélèvements obligatoires a été porté en 1914 à entre 10 et 13 % du revenu national, celui le plus élevé de l'impôt sur le revenu fraîchement voté est seulement de 2 %.

La loi qui crée officiellement les impôts cédulaires est la loi du 31 juillet 1917. Si la cédule, ancêtre de l'impôt sur les sociétés actuel, est susceptible de renforcer une représentation corporative de la société, il faut surtout faire remarquer que, jusqu'en 1959, l'impôt sur le revenu consiste en un système à deux étages : « *Les revenus du travail et du capital sont frappés une première fois par des taux proportionnels (impôts cédulaires), puis le revenu global, qui fait l'objet de la déclaration de revenus, est taxé selon un barème progressif* »¹¹¹. Parallèlement à la mise en place de cet impôt dual, le débat sur la fiscalité dans l'entre-deux-guerres se fait plus revendicatif, y compris au sein des employé-e-s de l'État. Jeanne Siwek-Pouydesseau mentionne ainsi que, dans le programme de réforme soumis aux candidats aux élections législatives de 1919, la Fédération des fonctionnaires demandait « *une politique financière qui fasse d'abord rendre gorge aux profiteurs de la guerre des bénéfices considérables qu'ils ont réalisés* », un impôt sérieux sur le revenu, un impôt sur le capital et l'enrichissement, des sanctions efficaces contre ceux qui tentaient d'échapper à ces impôts, enfin la création de monopoles productifs organisés sur des bases industrielles »¹¹². La loi décisive du 25 juin 1920, qui porte le taux supérieur à 50 % et peut être assimilée à « *une seconde naissance de l'impôt sur le revenu* »¹¹³, est votée par la Chambre bleu horizon, c'est-à-dire par l'une des chambres les plus à droite de la Troisième République, confirmant par-là que le débat sur la fiscalité est polarisé par des enjeux qui ne se réduisent pas au clivage entre conservateurs et progressistes. En 1924, le gouvernement de Raymond Poincaré décide cependant une augmentation de 20 % de tous les impôts, ce qui fait à dire à Nicolas Delalande et Alexis Spire que « *la stabilité du rapport entre impôts directs et impôt indirects inspire un sentiment de désillusion aux contemporains, notamment aux ouvriers, qui avaient cru que l'introduction de l'impôt sur le revenu permettrait de diminuer le poids des taxes sur la consommation* »¹¹⁴. Même si son taux supérieur est porté à 50 % en 1920, puis 60 % en 1924 et même 72 % en 1925, l'impôt sur le revenu ne concerne ainsi dans l'entre-deux-guerres jamais plus de 15 % des foyers fiscaux.

c) Les finances publiques : une discipline qui, en s'institutionnalisant, légitime l'impôt

Suivant une logique déjà remarquée au sujet de la républicanisation du droit administratif, on constate dans le cas du conflit autour de l'imposition entre 1880 et 1914 une forme de synchronisation avec le champ universitaire. S'il n'est guère étonnant que le débat politique crée un besoin de références doctrinales, *a fortiori* à une époque où « *le droit est la technologie de gouvernement dominante* »¹¹⁵, on peut aussi noter avec Philippe Bezes que les règles des finances publiques, qui portent « *sur un des mécanismes essentiels de création de*

¹¹¹ DELALANDE Nicolas et SPIRE Alexis, *Histoire sociale de l'impôt*, ouvrage cité, p. 41.

¹¹² SIWEK-POUYDESSEAU Jeanne, *Le syndicalisme des fonctionnaires jusqu'à la guerre froide*, ouvrage cité, p. 252.

¹¹³ PIKETTY Thomas, *Le capital au vingt-et-unième siècle*, ouvrage cité, p. 804.

¹¹⁴ DELALANDE Nicolas et SPIRE Alexis, *Histoire sociale de l'impôt*, ouvrage cité, p. 42.

¹¹⁵ BEZES Philippe, « Pour une histoire de la régulation des finances publiques : le regard d'un politiste » in BEZES Philippe, DESCAMPS Florence, KOTT Sébastien et TALLINEAU Lucille (dir.), *L'invention de la gestion des finances publiques : élaborations et pratiques du droit budgétaire et comptable au dix-neuvième siècle (1815-1914)*, Paris, Comité pour l'histoire économique et financière de France, 2010, p. 45.

pouvoir – l'argent – » ne s'écrit pas d'abord « *en fonction d'enjeux internes au droit* »¹¹⁶. On peut supposer par ailleurs que le concept d'utilité marginale, développée à l'époque par Marshall et Walras, alimente la réflexion sur la progressivité. Cette théorie n'est cependant pas bien importée en France, où, sur le plan académique, la progressivité est plutôt associée au nom d'Edwin Seligman¹¹⁷, dont Jèze fait traduire, dans la collection de « Bibliothèque internationale de science et de législation financières », deux ouvrages : *L'impôt progressif en théorie et en pratique* (1909) et *Théorie de la répercussion et de l'incidence de l'impôt* (1910). En outre, Walras est opposé à l'impôt personnel et progressif¹¹⁸. Au-delà de la question de la circulation internationale des idées sur la fiscalité, on observe plus généralement que la création, en 1904 par Jèze et Boucard, de la *Revue de science et de législation financières*, de même que celle de la *Revue d'économie politique*, a en grande partie pour cause la fermeture d'esprit du *Journal des économistes*, et son ostracisme à l'égard des thèses contraires aux siennes. On peut aussi juger qu'un personnage comme Jèze se spécialise dans la législation financière, matière jeune et rébarbative introduite en licence par la réforme de 1889, car il a du mal à se faire agréer (il est reçu à sa troisième tentative), et commence sa carrière en marge de la discipline. Pour rappel, Jèze publie avec Boucard les *Éléments de la science des finances* en 1898, alors qu'il n'est « que » candidat au professorat, ce qui est inouï pour l'époque.

Pour comprendre la contribution des finances publiques à la juridicisation du débat sur l'impôt sur le revenu, il peut donc être utile de suivre les pas de Gaston Jèze dans ces années-là. Le professeur parisien peut en effet être vu comme le principal fondateur de la discipline « finances publiques » en France¹¹⁹. Dans un article de 1954 paru dans la *Revue de science et de législation financières*, Maurice Duverger écrit : « *Jèze juriste financier n'est pas différent de Jèze juriste tout court : le premier ne fait que transposer dans un domaine particulier, en les adaptant, les principes et les techniques définis par le second* »¹²⁰. Cette affirmation a son importance dans la mesure où elle signifie que Jèze use pareillement de la notion de service public dans les deux matières dans lesquelles il s'est spécialisé (le droit administratif et les finances publiques). Ainsi, voici comment il justifie son statut d'expert :

Une fois résolu le problème politique, une fois constaté les services publics organisés par les gouvernants, le rôle des techniciens financiers commence. Quels sont les meilleurs moyens techniques financiers pour atteindre rapidement et sûrement le but visé par les gouvernants ? Le fonctionnement d'un service public nécessite des services personnels, des choses (meubles, immeubles, argent). *Quels sont les procédés les plus efficaces pour se les procurer ?* C'est une question de technique financière.¹²¹

On a là un bel exemple de double légitimation : de soi-même en même temps que d'une discipline. Dans un autre extrait, Jèze explique que l'enjeu des finances publiques ressortit à un partage qui est plus celui des charges que celui de la richesse : « *Tout problème financier se*

¹¹⁶ BEZES Philippe, « Pour une histoire de la régulation des finances publiques », chapitre d'ouvrage cité, p. 16.

¹¹⁷ Sur ce personnage, voir Nicolas Delalande, « Edwin Seligman et le moment progressiste des finances publiques » in Martine Kaluszynski et Renaud Payre (dir.), *Savoirs de gouvernement : circulation(s), traduction(s), réception(s)*, ouvrage cité, p. 71-85.

¹¹⁸ Voir Léon Walras, « Le problème fiscal (suite et fin) », *Revue socialiste*, numéro 143, 1896, p. 537.

¹¹⁹ Sur cet aspect, on peut renvoyer à Joël Molinier, « L'apport de Gaston Jèze à la théorie des finances publiques », *Revue d'histoire des facultés de droit et de la science juridique*, numéro 12, 1991, p. 55-70, ainsi qu'à la volumineuse thèse de Renaud Bourget sur l'histoire du droit fiscal comme discipline (*La science juridique et le droit financier et fiscal : étude historique et comparative du développement de la science juridique fiscale*, Paris, Dalloz, 2012), en particulier p. 433-613.

¹²⁰ DUVERGER Maurice, « Gaston Jèze, juriste financier », *Revue de science et de législation financières*, 1954, p. 21.

¹²¹ JÈZE Gaston, *Cours de finances publiques*, Paris, Giard, 1930, p. 37.

ramène à ceci : le fonctionnement des services publics entraîne des consommations de services personnels et de choses ; il faut répartir, entre les individus, la charge qui résulte de ces consommations ; il faut déterminer qui doit supporter cette charge et dans quelle mesure. Qu'il s'agisse de dépenses ou de recettes, c'est toujours un problème de répartition qui se pose »¹²². Toute la construction des finances publiques par Jèze va néanmoins dans le sens d'une justification de la dépense publique précisément *en tant qu'elle est publique* : « La dépense publique ne peut avoir pour objet que l'utilité publique »¹²³, écrit-il ainsi dès 1911. En d'autres termes, le professeur parisien établit une congruence entre dépense publique (et donc impôt) et service public, comme le note Matthieu Conan : « Le propos se veut extrêmement porteur et favorable pour les services publics »¹²⁴. Aussi le *Cours de finances publiques* prend-t-il, sans y paraître, des accents de plaidoyer pour les services publics, allant à rebours des critiques qui ne voient dans la hausse des prélèvements obligatoires que l'expression d'une gabegie :

Aujourd'hui la tendance est de multiplier les services publics et de les perfectionner. Cette tendance se traduit par une loi financière bien connue, celle de l'accroissement continu des dépenses publiques. Dans tous les États, on a constaté que les dépenses publiques vont en augmentant. La foule croit facilement que cet accroissement est nécessairement une mauvaise chose, le signe d'une gestion financière maladroite ou malhonnête. Il n'en est rien. À coup sûr, l'accroissement des dépenses publiques peut résulter du gaspillage et de la malversation. Mais il provient aussi de l'accroissement du nombre de services publics et de leur perfectionnement. C'est une tout autre chose.¹²⁵

Ainsi, alors qu'il justifie, en tant qu'expert du Parti radical, les politiques de malthusianisme économique qui sont suivies dans les années 1930, Jèze, par l'aspect définitoire et atemporel qu'il donne à la science des finances¹²⁶, apporte son écot *théorique* à l'expansion des services publics appelée par une partie de la gauche. Pierre Lalumière relève à juste titre que, dans la mesure où « toute la construction de la science des finances repose sur la coexistence du secteur public et du secteur privé, la présence du secteur public auprès du secteur privé apparaît comme nécessaire et justifiée »¹²⁷. Dans sa tentative pour élaborer une conception marxisante des finances publiques, le même Lalumière synthétise ainsi les enjeux de l'interpénétration du politique et du scientifique dans l'institutionnalisation de cette discipline :

Les seuls problèmes réels des finances publiques du dix-neuvième siècle ont été des problèmes politiques et par conséquent des problèmes juridiques. En faisant du Parlement source de toute légalité la pièce maîtresse de leur système, les auteurs classiques donnaient forcément dans leurs études la primauté au droit. L'enrobage juridique a été une conséquence de leur parti pris politique. Certains auteurs ont pu ainsi de bonne foi (par exemple G. Jèze) défendre une conception politique de la science des finances et ne traiter en réalité que l'aspect

¹²² JÈZE Gaston, *Cours de science des finances et de législation financière française*, Paris, Giard, 1922, tome 1, p. 2.

¹²³ JÈZE Gaston, « Les éléments constitutifs de la dépense publique dans les États modernes », *Revue de science et de législation financières*, 1911, p. 372.

¹²⁴ CONAN Matthieu, « Gaston Jèze et l'utilité de la dépense publique : l'élaboration d'une théorie générale des dépenses publiques » in BEZES Philippe, DESCAMPS Florence, KOTT Sébastien et TALLINEAU Lucille (dir.), *L'invention de la gestion des finances publiques : élaborations et pratiques du droit budgétaire et comptable au dix-neuvième siècle (1815-1914)*, ouvrage cité, p. 83.

¹²⁵ JÈZE Gaston, *Cours de finances publiques*, ouvrage cité, p. 38.

¹²⁶ On pourrait donner comme illustration de cette atemporalité la définition de l'impôt comme « prestation pécuniaire requise des particuliers par voie d'autorité, à titre définitif et sans contrepartie, en vue de la couverture des charges publiques ». Cette définition, longtemps attribuée par la doctrine à Jèze et très souvent citée à l'heure actuelle dans les cours de droit fiscal général, est en fait de Georges Vedel (cf. Olivier Négrin, « Une légende fiscale : la définition de l'impôt de Gaston Jèze », *Revue du droit public*, 2008, p. 119-191).

¹²⁷ LALUMIÈRE Pierre, « Les cadres sociaux de la connaissance financière », *Revue de science et de législation financières*, 1963, p. 36.

juridique des finances publiques (en pratique les diverses techniques financières). Cette position était d'une grande habileté tactique. En abritant derrière une réglementation juridique leur volonté politique, les financiers classiques et les milieux libéraux donnaient mauvaise conscience à leurs adversaires. Le droit financier a été utilisé comme une arme de combat idéologique au service d'une certaine conception des rapports politiques.¹²⁸

C) L'impôt et ses justifications

Juriste pourtant peu enclin aux envolées lyriques, Jèze écrit en 1930 dans son *Cours de finances publiques* : « Il ne faut jamais perdre de vue qu'une nation n'est pas une entreprise industrielle, mais une société de frères. Le point de vue social est prépondérant »¹²⁹. Ce propos assure ainsi la transition de l'analyse de l'impôt du point de vue des finances publiques à la théorie du don, et invite à revenir sur les présupposés anthropologiques qui ont été les nôtres jusqu'ici. Ces présupposés sont ceux de la théorie de la pratique de Pierre Bourdieu, et plus précisément de ce qu'il appelle « l'économie des biens symboliques ». Au sujet de cette appréhension du social, Olivier Favereau écrit : « Le “refoulement collectif de l'intérêt”, la “passion du désintéressement” vont caractériser l'économie des biens symboliques, à l'extrême opposé du champ économique, qui a conquis historiquement son autonomie en s'autorisant à afficher un intérêt strictement matériel »¹³⁰. On a vu que cette définition s'appliquait parfaitement à la construction du droit administratif que membres du Conseil d'État et professeurs de droit mettaient en place sous la Troisième République, et ainsi que l'économie des biens symboliques touchait aussi bien la haute fonction publique que l'Université. Ce paradigme est structurant de toutes les pratiques sociales, ainsi que l'explique Olivier Favereau : « L'ensemble des champs est ordonné selon le degré de légitimation de l'intérêt économique, maximum pour le champ économique, minimum pour les champs culturels ou religieux »¹³¹. Cette dernière section a pour fonction de mettre à l'épreuve l'économie des biens symboliques qui se dégage de l'impôt sur le revenu. Elle le fait au travers des différentes justifications à l'impôt apportées par les acteurs de l'époque, en partant du principe que les citoyen-ne-s, qui sont les récipiendaires des services publics, doivent pouvoir établir un lien concret entre les impôts et les dépenses consacrées à ces derniers. La fiscalité est d'abord envisagée dans sa dimension assurantielle et « contractuelle » (a), puis sous l'angle d'un don public (b), l'hypothèse maussienne nous renvoyant en définitive à la question du salariat et des « droits-à » (c).

a) De l'assurance à la solidarité, du privé au public

Il est toujours délicat de distinguer entre une intervention politique et une simple caution théorique, comme en témoignent les tentatives de Leroy-Beaulieu, référence doctrinale des opposants à l'impôt sur le revenu, pour se faire élire député. Sur le plan « scientifique », Leroy-Beaulieu se signale en dénonçant « l'apparente gratuité de certains services, qui crée de faux besoins et tue l'industrie privée »¹³². De manière assez surprenante, le titulaire de la chaire d'économie politique au Collège de France se retrouve dans la dénonciation de la gratuité avec Guesde, mais pour des raisons qui sont tout à fait différentes. Dans *Services publics et socialisme*, le leader socialiste égratigne en effet l'idée de redistribution par l'impôt : « De gratuité il ne saurait jamais être question – contrairement aux boniments de certain pontife qui

¹²⁸ LALUMIÈRE Pierre, « Les cadres sociaux de la connaissance financière », article cité, p. 35.

¹²⁹ JÈZE Gaston, *Cours de finances publiques*, ouvrage cité, p. 71.

¹³⁰ FAVEREAU Olivier, « L'économie du sociologue ou penser (l'orthodoxie) à partir de Pierre Bourdieu », chapitre d'ouvrage cité, p. 267.

¹³¹ *Ibidem*.

¹³² LEMERCIER Claire, « La construction d'un modèle français de service public avant 1914 », article cité, p. 54.

*n'est pas arrivé à comprendre que si certains services d'aujourd'hui sont gratuits pour les capitalistes qui sont à peu près les seuls à en user, c'est qu'ils sont créés et entretenus aux frais des prolétaires qui, eux, n'en usent pas ou en usent à peine »*¹³³. Aussi, avec le problème de l'impôt, c'est en réalité toutes les institutions d'aide et de prévoyance qui se trouvent impliquées, et plus spécifiquement la question de savoir de quel secteur ces institutions doivent relever. Cheysson, par exemple, intervient dans le sens du maintien de la notion de responsabilité personnelle, que ce soit à propos des assurances ouvrières contre la maladie¹³⁴ ou des retraites¹³⁵. Comme Alain Desrosières le souligne, l'ingénieur le playsien s'oppose dans les deux cas « à la notion de "dette sociale" développée par les solidaristes, à laquelle il préfère celle de "prévoyance" fondée sur la mutualité volontaire et préservant selon lui la possibilité de maintenir un lien conscient entre, d'une part, des efforts de sécurité et de prévoyance et, d'autre part, leurs résultats en termes d'indemnisations ou de pensions. A ce choix est bien sûr liée sa préférence pour les associations privées, expression de groupes sociaux dépositaires d'"intérêts communs" perceptibles, par rapport à une intervention anonyme de l'État, diluant toute forme de responsabilité »¹³⁶. Ce point de vue est globalement révélateur de la préférence d'une bonne partie du patronat pour le paternalisme au détriment de l'impôt. C'est du moins ce que suggère le propos rétrospectif de François Michelin rapporté par Bourdieu dans *La noblesse d'État* :

Les patrons privés attachent souvent leur *nom propre*, manifestant ainsi leur conception paternaliste et quasi monarchique de la fonction patronale, à des institutions de bienfaisance *privée*, cliniques ou maternités. Ces institutions se définissent dans leur intention même par opposition à l'assistance étatique et publique, c'est-à-dire à la fois impersonnelle et anonyme, donc n'appelant pas la reconnaissance, et susceptible d'apparaître comme une « conquête sociale », arrachée au patronat par la lutte syndicale, et non comme un pur effet de sa bienveillance : « Si nous avons fait des cliniques, c'est parce qu'un jour un ouvrier est mort après avoir été mal soigné à l'hôpital public. Et, si nous avons fait des écoles, c'est qu'à l'époque il n'y avait pas d'écoles valables pour les enfants d'ouvriers. Nous avons donc fait ce que l'État n'avait pas fait. Et nous n'avons pas eu besoin des syndicats pour le faire. Les syndicats ne sont pas du tout nécessaires à la vie de l'entreprise. Au fond, les syndicats ne sont que l'expression de l'insuffisance des patrons » (François Michelin, propos recueillis par Georges Menant, *Paris-Match*, numéro 1497, 3 février 1978).¹³⁷

Ce propos permet de mieux éclairer ce qui a été dit dans le chapitre précédent au sujet de la distinction entre patronage et paternalisme : il rappelle qu'un des enjeux de la naissance d'un champ du public est de déterminer si les services sociaux vont être la tâche de l'État ou d'institutions paritaires, ou au contraire l'office strict des chefs d'entreprise.

À côté d'une justification au rabais de la fiscalité, traitée comme un pis-aller auquel l'initiative privée paternaliste peut se substituer, on trouve la légitimation de l'impôt par son utilité : c'est la théorie de l'impôt-échange, qui est relativement bien développée au dix-neuvième siècle. Jusqu'à la fin de celui-ci, l'impôt est avant tout conçu comme « une relation d'échange qui, selon certains, ne différerait guère d'une transaction marchande : il s'agirait du prix à payer pour un service donné »¹³⁸. En 1880, le député et pédagogue Gabriel Compayré affirme ainsi : « L'impôt est comme le salaire que vous devez à la patrie en échange des services

¹³³ GUESDE Jules, *Services publics et socialisme*, ouvrage cité, p. 6.

¹³⁴ Voir *Les rapports des lois d'assurances ouvrières et de la santé publique*, Évreux, Imprimerie Hérissey, 1900.

¹³⁵ Voir *L'évolution des idées et des systèmes de retraite*, Paris, Secrétariat de la Société d'économie sociale, 1902.

¹³⁶ DESROSIÈRES Alain, *Pour une sociologie historique de la quantification*, ouvrage cité, p. 270.

¹³⁷ BOURDIEU Pierre, *La noblesse d'État*, ouvrage cité, p. 433.

¹³⁸ DELALANDE Nicolas, *Les batailles de l'impôt*, ouvrage cité, p. 159.

qu'elle vous rend »¹³⁹. Cette appréhension de l'impôt comme une juste rétribution rejoint le civisme fiscal tel qu'exprimé dans *Le tour de la France par deux enfants* de G. Bruno, manuel dans lequel l'impôt est décrit comme une manière de contribuer à la libération du territoire et de signifier son appartenance à la communauté nationale. Au sujet des manuels d'instruction civique et morale, Nicolas Delalande observe plus généralement qu'on n'y trouve à aucun moment « l'idée que l'impôt puisse être utilisé à des fins de solidarité ou de redistribution : c'est seulement à la fin du dix-neuvième siècle que ces conceptions acquièrent une véritable diffusion sociale. Les manuels républicains sont toutefois soucieux de ne pas s'en tenir à une argumentation purement utilitariste. C'est pourquoi l'impôt est également justifié en tant que condition sine qua non de la civilisation »¹⁴⁰. Aussi, plus encore que la courbe de Wagner, ce qu'exprime la théorie de l'impôt-échange correspond à l'idée qu'une société sans impôts est impossible : « Il n'y a que les sauvages qui ne paient pas d'impôts : aussi ils vont tout nus, couchent de plein air, sont à moitié idiots, mangent quand ils peuvent, et le plus fort assomme les autres, sans se soucier des réclamations. Mais une réunion de braves gens, travailleurs, intelligents et économes, une société civilisée, comme on dit, ne peut exister sans impôts »¹⁴¹.

L'idée selon laquelle l'impôt est versé en échange de la citoyenneté mérite d'être confrontée à l'opposition entre proportionnalité et progressivité de la fiscalité. Pour les défenseurs de celle-là, l'impôt est exigible en vertu d'une logique de prémunition contre le risque social, ainsi que le détaille Caillaux dans son traité technique : « Les partisans de la proportionnalité avancent que l'impôt est une sorte de prime d'assurance payée par le contribuable à l'État pour les frais des services publics ; de même que les primes d'assurances sont calculées en proportion des sommes dont le remboursement est garanti, de même l'impôt doit être réglé en proportion des revenus ou des capitaux dont l'État assure la paisible jouissance »¹⁴². À l'inverse, les partisans de la progressivité (et donc d'une forme de redistribution) font valoir que le raisonnement assurantiel n'est plus de mise dès lors que l'on passe d'un État-gendarme à un État social : « Les partisans de la progression répondent que cette théorie pourrait être acceptée si les pouvoirs publics se bornaient à distribuer la justice et à faire régner la sécurité ; mais que, comme les États modernes assument bien d'autres charges, étendent sans cesse le champ de leurs attributions, il est puéril de chercher à mesurer d'après l'importance des revenus ou des capitaux le bénéfice que chacun retire des services publics »¹⁴³. Cette approche n'empêche pas les opposants à la progressivité de développer un argumentaire fondamentalement régressif, aux termes duquel il est avancé que les fractions supérieures de la société coûtent peu à l'État et ont moins besoin de lui que les classes populaires :

Il coûte à l'État proportionnellement moins de frais de défendre et de garantir une grande propriété que pour en défendre ou en garantir une petite [...] Croyez-vous que le riche profite proportionnellement plus que le pauvre des services sociaux (instruction publique, culte, viabilité) ? Le simple bon sens dit que non. Un homme qui a 100 000 francs de rente ne bénéficie pas 100 fois plus de l'école qu'un autre qui n'a que 1000 francs de rente. C'est même un fait curieux qu'en France l'enseignement secondaire ne coûte presque rien à l'État et que l'enseignement supérieur lui rapporte, tandis que l'enseignement populaire est seul pour lui une charge. Est-ce que la voiture élégante et légère de l'homme riche détériore infiniment plus les routes que la voiture lourde et informe du petit bourgeois et que la carriole du paysan ? On pourrait épuiser tous les services sociaux, et l'on arriverait à des conclusions du même genre.¹⁴⁴

¹³⁹ COMPAYRÉ Gabriel, *Éléments d'éducation morale et civique*, Paris, Garcet et Nisius, 1880, p. 89.

¹⁴⁰ DELALANDE Nicolas, *Les batailles de l'impôt*, ouvrage cité, p. 115.

¹⁴¹ BERT Paul, *L'instruction civique à l'école : notion fondamentales*, Paris, Picard-Bernheim, 1882, p. 44.

¹⁴² CAILLAUX Joseph, *Les impôts en France : traité technique*, Paris, LGDJ, 1911, p. XII.

¹⁴³ *Ibidem*.

¹⁴⁴ LEROY-BEAULIEU Paul, *Traité de la science des finances*, ouvrage cité, tome 1, p. 185.

Cet argumentaire, par le déni qu'il semble apporter à tout ce qui fait l'enjeu de la construction de l'État sous la Troisième République, est saisissant. Politiquement, Leroy-Beaulieu va encore plus loin en soulignant le caractère illégitime à ses yeux de la dette française : « *Elle est due presque tout entière à deux séries d'événements : la Révolution française et le premier Empire qui en est sorti ; la révolution de 1848 et le Second Empire qui en a été le produit. Or, peut-on prétendre que ce soient les classes élevées du pays qui aient suscité ces événements ? Pourquoi donc, sous le gouvernement du suffrage universel et des plébiscites, voudrait-on rejeter uniquement ou presque uniquement sur les riches ou les gens aisés tout le fardeau des fautes nationales ?* »¹⁴⁵. Bien qu'il ne fût pas partagé par l'ensemble des classes dirigeantes, le sentiment de Leroy-Beaulieu exprimait une idée assez répandue au sein du « centile supérieur », particulièrement après la Commune de Paris, y compris une fois la période d'ordre moral terminée.

Encadré 26 : Léon Bourgeois et le solidarisme

Le solidarisme est une philosophie souvent associée au nom de Léon Bourgeois (1851-1925), qui en est le théoricien, mais qui n'est pourtant pas à la base un intellectuel ou un universitaire. Ce franc-maçon issu d'une famille républicaine présente plutôt un parcours qui épouse la trajectoire classique des élites politiques des premiers temps de la Troisième. Né dans le 4^e arrondissement de Paris d'un père horloger (une des notices de son dossier de carrière dit : « ancien industriel, propriétaire à Paris ») et d'une mère sans profession, il épouse la fille d'un propriétaire-vigneron marnais, issue d'une famille plus fortunée que la sienne. Après des études au lycée Charlemagne et à la Faculté de droit de Paris, Léon Bourgeois devient docteur (avec une thèse sur les chemins de fer) puis avocat au Conseil d'État et à la Cour de cassation (1876). Sous-chef du contentieux au ministère des Travaux publics puis secrétaire général de la préfecture de la Marne (1877), il entame une carrière dans les ministères qui est stoppée net par la crise du 16 mai 1877.

L'arrivée au pouvoir des gambettistes lui permet de reprendre le fil de sa carrière, qu'il poursuit dans la préfectorale – il est préfet du Tarn, où il intercède en faveur des mineurs grévistes de Carmaux (1883), puis de la Haute-Garonne (1885) – avant de devenir directeur du personnel au ministère de l'Intérieur (1886) puis, après un court passage au Conseil d'État, préfet de police de Paris (1887). C'est la crise boulangiste qui le fait passer de l'autre côté de la barrière (de haut fonctionnaire à homme politique) : il est en effet élu député radical de la Marne en 1888, contre le général Boulanger. Il entame alors une carrière gouvernementale dans les ministères de « concentration républicaine » des années 1890, laquelle se rattache assez facilement à l'idéologie solidariste. En tant que sous-secrétaire d'État à l'Intérieur, il soutient la loi permettant aux entrepreneurs privés de réaliser des travaux d'utilité publique. Premier Président du Conseil radical sous la Troisième (1895-1896), il travaille, de façon anticipée, sur la loi sur les associations (première étape vers la loi de séparation), sur l'organisation des retraites ouvrières et sur l'impôt sur le revenu, même si aucun de ces trois objectifs n'est concrétisé sous son ministère. C'est ce dernier sujet qui lui vaut d'être le premier chef du gouvernement tertio-républicain à être renversé par le Sénat. On peut par ailleurs relever que Léon Bourgeois est la caution politique de certains réformateurs déjà rencontrés au cours de notre enquête. Ainsi, en tant que ministre de l'Instruction publique, il pilote le regroupement des universités voulu par Louis Liard (1898), et, comme ministre du Travail (1912-1913), il promeut la politique de réforme que défend Fontaine en faisant adopter plusieurs grandes lois sociales (sur le repos hebdomadaire, les assurances du travail et le salaire de la femme mariée) ainsi que des mesures de santé publique (lutte contre la tuberculose par la création des dispensaires d'hygiène sociale).

Tel un trait d'union entre le champ politique et le champ intellectuel, Léon Bourgeois fréquente les séances mensuelles de la Société française de sociologie dirigée par René Worms. Ce

¹⁴⁵ LEROY-BEAULIEU Paul, *Traité de la science des finances*, ouvrage cité, tome 1, p. 186.

haut fonctionnaire, qui a publié divers types d'ouvrages (sur le solidarisme, mais aussi sur les chemins de fer, les travaux publics communaux, l'éducation à la démocratie ou encore la prévoyance sociale) n'est pas à ranger dans la même catégorie que ces hommes politiques opportunistes raillés par Charles Gide, qui prônent l'impôt sur le revenu mais ne le mettent pas en place une fois au pouvoir. Nicolas Delalande note au contraire qu'« *il n'est pas anodin que Léon Bourgeois, l'un des grands promoteurs de la philosophie de la dette sociale, soit aussi le premier Président du Conseil à s'être engagé sans réserve, aux côtés de son ministre des Finances Paul Doumer, en faveur de l'imposition progressive des revenus et des successions en 1895-1896, au point de voir son gouvernement renversé par un Sénat inquiet et remonté* »¹⁴⁶. Ce n'est qu'après son passage comme chef du gouvernement que ce « sujet d'élite » (expression qui revient à plusieurs reprises dans son dossier de carrière) théorise le solidarisme¹⁴⁷, une doctrine qu'il oppose aussi bien au collectivisme qu'à l'individualisme, et qu'il entend mettre au service de la République :

C'est Léon Bourgeois qui, de sa place de responsable politique, lui [la conception de la société qui donne à l'État une fonction régulatrice par rapport aux intérêts des différents collectifs] donne une traduction opératoire. Une société est un ensemble de services que ses membres se rendent réciproquement. Il en résulte que chacun a des dettes à l'égard de tous, d'autant plus qu'un individu, en arrivant au monde, y trouve une accumulation préalable de richesses sociales dans lesquelles il puise. Les obligations à l'égard de la collectivité ne font que traduire cette position de débiteur, qui est le fait de chacun en société. Des prélèvements obligatoires, des redistributions de biens et de services ne représentent donc pas des atteintes à la liberté de l'individu.¹⁴⁸

Pour le dirigeant républicain, l'impôt sur le revenu est ainsi le seul moyen de « *répartir véritablement le poids de l'impôt en raison des facultés des citoyens* »¹⁴⁹.

Cofondateur et chef de file du Parti radical, président de la Ligue de l'enseignement et membre du Conseil supérieur de l'Assistance publique, Léon Bourgeois est propulsé à la tête de la Chambre des députés de 1902 à 1904. Élu sénateur de la Marne de 1905 jusqu'à sa mort, il préside également la haute assemblée, devenant un des rares hommes politiques à avoir dirigé les deux organes du Parlement. Ministre des Affaires étrangères (1906) puis ministre d'État pendant la Première Guerre mondiale, lui qui avait déjà représenté la France au congrès de La Haye sur l'arbitrage et le désarmement (1899) en fait de même en 1907 à la conférence internationale sur la paix. Bourgeois croit dans la force du droit pour pacifier le monde. En 1919, il préside la délégation française à la SDN, puis devient le président du Conseil de cette dernière, ce qui lui permet de recevoir le Prix Nobel de la paix en 1920. Officier de la Légion d'honneur, membre de l'Académie des sciences morales et politiques, Léon Bourgeois présente les caractéristiques d'un élu républicain type, ouvert à la réforme et intéressé par les questions de « politique intellectuelle ».

À rebours de la rupture de l'échange symbolique introduite par la théorie de l'impôt proportionnel au risque, les solidaristes considèrent que la voie fiscale est le moyen que l'État, en taxant les riches, doit se donner pour aider les pauvres à s'intégrer à la politique républicaine. Comme l'écrit le philosophe Jean-Fabien Spitz, « *la création de l'égalité des chances exige en effet une dépense, et par conséquent ce qu'Alfred Fouillée appelle une "propriété sociale" qui ne peut être alimentée que par un prélèvement sur le produit des activités individuelles privées, par le biais d'un impôt que les républicains veulent progressif* »¹⁵⁰. Aussi, le solidarisme,

¹⁴⁶ DELALANDE Nicolas, *Les batailles de l'impôt*, ouvrage cité, p. 278.

¹⁴⁷ BOURGEOIS Léon, *Solidarité*, Paris, Armand Colin, 1896.

¹⁴⁸ CASTEL Robert, *Les métamorphoses de la question sociale*, ouvrage cité, p. 447.

¹⁴⁹ *Journal officiel de la République française*, débats parlementaires, Chambre des députés, 4 novembre 1895, p. 2267.

¹⁵⁰ SPITZ Jean-Fabien, *Le moment républicain en France*, ouvrage cité, p. 53.

idéologie déjà bien étudiée par la philosophie politique et l'histoire des idées¹⁵¹, et que partage un certain nombre de nos acteurs (Bourgeois, Fouillée, Bouglé, mais aussi, à un degré moindre, Larnaude ou encore Fontaine), s'appuie sur l'idée d'un « quasi-contrat », lequel renvoie à une convention rétroactivement consentie de génération en génération : « *Le problème social dans son ensemble est le même que celui que résolvent chaque jour les actionnaires d'une société particulière. Il n'en diffère qu'en ce point, qu'il ne peut être résolu à l'avance par une convention préalable à la constitution de la société ; c'est de l'association de fait, préexistante, qu'il s'agit de dégager les conditions de l'association de droit* »¹⁵². La comparaison avec les actionnaires d'une société privée pourrait laisser penser à un rapprochement avec la logique assurantielle d'un Cheysson, mais cette dernière n'emprunte en rien à une pensée du commun, laquelle est au contraire essentielle dans la liaison des droits et des devoirs prônée par le solidarisme : « *La formule qui déterminera le lien social devra donc tenir compte de la nature et du but de la société humaine, des conditions dans lesquelles chaque membre y entre à son tour, des avantages communs dont le bénéfice lui est assuré et des charges communes auxquelles il se trouvera soumis ; elle devra, en d'autres termes, reconnaître les apports et les prélèvements de chacun, faire le compte de son droit et de son avoir, afin d'en dégager le règlement de son droit et de son devoir* »¹⁵³. La promotion du commun dans les écrits de Léon Bourgeois ne signifie toutefois pas que les radicaux sont totalement gagnés à l'étatisation du champ du public, puisque l'impôt sur le revenu pour lequel ils s'engagent est un impôt minimal du point de vue de la progressivité. Ainsi, comme le soutient Nicolas Delalande, les solidaristes, « *en insistant sur le consentement libre et volontaire des individus à la participation au quasi-contrat social* » critiquent « *l'intervention contraignante de l'État et lui préfèrent les techniques de l'association et de l'assurance, plus respectueuse de la liberté individuelle* »¹⁵⁴.

b) Un don public

Par rapport à la théorie de l'impôt-échange et à la philosophie solidariste, un durkheimien comme Mauss essaie de puiser des exemples aussi bien dans le système anglais que dans les sociétés archaïques non-occidentales. L'auteur de *l'Essai sur le don* est en effet un fervent partisan de la mise en place d'une imposition progressive, sur le modèle de la *super tax* des Britanniques¹⁵⁵. En 1922, il affirme ainsi dans une série d'articles sur le problème de l'inflation :

Ce n'est pas nous, socialistes, qui reculerions devant des formes tout à fait drastiques de prélèvement. Il n'est ni prouvé qu'elles soient impopulaires, ni prouvé qu'elles soient dangereuses. De ceci, nous avons un exemple. Malgré sa franchise, malgré ses improvisations, malgré la levée de tous les boucliers bourgeois, le projet de prélèvement sur le capital que le Labour Party a proposé aux électeurs a rassemblé autour de lui une masse de votants qui fait de ce parti le second parti de l'Angleterre.¹⁵⁶

Il est flagrant qu'il y a chez Mauss une continuité de l'ethnologie à la politique, et par-là même des écrits journalistiques à *l'Essai sur le don*. Le neveu de Durkheim publie cette étude dans la livraison de *L'Année sociologique* pour l'année 1924. Dans la conclusion de son ouvrage, il

¹⁵¹ Voir notamment, de Serge Audier, *Léon Bourgeois : fonder la solidarité* (Paris, Michalon, 2007) et *La pensée solidariste : aux sources du modèle social républicain* (Paris, PUF, 2010).

¹⁵² BOURGEOIS Léon, *Solidarité*, ouvrage cité, p. 92.

¹⁵³ BOURGEOIS Léon, *Solidarité*, ouvrage cité, p. 94.

¹⁵⁴ DELALANDE Nicolas, *Les batailles de l'impôt*, ouvrage cité, p. 174.

¹⁵⁵ Cf. Marcel Mauss, « La situation extérieure : une grande politique », *Revue de l'enseignement primaire et primaire supérieur*, numéro 36, 31 mai 1914, p. 288-289.

¹⁵⁶ MAUSS Marcel, « Les changes, V : comment liquider ; comment stabiliser », *Le Populaire*, 13 décembre 1922, p. 1-2.

procède à une ouverture politique et refait référence à la Grande-Bretagne : « *Nous revenons, et il faut revenir, à des mœurs de “dépense noble”. Il faut que, comme en pays anglo-saxon, comme en tant d’autres sociétés contemporaines, sauvages et hautement civilisées, les riches reviennent – librement et aussi forcément – à se considérer comme des sortes de trésoriers de leurs concitoyens* »¹⁵⁷. Ainsi, la leçon que Mauss tire de l’étude des structures dites primitives est que, dans la société humaine, « *tout n’est que relation* »¹⁵⁸. Fondamentalement pluraliste, ne croyant pas à l’existence de la civilisation, le « *dernier et le plus grand des armchair anthropologists* »¹⁵⁹ se sert de l’atténuation de la frontière entre sociétés traditionnelles et sociétés modernes pour dégager les grandes lignes d’une culture socio-politique du don :

Voilà donc ce que l’on trouverait au bout de ces recherches. Les sociétés ont progressé dans la mesure où elles-mêmes, leurs sous-groupes et enfin leurs individus, ont su stabiliser leurs rapports, donner, recevoir, et enfin rendre.¹⁶⁰

Ainsi, la conclusion du célèbre *Essai sur le don* nous introduit dans une autre dimension de la félicité publique, adossée à une implication réciproque entre prospérité et partage : « *Les peuples, les classes, les familles, les individus, pourront s’enrichir, ils ne seront heureux que quand ils sauront s’asseoir, tels des chevaliers, autour de la richesse commune* »¹⁶¹. Comparé au « grand prêtre » rationaliste pour lequel passait Durkheim, l’image de « vieux sorcier » de Mauss l’autorise à exhausser un paradigme chevaleresque et socialisant (« *Il est inutile d’aller chercher bien loin quel est le bien et le bonheur. Il est là, dans la richesse amassée puis redistribuée dans le respect mutuel et la générosité réciproque que l’éducation enseigne* »¹⁶²).

On aurait cependant tort de s’arrêter au vocabulaire magique et parfois sensiblement irénique dont Mauss fait usage dans la conclusion de son étude. Dans son introduction à une édition récente de cette dernière, Florence Weber écrit ainsi : « *Il n’est pas exagéré de dire que, au-delà de la critique implicite de la théorie économique de l’échange, la critique de l’aumône, tout à fait explicite, constitue le principal enjeu politique de l’Essai sur le don. L’aumône est le type même du don sans retour, humiliant dès lors que les pauvres acceptent de recevoir sans pouvoir rendre* »¹⁶³. Le célèbre ouvrage de Mauss peut en effet se lire comme une volonté de se situer sur le terrain d’une charité dans laquelle une partie des élites continue alors à voir l’unique planche de salut social. L’anthropologue ne pense en effet pas que les relations de don se résument à « *si vous êtes pauvres, il vous faut quelqu’un qui vous donne ; si vous êtes riches, il vous faut des gens à qui donner* »¹⁶⁴. Il sait que, entre la charité compassionnelle chrétienne et la solidarité sociale par l’impôt, il existe toute une zone grise, zone grise qu’illustre Théodore Tissier lorsqu’il déclare en 1904 à l’occasion de sa réélection comme maire de Bagneux : « *Il appartient à la société civile de régénérer la bienfaisance, d’en renouveler les formes, de la déshabituer des pratiques traditionnelles de la charité chrétienne qui se limitent généralement à des assurances humiliantes et dégradantes pour ceux qui les reçoivent et de l’orienter vers*

¹⁵⁷ MAUSS Marcel, *Essai sur le don*, ouvrage cité, p. 225.

¹⁵⁸ MAUSS Marcel, « Divisions et proportions de la sociologie », chapitre d’ouvrage cité, p. 214.

¹⁵⁹ FOURNIER Marcel, *Marcel Mauss*, ouvrage cité, p. 611.

¹⁶⁰ MAUSS Marcel, *Essai sur le don*, ouvrage cité, p. 247.

¹⁶¹ *Ibidem*, p. 248.

¹⁶² *Ibidem*.

¹⁶³ WEBER Florence, « Préface » in MAUSS Marcel, *Essai sur le don : forme et raison de l’échange dans les sociétés archaïques*, ouvrage cité, p. 50.

¹⁶⁴ La formule est de Ludwig Börne, et elle est rapportée par Helmut Hirsch, « Souvenirs de la famille Halbwachs » in Christian de Montlibert (dir.), *Maurice Halbwachs (1877-1945)*, Strasbourg, Presses universitaires de Strasbourg, 1997, p. 93.

*les œuvres de solidarité sociale qui sont plus soucieuses de la dignité humaine »*¹⁶⁵. Dans les « conclusions de morale » de l'*Essai sur le don*, Mauss prend le contrepied de ces hésitations et s'appuie sur un verset du Coran (II, 265) pour affirmer : « *La charité est encore blessante pour celui qui l'accepte, et tout l'effort de notre morale tend à supprimer le patronage inconscient et injurieux du riche "aumônier"* »¹⁶⁶. Ainsi, en appliquant les principes de l'échange observé dans les sociétés archaïques (« *Il faut détacher la chose vendue du vendeur* »¹⁶⁷), il est possible de déduire une véritable théorie de l'impôt opposable aussi bien à l'aumône qu'à la charité :

Sortir les politiques sociales de leur genèse charitable, pour les rendre acceptables et non humiliantes, c'est d'abord en transformer la signification. L'effort conceptuel de Mauss tend à présenter les politiques sociales alors en cours de construction non pas comme des dons faits aux pauvres, mais comme des contre-dons rendus aux travailleurs en échange du don initial qu'ils ont fait de leur travail et dont le salaire ne représente pas un contre-don suffisant.¹⁶⁸

On peut donc, sans commettre d'anachronisme, se servir de l'*Essai sur le don* comme d'une œuvre d'anticipation des politiques redistributives qui n'existent, à l'époque de Mauss, qu'à l'état embryonnaire : « *Si le don s'inscrit à l'intérieur d'un collectif qui fonctionne sur la mutualisation des ressources, il devient un élément parmi d'autres d'une spirale d'échanges dont nul ne peut dire où et quand elle a commencé* »¹⁶⁹. En d'autres termes, la relation de don doit être déconnectée des personnes, elle doit être, pourrait-on dire, « républicanisée » : « *Si le donataire ne connaît pas l'identité de son donateur, en quoi pourrait-il être engagé, contre son gré, dans une relation personnelle inégale ? On pourrait considérer cet anonymat comme le principe de la redistribution par l'impôt* », écrit ainsi Florence Weber¹⁷⁰. C'est là que les finances publiques viennent au soutien de l'anthropologie sociale. Parmi les grandes règles budgétaires qui ont déjà cours sous la Troisième République, le principe d'universalité, qui remonte à la Restauration et énonce que *toutes* les dépenses et *toutes* les recettes doivent apparaître au bilan des structures publiques, postule le non-fléchage préalable des recettes et incite à voir le budget de l'État comme un pot commun. Ce principe a deux corollaires : la règle de la non-compensation et la règle de la non-affectation. C'est la deuxième qui est la plus pertinente pour éclairer la théorie maussienne du don appliquée à la fiscalité : l'interdiction de coupler des dépenses et des recettes (*i.e.* l'interdiction du fléchage *a priori*) accrédite sur le plan du droit l'idée que l'acquittement de l'impôt est un don en argent qui échappe au payeur et entre dans un circuit non-prédéfini de redistribution, fondement même de la notion de progressivité.

c) *Le statut du salariat et sa signification*

Dès lors qu'on raisonne sur le financement des services publics, que ce soit par l'impôt ou par des cotisations, se pose de multiples questions sur les rapports entre donateurs et donataires. La sociologie générale de Pareto fait ainsi voir l'impôt comme un instrument servant à financer les dépenses qui intéressent les classes qui soutiennent le gouvernement, dans le cadre de ce que le sociologue italien appelle « *une ploutocratie démagogique* »¹⁷¹. Pour l'école des choix publics (*Public Choice*), les groupes de pression « *cherchent à faire financer par tous*

¹⁶⁵ Archives municipales de Bagneux, 3WP11, registre des délibérations du conseil municipal, séance du 14 mai 1904.

¹⁶⁶ MAUSS Marcel, *Essai sur le don*, ouvrage cité, p. 220.

¹⁶⁷ *Ibidem*, p. 221.

¹⁶⁸ WEBER Florence, « Préface » in MAUSS Marcel, *Essai sur le don*, ouvrage cité, p. 50.

¹⁶⁹ *Ibidem*, p. 52.

¹⁷⁰ *Ibidem*.

¹⁷¹ PARETO Vilfredo, *Traité de sociologie générale*, traduction de Pierre Boven, Genève, Droz, 1968, p. 1457.

les contribuables/électeurs inorganisés les services qui profitent les premiers »¹⁷², ces groupes pouvant parfois être en même temps usagers et employés de ces services¹⁷³. Ce courant met donc l'accent sur une version rationnelle et étroite de la décision, avec un calcul utilitariste proche de l'égoïsme. À l'époque qui nous intéresse, Mauss revient en 1914 sur les manifestations des commerçants lorrains contre l'union des fonctionnaires dans des coopératives pour protester contre la vie chère. Même s'il trouve que ces dernières sont « fermées et antidémocratiques »¹⁷⁴ et qu'elles éloignent les employé-e-s de l'État du reste de la société, Mauss critique le texte de la résolution des commerçants, lequel énonce notamment :

Considérant que le commerce et les commerçants fournissent à l'État la majeure partie des impôts, soit directement, soit indirectement ; impôts qui servent à payer les fonctionnaires [...] Que les coopératives de fonctionnaires ont fatalement pour résultat de priver les commerçants d'une partie des revenus qui leur permettent de payer des impôts de plus en plus lourds.¹⁷⁵

Le texte des commerçants ne fait pas que rééditer l'antienne des fonctionnaires parasites et improductifs : en les montrant du doigt, il les considère implicitement comme *personnification* d'un impôt versé à un ensemble anonymisé, sans voir que les fonctionnaires font eux aussi partie de ce circuit de redistribution. Dans sa thèse sur *Les approches théoriques de la fonction publique*, Jean-Philippe Bras écrit ainsi : « La critique de la surcharge s'appuie – au mieux – sur les chiffres relatifs à la masse des rémunérations des fonctionnaires dans le budget de l'État. Or celle-ci ne représente qu'un coût apparent des emplois publics, car l'agent restitue immédiatement une partie de son revenu par la voie des prélèvements obligatoires (fiscalité, cotisations sociales), ce qui signifie qu'il se finance en partie lui-même »¹⁷⁶. On pourrait même ajouter que, dans une société démocratique fonctionnant sur l'impôt, l'individu est lui-même coproducteur du service, en un sens, car il finance, s'il est contribuable, le service public. La question des circuits de redistribution est donc au centre de l'économie des échanges symboliques.

Il reste à se demander dans quelle mesure la création d'un impôt sur le revenu est liée à la progression du salariat. Dans *Les métamorphoses de la question sociale*, Robert Castel souligne, en reprenant à Michel Aglietta et Anton Bender la notion de « société salariale »¹⁷⁷, que celle-ci ne peut se représenter comme un tout homogène. Dans une perspective socio-historique, il montre par ailleurs que de condition fort peu enviée et même haïe, le salariat devient, au mitan du vingtième siècle, la norme du marché de l'emploi. Castel revient plus spécifiquement sur le passage du rapport salarial qui prévalait aux débuts de l'industrialisation au rapport salarial « fordiste », auquel il trouve 5 conditions. La quatrième de ces conditions concerne « l'accès la propriété sociale et aux services publics », qui rappelle que le travailleur est aussi « un sujet social susceptible de participer au stock des biens communs, non

¹⁷² LEROY Marc, *L'impôt, l'État et la société : la sociologie fiscale de la démocratie interventionniste*, Paris, Économica, 2010, p. 178.

¹⁷³ Cf. George Stigler, « Economic Competition and Political Competition », *Public Choice*, volume 13, 1972, p. 91-106.

¹⁷⁴ MAUSS Marcel, « Les commerçant prétendent interdire aux fonctionnaires d'entrer dans les coopératives », *L'Humanité*, 1 avril 1914 in MAUSS Marcel, *Écrits politiques*, Paris, Fayard, 1997, p. 229.

¹⁷⁵ MAUSS Marcel, « Les commerçant prétendent interdire aux fonctionnaires d'entrer dans les coopératives », chapitre d'ouvrage cité, p. 226-227.

¹⁷⁶ BRAS Jean-Philippe, *Les approches théoriques de la fonction publique*, ouvrage cité, tome 2, p. 197.

¹⁷⁷ AGLIETTA Michel et BENDER Anton, *Les métamorphoses de la société salariale*, Paris, Calmann-Lévy, 1984. Sur le même thème, voir le dernier ouvrage de Claude Didry, intitulé *L'institution du travail : droit et salariat dans l'histoire* (Paris, La Dispute, 2016).

marchands, disponibles dans la société »¹⁷⁸. En d'autres termes, Castel soutient que c'est par le salaire que le travailleur entre dans la socialité et dans les « droits-à » :

Un nouveau rapport salarial s'est constitué, à travers lequel le salaire cesse d'être la rétribution ponctuelle d'une tâche. Il assure des droits, donne accès à des prestations hors travail (maladies, accidents, retraite) et permet une participation élargie à la vie sociale : consommation, logement, instruction, et même, à partir de 1936, loisirs.¹⁷⁹

La corrélation entre l'extension des services publics et le développement d'une fiscalité redistributive s'inscrit donc dans une conjoncture historique du salariat au sein de laquelle celui-ci « *peut être classé et répertorié (on ne peut attacher des droits, même modestes, qu'à un état clairement identifiable, ce qui suppose l'élaboration de la notion de population active et la mise à l'écart de multiples forme de travail intermittent)* »¹⁸⁰. Il se trouve que, jusque dans les années 1930, moment où, en France, cette configuration trouve son socle, la condition salariale renvoie essentiellement à la condition ouvrière, comme François Simiand le remarque lui-même :

L'appellation de salaire nous apparaît dans l'usage courant s'appliquer, en propre, de façon à la fois générale et topique, à la catégorie des ouvriers, distingués des domestiques dans l'agriculture, des employés dans le commerce, l'industrie et aussi l'agriculture, des chefs de service, d'exploitation, ingénieurs, directeurs en tous genres.¹⁸¹

Robert Castel souligne ainsi que la quasi-synonymie du salariat et du statut ouvrier au début des années 1930 constitue la raison pour laquelle « *la rémunération des autres formes de travail doit porter d'autres noms : "appointements", "traitements", "émoluments", "indemnisations", etc., mais pas "salaires"* »¹⁸². Outre qu'elle renseigne sur les perceptions relatives des différentes professions au sein de la hiérarchie sociale, cette précision éclaire sous un autre jour le rôle du monde ouvrier dans les transformations politiques, sociales et fiscales cristallisées au moment de la Libération.

Le point d'aboutissement de ce chapitre donne corps à ce que Mauss avait pressenti et que Florence Weber résume ainsi : « *Ce qui ne sera tout à fait accompli qu'après 1945, c'est le mouvement qui déplace la dette sociale des entreprises vers la société tout entière, du paternalisme patronal (le riche "aumônier") vers l'anonymat du collectif. Ce mouvement, préparé par des décennies de rapprochement entre le mouvement ouvrier, les intellectuels et la bourgeoisie philanthropique, trouvera sa pleine expression dans l'élan de la Libération qui porte la Sécurité sociale* »¹⁸³. Pour en rester à la période tertio-républicaine, celle-ci correspond à une époque où la baisse des inégalités fiscales et socio-économiques a vraiment du mal à se raccrocher à la proclamation de l'égalité politique. Les différents chiffres tirés des travaux de Thomas Piketty permettent de comprendre le succès d'un mythe comme celui des 200 familles dans les années 1930, à une époque où, faut-il le rappeler, la Banque de France est une institution à capital privé. Signe qui ne trompe pas, cette dernière devient en 1945 un établissement public administratif. Si l'on ne saurait voir dans « l'administrativité », un sésame

¹⁷⁸ CASTEL Robert, *Les métamorphoses de la question sociale*, ouvrage cité, p. 541.

¹⁷⁹ *Ibidem*, p. 520.

¹⁸⁰ *Ibidem*, p. 542.

¹⁸¹ SIMIAND François, *Le salaire, l'évolution sociale et la monnaie*, Paris, Alcan, 1932, p. 151.

¹⁸² CASTEL Robert, *Les métamorphoses de la question sociale*, ouvrage cité, p. 565.

¹⁸³ WEBER Florence, « Préface » in MAUSS Marcel, *Essai sur le don*, ouvrage cité, p. 51.

social, comment, en même temps, ne pas raccorder ce changement de statut au choc politique et fiscal enregistré à la Libération ? Comme le démontre Thomas Piketty, « *la part du décile supérieur dans le revenu total comme celle du centile supérieur ont atteint leur point le plus bas au lendemain de la Seconde Guerre mondiale, et semblent ne s'être jamais remises de ces chocs extrêmement violents* »¹⁸⁴.

Les analyses présentées à la fin de ce chapitre sur la place du salariat dans les réflexions sur la justice fiscale appellent un constat encore plus étayé. Là encore, les résultats de l'enquête d'histoire économique réalisée par Thomas Piketty et ses collègues éclairent utilement le rapport de forces entre le capital et le travail. La forte compression des inégalités de revenus au cours du siècle écoulé serait ainsi « *entièrement due à la chute des hauts revenus du capital : dans les années 1900-1910 comme dans les années 2010, la part du décile supérieur dans la hiérarchie des salaires se situe aux environs de 25 % de la masse salariale totale* »¹⁸⁵. Pour bien comprendre ce qu'une telle évolution signifie par rapport à la Troisième République, il faut expliquer ce que ce chiffrage représente en termes d'écart statistique :

En 1932, malgré la crise économique, les revenus du capital représentent toujours la source principale de revenu au sein des 0,5 % des revenus les plus élevés [...] Aujourd'hui comme hier, les revenus du travail disparaissent progressivement à mesure que l'on s'élève dans la hiérarchie des revenus, et les revenus du capital deviennent petit à petit prédominants au sein des centiles et millimes supérieurs de la distribution : cette réalité structurelle est restée la même. Mais la différence cruciale est qu'il faut aujourd'hui monter beaucoup plus haut qu'hier dans la hiérarchie sociale pour que le capital domine le travail. Actuellement, les revenus du capital ne dominent les revenus du travail qu'au sein du groupe social relativement étroit : les 0,1 % des revenus les plus élevés. En 1932, ce groupe social était 5 fois plus nombreux ; à la Belle Époque, il était 10 fois plus nombreux.¹⁸⁶

Ainsi, tout porte à croire que les événements de 1944-1946 nous renvoient à une phase de basculement qui était en gestation dans la Troisième République. C'est en tout cas ce qu'on peut conclure de la congruence de ce que nous apprend l'histoire politique et celle, économique, des inégalités fiscales et de patrimoine. Ce n'est d'ailleurs pas un hasard si les finances publiques inscrivent dans la Troisième République leur transition vers la « modernité ». Pour cette science, en effet, le terme classique désigne la période au cours de laquelle les finances publiques des pays européens se caractérisent par une grande stabilité, une certaine cohérence et une profonde adhésion des hommes politiques de l'époque aux règles financières consacrées par la Révolution française. La conception de ces derniers est liée à la prégnance de l'État-gendarme, laquelle n'est envisageable et envisagée que dans un environnement économique stable, c'est-à-dire qui ne subit pas les pressions de nature à dévaluer la monnaie, principale source d'échange. C'est justement l'avènement de l'instabilité économique qui a précipité la chute des finances publiques classiques au profit des finances publiques modernes.

N'y a-t-il pas quelque ironie à constater que ce sont les deux plus grands conflits mondiaux de l'histoire (1914 et 1945) qui ont le plus fait pour la justice fiscale revendiquée par la démocratie ? Dans *Le capital au vingt-et-unième siècle*, Thomas Piketty écrit ainsi : « *Dans une large mesure, la réduction des inégalités au cours du siècle écoulé est le produit chaotique des guerres et des chocs économiques et politiques qu'elles ont provoqués, et non le produit d'une évolution graduelle, consensuelle et apaisée. Au vingtième siècle, ce sont les guerres qui*

¹⁸⁴ PIKETTY Thomas, *Le capital au vingt-et-unième siècle*, ouvrage cité, p. 433.

¹⁸⁵ *Ibidem*, p. 429.

¹⁸⁶ PIKETTY Thomas, *Le capital au vingt-et-unième siècle*, ouvrage cité, p. 435.

ont fait table rase du passé, et non la paisible rationalité démocratique ou économique »¹⁸⁷. Actuellement, à l'échelle mondiale, les pays où l'impôt représente entre 25 % et 50 % du PIB sont aussi ceux dans lesquelles les libertés et l'expression démocratique sont les mieux garanties¹⁸⁸, ce qui illustre le fait que la question fiscale est « *consubstantielle à l'histoire de la démocratie* », et que l'impôt « *est toujours, en même temps, un acte de souveraineté et un principe de solidarité* »¹⁸⁹. De ce point de vue, les luttes et les conflits sociaux, sous la Troisième République, pour construire les services publics et la démocratie à partir d'un impôt redistributif servent peut-être à mieux nous faire comprendre, de manière quasi-spéculaire, l'essoufflement « actuel » de l'État-providence, du fait notamment de l'évasion fiscale. A cette dernière vient vraisemblablement s'ajouter ce que Benjamin Lemoine appelle « *la force des appareillages de la dette* », décrite par lui comme « *le géôlier de la démocratie* »¹⁹⁰. Tout se passe comme si nous vivions à l'heure actuelle un autre grand renversement, qui fait de l'État « *non plus la chose mesurante et planificatrice de l'économie, comme dans la configuration d'après-guerre, mais bien la chose mesurée par les acteurs et organisations du marché financier mais aussi par les institutions européennes* »¹⁹¹. Ce renversement se retrouve au sein même de la matière qui a vu le jour à l'époque des faits que nous avons décrits dans ce chapitre, avec une division, à l'intérieur des finances publiques, entre ceux qui restent sur une vision « classique » (i.e. juridicisée) de la discipline et ceux qui ne jurent que par le tropisme de l'efficacité de gestion et du modèle marchand. Ainsi peut-on conclure avec Pierre Bourdieu que « *les crises, toujours particulièrement tragiques, de l'économie du don coïncident avec la rupture de l'enchantement qui rabat la logique de l'échange symbolique dans l'ordre de l'échange économique* »¹⁹².

¹⁸⁷ PIKETTY Thomas, *Le capital au vingt-et-unième siècle*, ouvrage cité, p. 433.

¹⁸⁸ Voir, sur ce point, André Barilari et Thomas Brand, « Le paradoxe de Montesquieu : de la corrélation entre l'importance des prélèvements obligatoires, le développement économique et social et le niveau de démocratie », *Revue française de finances publiques*, numéro 108, 2009, p. 133-192.

¹⁸⁹ DELALANDE Nicolas, *Les batailles de l'impôt*, ouvrage cité, p. 11.

¹⁹⁰ LEMOINE Benjamin, *L'ordre de la dette*, ouvrage cité, p. 295-296.

¹⁹¹ *Ibidem*, p. 291.

¹⁹² BOURDIEU Pierre, *Les méditations pascaliennes*, ouvrage cité, p. 287.

Conclusion de la troisième partie

Toute cette partie avait pour fonction de contrebalancer la juridicisation du terme de service public et le monopole exercé sur lui par les administrativistes : qu'en ressort-il ? La confrontation de la notion de service public avec 3 catégories « tests » (le syndicat, la commune, l'impôt), permettant chacune de poser différemment le rapport au public, a servi à montrer que cette notion n'était pas, comme aurait dit Hauriou, qu'un concept « de science politique », c'est-à-dire un pur concept d'observation. Nous sommes ainsi en désaccord avec Jean Rivero lorsqu'il écrit, dans son article sur Hauriou et l'avènement de la notion de service public : « À partir du moment où l'État, s'engageant sur les terrains réservés par le libéralisme à l'action des particuliers, utilisait, pour ces services nouveaux, les procédés de la gestion privée, la notion de service public se vidait de son contenu juridique, et redevenait ce qu'elle était avant 1897 : une notion de "science politique" (nous dirions plus volontiers, aujourd'hui, de technique administrative), inutilisable pour le juriste »¹⁹³. Les développements de cette dernière partie font par ailleurs, pensons-nous, exploser la distinction du même auteur entre la chambre haute (la doctrine) et la chambre basse (le juge) du « Parlement » qu'est le droit administratif, dans la mesure où, sur certains sujets comme le municipalisme, on voit les professeurs et les conseillers d'État se « liguier » contre les facteurs d'« hétéronomisation » de leur champ. Justement, cette hétéronomie, d'où vient-elle ? On pourrait penser qu'elle est à trouver dans la législation, *a fortiori* dans un régime qui a mis le Parlement au centre du champ politique. Ce n'est pourtant pas vraiment le cas, car, comme le mettent en évidence les problèmes du fonctionnarisme et du municipalisme, face à un Conseil d'État puissant le législateur demeure timide, fidèle en cela à un gouvernement républicain qui a pour essence et pour *modus operandi* le *compromis*. C'est donc bien plutôt dans la jurisprudence que l'hétéronomie du sous-champ qu'est le droit administratif tertio-républicain est à chercher.

Par ailleurs, comme on a pu le voir avec le thème du favoritisme comme ferment de la mobilisation fonctionnariste, le discours sur l'universel et sur la rationalité du règlement peut se retourner contre ceux qui définissent les règles du jeu et tiennent les rênes du droit administratif. C'est ainsi ce que résume un passage de Jeanne Siwek-Pouydesseau dans sa thèse sur les syndicats de fonctionnaires :

Dans l'optique syndicaliste, soit l'État était considéré comme un mal en soi et il fallait le remplacer par des services publics autonomes ; soit l'État capitaliste devait céder la place à un État socialiste, en attendant son dépérissement ; soit, faute de mieux, la masse des fonctionnaires non pervertis par le régime (à l'opposé des hauts fonctionnaires) devait acquérir le maximum de pouvoir à l'intérieur du système existant : sur le déroulement des carrières, le montant des rémunérations, l'organisation des services, *etc.* Ces grandes tendances furent constamment « parasitées » par des éléments des idéologies dominantes : le principe de l'État neutre, défenseur de l'intérêt général, pouvait fonctionner à la fois comme idéal à atteindre dans un État socialiste ou comme justification du système en place. De même, le mythe du « service public », utilisé initialement contre l'idée étatique, pouvait conforter l'espérance socialiste, mais aussi être récupéré par les légistes officiels.¹⁹⁴

¹⁹³ RIVERO Jean, « Hauriou et l'avènement de la notion de service public », chapitre d'ouvrage cité, p. 471.

¹⁹⁴ SIWEK-POUYDESSEAU Jeanne, *Le syndicalisme des fonctionnaires jusqu'à la guerre froide*, ouvrage cité, p. 11.

Les tensions qui habitent la fonction publique tertio-républicaine sont difficiles à résorber, et donc difficiles à décrire. On peut toutefois, comme Benjamin Lemoine l'affirme au sujet du problème de la dette, « *contribuer à l'explicitation de ces conflits, qui se rejouent sur des objets opaques* », et ce afin de « *révéler la nature de l'État qui a pris forme ainsi que les publics que celui-ci sert, de quelle façon, avec quelles ambiguïtés* »¹⁹⁵. Selon Foucault, la fausse universalité des lois permet aux élites de jouer avec les règles qu'elles imposent aux autres groupes sociaux, même si l'auteur de *Surveiller et punir* nuance aussi ce qu'il appelle l'hypothèse répressive, notamment au travers de l'exemple de la sexualité¹⁹⁶. S'agissant des règles du service public construites dans et par le droit administratif, il semble que les élites juridiques soient parfois débordées par leur propre construction. Dans son article sur la pensée sociologique de Jaurès, Marc Joly développe au sujet de Marx un point de vue qui donne à réfléchir sur les phénomènes observés dans le service public « d'en bas » : « *Tant que les hommes qui "font l'histoire" agissaient en leur nom propre en prétendant servir l'intérêt général de la collectivité plus large qu'ils surplombaient ou celui de l'humanité tout entière, la pensée du social-historique ne pouvait que demeurer prisonnière d'un carcan unitaire transcendantal. Karl Marx poussa jusqu'à ses limites cette approche de l'histoire. Le notable est qu'il ait voulu être le porte-parole d'une autre classe que la sienne, la classe de ceux qui n'avaient à faire valoir que l'universalité de leur souffrance* »¹⁹⁷.

En clôturant cette dernière partie de l'enquête, il faut redire à quel point on observe sur la période que l'État, qui est pourtant « *l'attracteur* »¹⁹⁸ du champ du public, ne va pas de soi, à droite comme à gauche. Si une majorité d'acteurs croit en l'adage selon lequel « la forme est la sœur jumelle de la liberté » et cherche à juridiciser sa pratique ou son combat, et si on peut partager le jugement que le jeune Léon Blum exprimait en 1902 dans son ouvrage sur *Les Congrès ouvriers et socialistes français* (« *Le développement du socialisme en France a toujours été arrêté ou accéléré par les progrès et les reculs de l'idée républicaine* »¹⁹⁹), cette corrélation n'en demeure pas moins heurtée dans son expression. De ce point de vue, la figure de Jaurès, sur laquelle nous nous sommes arrêtés dans le dernier chapitre, incarne une véritable synthèse : le « philosophe-député » est en effet un personnage pivot, dont tous les efforts sont dirigés par la volonté d'intégrer le monde ouvrier à la République en la démocratisant et en la socialisant. Est-ce à dire, comme l'énonce l'économiste François Fourquet, que le mouvement ouvrier tout entier s'est lui-même « *laissé piéger par la fascination d'État* », et, passant outre « *les mises en garde théoriques sur le caractère de classe de l'État bourgeois* »²⁰⁰, s'est mis à réclamer toujours plus d'État ? Danièle Lochak partage cette idée que « *le mouvement ouvrier, à force de considérer le privé comme un mal, en est venu à considérer la "publicisation" comme l'antichambre du socialisme* »²⁰¹. Nous estimons pour notre part que cette question ne doit pas être résumée à un face-à-face entre le public et les ouvriers, et qu'elle gagne à être resituée dans une relation non pas duale mais tripartite entre l'État, les fonctionnaires et les citoyen-ne-s. C'est cette relation à trois qui fonde la particularité de la morale professionnelle des agents publics, au sujet de laquelle le Conseil d'État écrivait encore en 1994 dans son rapport public :

¹⁹⁵ LEMOINE Benjamin, *L'ordre de la dette*, ouvrage cité, p. 296.

¹⁹⁶ Cf. *Histoire de la sexualité*, Paris, Gallimard, 1976, volume 1 (« La volonté de savoir »), p. 158-159.

¹⁹⁷ JOLY Marc, « La pensée sociologique de Jean Jaurès », article cité, p. 70.

¹⁹⁸ J'emprunte ce terme à Luc Boltanski, qui, dans *Les cadres, la formation d'un groupe social* (Paris, Éditions de Minuit, 1982, p. 152), l'utilise pour qualifier le rôle dominant joué par un groupe social dans la réorganisation d'un champ professionnel.

¹⁹⁹ Cité par Alain Bergounioux, « Socialisme et République avant 1914 » in BERSTEIN Serge et RUDELLE Odile (dir.), *Le modèle républicain*, ouvrage cité, p. 117.

²⁰⁰ FOURQUET François, « L'accumulation du pouvoir ou le désir d'État », *Recherches*, numéro 46, 1982, p. 33-34.

²⁰¹ LOCHAK Danièle, « Les syndicats dans l'État ou l'ambiguïté d'un combat », chapitre d'ouvrage cité, p. 130.

« On a utilement fait valoir qu'entre le contrat de travail, relation dissymétrique et synallagmatique faisant du travail un objet de négoce, et le statut qui implique un autre rapport au pouvoir, à l'argent, aux usagers, et jusqu'au temps, il existait une différence essentielle »²⁰².

²⁰² CONSEIL D'ÉTAT, *Service public, services publics : déclin ou renouveau ?*, ouvrage cité, p. 99.

Conclusion générale

« Tant qu'il y a de la lutte, il y a de l'histoire, c'est-à-dire de l'espoir » (Pierre Bourdieu)¹

1945, année zéro de la République

Dans un pays où c'est en grande partie l'État qui a construit la nation, et où la République s'est mise en congé en 1940, on assiste, à la libération du territoire, à une renaissance qui se signale, entre autres, par la proclamation d'une fusion entre l'intérêt général et la nation. Les tenants du champ économique sont, à ce moment-là, disqualifiés. On oublie ainsi trop souvent, comme le rappelle Robert Castel avec à-propos, que « *la percée sans doute la plus décisive en matière de droits sociaux a été réalisée avec la Sécurité sociale en 1945 et 1946, dans une France dévastée dont la productivité était tombée en deçà du seuil atteint en 1929* »². L'après-1945 nous fait ainsi basculer dans une autre ère, la Libération étant associée à « *la production de valeurs fondatrices d'une France régénérée* »³. Il s'agit là d'un fait à méditer et à discuter : c'est le choc provoqué par la Seconde Guerre mondiale, et non, comme dit Piketty, « *la paisible rationalité démocratique ou économique* »⁴, qui change la donne et autorise le secteur public à s'affirmer en France à grande échelle. Cette nouvelle conjoncture permet au service public de basculer dans une autre phase de son développement : il n'est plus la création surveillée de très près par le juge administratif, et entre au patrimoine de la collectivité. Dans les « *mesures à appliquer dès la libération du territoire* », le programme du Conseil national de la Résistance (CNR) prévoit en effet, « *le retour à la nation des grands moyens de production monopolisés, fruits du travail commun, des sources d'énergie, des richesses du sous-sol, des compagnies d'assurances et des grandes banques* ». Le neuvième alinéa du préambule de la Constitution de 1946 dispose pour sa part, parmi « *les principes politiques, économiques et sociaux particulièrement nécessaires à notre temps* » : « *Tout bien, toute entreprise, dont l'exploitation a ou acquiert les caractères d'un service public national ou d'un monopole de fait, doit devenir la propriété de la collectivité* ». Il s'agit donc là d'une consécration constitutionnelle, par laquelle le service public se trouve identifié à la nation. En 1945, le secteur public, dont le rôle était limité à des actions correctives et passagères, est devenu un pôle d'impulsion de la vie économique. C'est l'époque du Plan, de l'action publique volontariste, et du PCF à 30 %.

Bien que nous parlions « d'année zéro » pour 1945, il ne faut pas faire comme s'il ne s'était rien passé pendant les 70 années qu'a duré la Troisième République. Précisons, comme le fait Claire Lemerrier, que « *le sens politique fort donné aux services publics* » à cette période ne sort pas « *d'un cadre local et de gestion privée, qui reste dominant jusqu'en 1914 : le vingtième siècle des grandes entreprises nationales ne commencera que bien plus tard* »⁵. Il commence en 1945 (même si l'on peut aussi penser à la SNCF, constituée par la convention du

¹ BOURDIEU Pierre, *Questions de sociologie*, ouvrage cité, p. 66.

² CASTEL Robert, *Les métamorphoses de la question sociale*, ouvrage cité, p. 631.

³ GALLENGA Ghislaine, *Le feu aux poudres*, ouvrage cité, p. 17.

⁴ PIKETTY Thomas, *Le capital au vingt-et-unième siècle*, ouvrage cité, p. 433.

⁵ LEMERCIER Claire, « La construction d'un modèle français de service public avant 1914 », article cité, p. 54.

31 août 1937), au prix d'une reconfiguration qui s'opère là encore dans les dures années de la lutte pour la libération du territoire, et que Michel Margairaz analyse en ces termes : « *Fait trop peu souligné, après 1945, l'expérience de la Résistance et de la Libération recompose le champ politique. En effet, une telle évolution n'aurait pu se produire si deux types d'acteurs socio-politiques, hostiles jusqu'alors, ne s'étaient pas eux-mêmes également convertis en faveur de la constitution d'un grand secteur économique public* »⁶. Cette reconfiguration du champ politique repose sur la création d'un point de rencontre entre une partie du monde syndical et des élites politiques et administratives, que Michel Margairaz restitue en deux temps :

Tout d'abord, la fraction des ex-unitaires de la CGT réunifiée en 1943, massivement implantés dans les syndicats de salariés des services publics économiques, ainsi que le Parti communiste, qui se montraient tous deux hostiles aux nationalisations – sauf un bref intermède en 1937-1939 – comme au service public avant 1945 – car jugés illusoires, réformistes et coupables, à leurs yeux, de détourner les salariés d'une perspective révolutionnaire à maintenir, s'y rallient massivement entre la Libération et la fin de la guerre. Ceux-ci n'attribuaient aux services publics guère de vertus régulatrices, mais voyaient d'abord et avant tout les nouveaux pouvoirs accordés aux représentants de la CGT – où le courant ex-unitaire devient vite hégémonique après 1944, particulièrement dans les entreprises nationales de service public – dans les institutions sociales de ces nouvelles entreprises (telles que les comités d'entreprises, également mis en place en 1945-1946) comme autant de points d'appui pour peser sur le rapport des forces socio-politique plus général. Dans une intervention (confidentielle) interne à la session du comité central du PCF, le 15 juin 1946, Maurice Thorez précisait pour ses camarades : « Les nationalisations, nous les soutenons dans le moment donné lorsqu'elles constituent à la fois un moyen de limiter la domination du capital, afin d'être à même de mobiliser les masses ». Et ce ralliement s'avère durable, car les positions demeurent acquises, survivant même à la grande fracture politique et syndicale de 1947. Ralliement qui n'empêche d'ailleurs pas, dans les années 1966-1980, les économistes ou experts d'inspiration marxiste d'analyser les services publics économiques comme assurant une fonction de sauvegarde du profit capitaliste à l'étape du « capitalisme monopoliste d'État », en faisant supporter à la collectivité la prise en charge de besoins sociaux élargis et d'activités non rentables par essence.

[...]

Second groupe, pour nombre d'hommes politiques situés au centre et à droite, au sein de la démocratie chrétienne ou parmi les fidèles du général de Gaulle, ce secteur économique public renforcé trouvait, après la catastrophe de 1940-1944, d'abord sa justification dans la défense de l'intérêt national et le relèvement des « secteurs clés » de l'économie, sans toutefois entamer les fondements libéraux de la société, eux-mêmes d'ailleurs consolidés après l'éviction des communistes du gouvernement et l'arrimage atlantique.⁷

En 1945, il n'est donc plus question de « service public par nature » ou de « service public par destination ». Michel Margairaz en conclut : « *D'une configuration libérale, républicaine et décentralisée, les services publics économiques, nés au centre de la palette politique et idéologique, ont glissé vers une nouvelle configuration historique, celle des grandes entreprises nationales de réseaux au sein d'une économie mixte, de surcroît bénéficiaire d'une forte et longue croissance. Cette évolution reflète certes, dans le court terme de la Libération, un certain glissement à gauche, mais résulte surtout, à une échelle de temps plus étendue, d'une sorte de nouveau consensus socio-politique, forgé dans les années de tourmente (1943-1947) et qui a perduré au-delà des ruptures de 1947, jusqu'à ce que les nouveaux chocs conjoncturels*

⁶ MARGAIRAZ Michel, « Les services publics économiques entre experts, praticiens et gouvernants dans le premier vingtième siècle », article cité, p. 163.

⁷ *Ibidem*, p. 163-164.

des années 1970-1980 viennent l'ébranler et amorcent alors une autre histoire »⁸. Nous aurons l'occasion de revenir plus bas sur ce point. Remarquons pour l'instant que – alliance symbolique de cette recomposition du champ social – les deux personnages qui s'attellent au plan de généralisation de la Sécurité sociale sont un syndicaliste CGT (Ambroise Croizat, ministre communiste du Travail et de la Sécurité sociale) et un haut fonctionnaire du Conseil d'État (Pierre Laroque). Cependant, là encore, n'allons pas croire qu'une telle reconfiguration des forces socio-politiques se fait de manière totalement irénique : même en 1946, la généralisation de la Sécurité sociale pour tous (salarié-e-s du public comme du privé, artisanat, commerce, agriculture, professions libérales, régimes spéciaux) fut l'objet d'âpres luttes et de vives contestations de la part d'une partie du monde agricole, des commerçants, des médecins et du patronat. Il n'empêche que la Libération donne naissance en France à un consensus durable relatif à la présence d'un secteur public consistant, la dénonciation de ce dernier pouvant faire sa réapparition de manière ponctuelle, comme au début des années 1970 avec le thème, développé par des intellectuels marxistes proches du PCF, du capitalisme monopoliste d'État (CME)⁹.

L'hystérésie des juristes

Ce qui se passe à la Libération ne montrerait-il pas qu'il y a eu méprise, tout au long de la Troisième République, sur le terme même de service public ? Tandis que le secteur public est alors à son apogée, les historiens du droit administratif font en effet remonter à 1950 les débuts de « la crise de la notion de service public ». « *La notion de service public n'a plus de valeur juridique* », écrit ainsi Jean-Louis de Corail dans la thèse qu'il consacre à cette question¹⁰. De son côté, Marcel Waline déplore : « *On nous a changé notre notion de service public* »¹¹. Alors que d'aucuns évoquent le crépuscule du droit public traditionnel, Roland Drago constate en 1954 : « *Les études sur la notion de service public ont aujourd'hui des allures d'autopsies* »¹². À partir de cette époque, il ne se passe pas une décennie sans qu'un publiciste ne prenne la plume pour évoquer le malaise de la « profession » et la « crise de la discipline »¹³. Ce terme de crise, dont Jean-Louis Fabiani constate qu'il est aussi constamment utilisé au sujet de la philosophie¹⁴, s'installe comme un leitmotiv de la pensée juridique du droit administratif.

⁸ MARGAIRAZ Michel, « Les services publics économiques entre experts, praticiens et gouvernants dans le premier vingtième siècle », article cité, p. 165.

⁹ Pour une illustration, voir Paul Boccara, *Étude sur le capitalisme monopoliste d'État, sa crise et son issue*, Paris, Éditions sociales, 1973, notamment p. 60-68.

¹⁰ DE CORAIL Jean-Louis, *La crise de la notion juridique de service public en droit administratif français*, Paris, LGDJ, 1954, p. 347.

¹¹ Cité par Roger Latournerie, « Sur un Lazare juridique, bulletin de santé de la notion de service public », *Études et documents du Conseil d'État*, 1960, p. 79.

¹² DRAGO Roland, « Compte-rendu de Jacques Cadart, *Les tribunaux judiciaires et la notion de service public : la notion judiciaire de service public* (Paris, Sirey, 1954) », *Revue du droit public*, 1954, p. 862.

¹³ Outre la thèse de Jean-Louis de Corail et l'article de Roger Latournerie, déjà cités, on peut mentionner Jean L'Huillier, « À propos de la crise de la notion de service public », *Recueil Dalloz*, 1955, p. 119-123, et, pour les décennies ultérieures, Georges Liet-Veaux, « La théorie du service public, crise ou mythe ? », *Revue administrative*, numéro 81, 1961, p. 256-264 ; Jean-Jacques Bienvenu, « Le droit administratif : une crise sans catastrophe », *Droits*, numéro 4, 1986, p. 93-98 ; Alain Supiot, « La crise de l'esprit de service public », *Droit social*, article cité. Un « Que sais-je ? » a même été consacré à cette question (Jean-Marie Rainaud, *La crise du service public français*, ouvrage cité).

¹⁴ FABIANI Jean-Louis, *Les philosophes de la République*, ouvrage cité, p. 168. Cf. ce qu'écrit Jacques Bouveresse, cité par Fabiani : « *On a l'habitude de dire que la philosophie est, d'une certaine manière, en état de crise permanente. Mais c'est justement une manière de constater que le terme de "crise", lorsqu'on l'utilise à son sujet, perd pratiquement toute espèce de signification* » (*Le philosophe chez les autophages*, Paris, Éditions de Minuit, 1984, p. 141).

Jacques Caillousse note ainsi : « *Le récit de la crise fonctionne, tel une sorte d'invariant doctrinal* »¹⁵.

Si son usage n'est pas l'apanage du droit et s'apparente à une méthode de diagnostic inquiet partagé par toutes les sciences humaines et sociales, la crise indique que quelque chose n'est pas tel qu'il devrait être, et renvoie à l'idée de rupture d'un équilibre. En grec ancien, le terme, doté par ailleurs d'une valeur juridique (*krinein* = décider, trancher), est d'origine médicale : la *krisis*, c'est, notamment chez Hippocrate ou Galien, la phase décisive d'une maladie, son dénouement. Qu'est-ce à dire au sujet du droit administratif ? Si, comme le fait valoir Fabrice Melleray, les administrativistes contemporains, adhèrent, à de rares exceptions près, au même paradigme depuis les années 1950, « *ce qui est alors véritablement en crise est par contre tout l'appareillage théorique, conceptuel permettant d'organiser la discipline (notamment la notion de service public). Bref, c'est une crise du droit administratif comme discipline et non comme ensemble de normes* »¹⁶. En d'autres termes, le malaise viendrait davantage des professeurs que des magistrats, ainsi que le suggère une anecdote livrée par Guy Braibant :

J'ai vu revenir un jour le Président Latournerie du jury d'agrégation dans lequel il avait siégé, disant à peu près : « Ils sont fous ces professeurs, ils ne croient plus au service public ». Il avait eu l'impression, en effet, qu'à part le Professeur de Laubadère, la notion de service public était rejetée par la majorité de la doctrine; je pense que Marceau Long ne me démentira pas : il s'est mis à chercher fébrilement dans le paquet de dossiers de sa sous-section quelques affaires qui pourraient être mises en valeur et qui permettraient de rétablir le rôle de la notion de service public en matière de contrats, en matière de travaux, en matière de domaines, en matière de personnel.¹⁷

Étonnamment, les professeurs ne croiraient plus au service public alors qu'ils ont, par rapport au droit privé, acquis « *la souveraineté territoriale* »¹⁸. Après la guerre, les publicistes détiennent en effet leur « *segment professionnel* »¹⁹. En 1953, la réforme de la licence fait la part belle au droit public²⁰. Un cours de droit des services publics, intitulé « Les grands services publics et les entreprises nationales », est même créé en quatrième année.

Comment, donc, expliquer le désamour des juristes vis-à-vis de la notion de service public, alors que, dans l'actualité, celle-ci a le vent en poupe ? Ce décalage entre le monde du droit et la conjoncture politique peut faire penser à ce que Bourdieu appelle l'hystérésis, qui fait référence, dans sa théorie sociale, à une forme de résistance au changement. Comme le terme de champ, l'hystérésis est un concept emprunté à la physique, et plus précisément à la physique

¹⁵ CAILLOUSSE Jacques, « Droit administratif et sciences sociales », chapitre d'ouvrage cité, p. 190.

¹⁶ MELLERAY Fabrice, « Doctrine parisienne et doctrine de province » in AFDA, *La doctrine en droit administratif*, ouvrage cité, p. 67.

¹⁷ BRAIBANT Guy in DE CORAIL Jean-Louis, « Une question fondamentale : la doctrine du service public, de la définition et de la nature du droit administratif et de la compétence du juge administratif », *Revue administrative*, 1997, numéro spécial « Le Conseil d'État et la doctrine », p. 35.

¹⁸ FREIDSON Eliot, *Professional Powers: a Study of the Institutionalization of Formal Knowledge*, Chicago University Press, 1986, p. 72. Une autre expression utilisée par Freidson serait tout à fait adéquate pour qualifier la situation du droit public au début des années 1950 : celle d'« *institutional credentialing* » (*ibidem*, p. 71), qu'on pourrait traduire par « accréditation (ou certification) institutionnelle ».

¹⁹ BUCHER Rue et STRAUSS Anselm, « Professions in Process », *American Journal of Sociology*, numéro 66 (4), 1961, p. 326.

²⁰ Sur cette réforme, voir Cédric Moreau de Bellaing, « Un bon juriste est un juriste qui ne s'arrête pas au droit : controverses autour de la réforme de la licence de droit de mars 1954 », *Droit et société*, numéro 83, 2013, p. 83-97, et Michel Miaille, « Sur l'enseignement des facultés de droit en France : les réformes de 1905, 1922 et 1954 », *Procès, cahiers d'analyse politique et juridique*, numéro 3, 1979, p. 78-107.

des matériaux, où l'on s'en sert pour désigner la survivance temporelle d'un phénomène par rapport à un autre (exemple : la magnétisation d'un matériau par un courant électrique qui persiste quand le courant a disparu). Bourdieu reprend ce terme à son compte et l'utilise pour traduire la persistance de l'habitus et sa possible inadaptation aux transformations qui touchent le monde social (exemple : les paysans béarnais dans *Le bal des célibataires* ; dans *La noblesse d'État*, les fractions intellectuelles supérieures qui, dans les années 1960/1970, continuent à voir dans l'ENS une école de pouvoir) : « *Les catégories de perception que les agents appliquent au monde social sont le produit d'un état antérieur de ce monde. Lorsque les structures se modifient, même légèrement, l'hystérésis structurale des catégories de perception et d'appréciation entraîne diverses formes d'allodoxia* »²¹. Notre hypothèse est ainsi que ce concept de la sociologie bourdieusienne est heuristique pour comprendre le déphasage du monde du droit avec les créations politiques de la Libération. Au sujet du champ juridique, Bourdieu écrit que, « *du fait du rôle déterminant qu'il joue dans la reproduction sociale* », il dispose « *d'une autonomie moins grande que des champs qui, comme le champ artistique ou littéraire ou même le champ scientifique, contribuent aussi au maintien de l'ordre symbolique et, par-là, au maintien de l'ordre social. C'est dire que les changements externes s'y retraduisent plus directement et que les conflits internes y sont plus directement tranchés par les forces extérieures* »²². Autrement dit, tout se passe comme si, en 1945, les acteurs du champ politique imposaient quelque chose aux juristes, et ce que ceux-ci refusaient de synchroniser leur champ. On retrouve là un argument évoqué par Annick Perrot, selon qui « *la mesure du temps n'est pas identique pour toutes les disciplines* ». Les économistes et les sociologues traduiraient immédiatement, dans leurs courbes, le rythme de l'évolution sociale, alors que, selon le mot de Portalis rappelé par Annick Perrot, « *les lois se font avec le temps, à proprement parler on ne les fait pas* »²³. Cette hypothèse de la désynchronisation temporelle est tentante, mais elle ne dit pas tout. En effet, si l'on peut juger que les administrativistes, qui ont tant lutté pour faire reconnaître leur juridiction, devraient se féliciter des nationalisations de la Libération, on peut aussi comprendre le trouble qu'ils éprouvent devant l'hybridation normative dont ces nationalisations sont synonymes, *a fortiori* à une époque où Eisenmann donne libre cours à son réquisitoire contre le monisme du droit administratif. Par conséquent, la « crise » des années 1950 montre surtout que les publicistes abordent la question du service public avec l'intérêt propre qui est le leur, c'est-à-dire, comme dirait Bernard Voutat, un intérêt de juriste²⁴.

En termes de temporalité, on peut par ailleurs relever le fait que l'expérience de la Seconde Guerre mondiale met en valeur une forme de vieillissement social chez ces juristes que nous avons suivis depuis les débuts de la Troisième République. Il s'agit là d'un effet de génération classique en sciences sociales : l'âge est un facteur qui a un impact sur les positions politiques, de sorte qu'en vieillissant, les individus ont tendance à devenir plus conservateurs voire réactionnaires. Un tel phénomène est d'ordre à la fois biologique et politique : la structure sociale change, mais les acteurs restent attachés à celle dans laquelle ils se sont constitués. Cet élément sociodémographique peut être évoqué au sujet de l'attitude des professeurs de droit sous l'Occupation, déjà aperçue à la fin du chapitre 2. À partir des archives du rectorat, Jean-Louis Halpérin décrit ainsi la teneur des débats d'alors au sein de l'Assemblée de la faculté parisienne :

²¹ BOURDIEU Pierre, *La noblesse d'État*, ouvrage cité, p. 314.

²² BOURDIEU Pierre, « La force du droit », article cité, p. 18.

²³ PERROT Annick, « La doctrine et l'hypothèse du déclin du droit » in BERNARD Alain et POIRMEUR Yves (dir.), *La doctrine juridique*, ouvrage cité, p. 202.

²⁴ VOUTAT Bernard, « Penser le droit avec Pierre Bourdieu », article cité, p. 32.

Le 10 octobre 1940, l'Assemblée de la Faculté, sous la présidence de Gidel (assesseur du doyen depuis 1938), fait le point des enseignements non assurés : ceux d'Amiaud et James, prisonniers de guerre, de Ripert, Hamel et Mestre, en fonctions à Vichy, et enfin de ceux qui se « trouvent malheureusement atteints par une réglementation nouvelle et ne peuvent exercer leurs fonctions », une formule qui désigne trois professeurs juifs, Aftalion, Oualid et Lévy-Bruhl.²⁵

On appréciera au passage l'euphémisme par laquelle la nouvelle législation antisémite de Vichy est désignée. La suite est encore plus éloquente :

La Faculté exprime ses sentiments d'affection et d'estime aux trois collègues cités, notamment Aftalion, qui est présent. Ses collègues économistes voulant intercéder auprès du ministre, la faculté considère qu'elle « ne peut prendre part de façon publique à cette manifestation », mais qu'elle s'y « associe du fond du cœur ». L'émotion (tous les professeurs se lèvent quand Aftalion quitte la séance) se mêle au respect de la loi (déjà visible dans les années 1930) et à la confiance dans un gouvernement où siège le doyen, fait inédit dans les annales de la Faculté.²⁶

Quoi ? Ces mêmes individus qui s'étaient mobilisés quelques années plus tôt pour le port de la robe plutôt que d'un costume-cravate ne trouvent rien à redire à l'exclusion de la fonction publique de certains de leurs collègues sur des critères raciaux ! Au-delà de ce que la situation peut avoir de déroutant pour l'enquêteur, on peut avancer que, si certains professeurs de droit sautent dans le train de Vichy plus prestement que les membres du Conseil d'État, c'est parce que, au travers de leur prédication, ils avaient déjà pu laisser transparaître certaines de leurs préférences idéologiques face à la République, alors que les hauts fonctionnaires du Palais Royal étaient eux plus habitués au service apolitique de la politique, quel que fût le régime (même si, en 1940, la plupart d'entre eux n'en avait connu qu'un)²⁷. « *Quand une restauration est faite dans les esprits, il ne s'écoule jamais très longtemps avant qu'elle n'apparaisse dans les faits* », disait le romancier André Maurois²⁸. Le vichysme des juristes apparaît ainsi comme le miroir grossissant de ce qui n'était qu'une virtualité, et fait exploser « *le discours de type conservateur progressiste* »²⁹ qui était par exemple celui de René Worms, au début du siècle, devant l'Académie des sciences morales et politiques. De manière plus générale, et notamment du point de vue de l'histoire globale, on rappellera, comme le fait Jean-Louis Halpérin, que le

²⁵ HALPÉRIN Jean-Louis, « Ouverture », chapitre d'ouvrage cité, p. 41.

²⁶ *Ibidem*.

²⁷ L'attitude que nous décrivons là correspond à des tendances générales, ce qui ne signifie bien évidemment pas que tous les juristes aient été collaborationnistes. René Cassin a très tôt rejoint de Gaulle à Londres ; Jules Basdevant a dénoncé les conditions d'occupation. L'attitude des milieux juridiques sous la Collaboration a par ailleurs fait l'objet de nombreux travaux, parmi lesquels on peut citer : Danièle Lochak, « La doctrine sous Vichy ou les mésaventures du positivisme » in Danièle Lochak (dir.), *Les usages sociaux du droit*, Paris, PUF, 1989, p. 252-285 ; Michel Troper, « La doctrine et le positivisme (à propos d'un article de Danièle Lochak) » (même ouvrage, p. 286-292) ; Anne-Françoise Robert-Précloux, « Qu'enseignait-on à la Faculté de droit de Paris ? Corporatisme et antisémitisme dans les cours et les ouvrages (1940-1944) », *Le genre humain*, numéros 30-31, 1996, pp. 413-432 ; Grégoire Bigot, « Vichy dans l'œil de la *Revue de droit public* » et Martine Fabre, « La doctrine sous Vichy : analyse systématique des revues de droit privé de juin 1940 à juin 1944 » in Bernard Durand, Jean-Pierre Le Crom et Alessandro Somma (dir.), *Le droit sous Vichy*, Francfort sur le Main, Vittorio Klostermann, 2006, p. 415-435 et p. 375-401 ; Stéphane Rials, « À Vichy : de l'aveuglement » in Stéphane Rials, *Oppressions et résistances*, Paris, PUF, 2008, p. 283-362 ; Marc Boninchi, *Vichy et l'Ordre moral*, Paris, PUF, 2005 (Pour une recension critique : Liora Israël, « Compte-rendu de Marc Boninchi, *Vichy et l'Ordre moral*, 2005 », *Le Mouvement social*, numéro 226, 2009, p. 103-105).

²⁸ MAUROIS André, « Préface » in LIPMANN Walter, *La cité libre*, Paris, Éditions de Médicis, 1938, p. 10, cité par François Denord, « Aux origines du néo-libéralisme en France : Louis Rougier et le colloque Walter Lippmann de 1938 », *Le Mouvement social*, numéro 195, 2001, p. 18.

²⁹ VANNEUVILLE Rachel, « Le droit administratif comme savoir de gouvernement ? », article cité, p. 234.

droit de la Troisième ne revêt pas de manière intrinsèque un caractère *républicain*, avec par exemple un principe d'égalité bafoué à l'égard des femmes et des sujets coloniaux³⁰.

Pour ce qui est de l'attitude trouble des milieux juridiques sous l'Occupation, le Conseil d'État n'est pas en reste. Dans son rapport du 14 mars 1939 au ministre de l'Intérieur, Florian Chardon, alors maître des requêtes (fils d'Henri, il dirigera en 1941 le cabinet de Joseph Barthélemy, professeur de droit constitutionnel et ministre de la Justice), fixe comme principal but à la réforme administrative entreprise par le gouvernement Daladier (via un comité de réorganisation administrative affublé du nom de « comité de la hache ») « *la restauration des notions d'ordre, d'autorité et de responsabilité dans les divers services de la nation* », but qui peut être atteint en prenant « *aux régimes dictatoriaux ce qui fait leur force : le bon rendement de leurs services publics* »³¹. À la Libération, le Conseil cherche à se racheter une virginité républicaine, en s'appuyant sur la promotion des principes généraux du droit, principes fondamentaux (droits de la défense, égalité devant les services publics, non-rétroactivité des actes administratifs, etc.) et non-écrits qui sont « *dans une certaine mesure l'œuvre du juge, qui les dégage de la gangue du milieu juridique ; ils ne sont pas une œuvre arbitraire car ils sont extraits du droit positif existant à un moment donné* »³². Cela n'empêchera pas le grand corps de vivre des relations difficiles avec de Gaulle (notamment au moment de l'affaire Canal), lequel déclarait dans *L'Express* du 23 avril 1964 : « *Le Conseil d'État... Le Conseil d'État ! Vraiment, qui en France se soucie encore de ce qu'il peut penser, mise à part une poignée de juristes attardés et croulants ?* »³³. De notre période on peut retenir que la juridiction, de nos jours remise en vedette à intervalles irréguliers au prix d'affaires qui font parler (la reprise des essais nucléaires dans le Pacifique, Dieudonné, le burkini), est la bâtisseuse d'une justice administrative qui, avec sa procédure et ses multiples crans de sûreté, est tout de même une assurance dans un pays de droit, nonobstant les biais que nous avons analysés et qui caractérise son mode d'accès pour les justiciables.

Si le Conseil d'État a aujourd'hui perdu une partie de l'aura qui était la sienne sous la Troisième République, c'est aussi parce que le droit administratif a connu une forme d'essoufflement. « *Envahissement du droit privé par le droit public ?* », s'interrogeait Rivero en 1947³⁴, à une époque où, en dépit des interrogations sur la crise de la notion de service public, les privatistes pouvaient avoir l'impression que le droit public, par l'intermédiaire des nationalisations de la Libération, gagnait du terrain et menaçait leur juridiction. L'évolution ultérieure est plutôt marquée, du point de vue intra-disciplinaire, par une montée en puissance du droit constitutionnel (en particulier sous la cinquième République) ainsi que du droit public économique, qui remplace aujourd'hui dans certains intitulés le cours de « Droit des services publics » (ou « Grands services publics »)³⁵. Le constat d'une prégnance du droit dans le service public a ainsi un peu vécu : il est daté, circonstancié. On peut même affirmer que, de nos jours, ce sont les économistes plus que les juristes qui sont en pointe dans la gestion des savoirs d'État.

³⁰ HALPÉRIN Jean-Louis, « Un modèle français de droit républicain ? », chapitre d'ouvrage cité, p. 484. Voir aussi Gérard Noiriel, *Les origines républicaines de Vichy*, Paris, Hachette, 1999.

³¹ Cité par Marc-Olivier Baruch, *Servir l'État français : l'administration en France de 1940 à 1944*, Paris, Fayard, 1997, p. 37. C'est moi qui souligne.

³² VEDEL Georges, « Note sous CE, Assemblée, 4 avril 1952, *Syndicat régional des quotidiens d'Algérie* », *Jurisclasseur périodique*, 1952, II, p. 7138.

³³ AN 20040382/2.

³⁴ RIVERO Jean, « Droit public et droit privé : conquête ou statu quo ? », *Recueil Dalloz*, 1947, p. 69.

³⁵ On peut renvoyer, sur ce sujet, à Martine Lombard, « Droit public de l'économie » in Denis Alland et Stéphane Rials (dir.), *Dictionnaire de la culture juridique*, ouvrage cité, p. 525-529.

Après 1945, c'est en effet la science économique qui, au sein d'« *une conception élargie des sciences de gouvernement* »³⁶, va détenir la primauté de ces savoirs, encore plus avec l'essor, à partir des années 1990, du *New Public Management*³⁷. Tout comme Jacques Caillosse, on peut donc dresser le constat que cette « *nouvelle raison gouvernementale* » entraîne des « *transformations dans le champ de la juridicité* »³⁸. C'est en réalité la place du droit qui est relativisée au profit d'une manière de faire et de penser l'administration qui est celle du management. Par ricochet, le droit administratif se trouve *surdéterminé*³⁹, dans le cadre de « *l'État managérial* », par « *les sciences économiques, les sciences de la gestion et les théories contemporaines de la nouvelle gouvernance publique* »⁴⁰. Comme Bourdieu l'observait, une bonne partie des luttes sociales sont ainsi des luttes dans le champ scientifique. À une époque où il se trouve des praticiens pour considérer que le dualisme juridictionnel n'a plus lieu d'être⁴¹, on constate également, comme le fait valoir Matthieu Hély, la prédominance d'un « *contexte social et historique de remise en cause démographique, idéologique et juridique des fondements de l'emploi statutaire de droit public* »⁴², dont on peut penser qu'il n'est pas sans corrélation avec la perte de vitesse et de prestige du droit administratif. Le même Matthieu Hély parle ainsi d'« *un double processus de "privatisation" du public et de "publicisation" du privé* »⁴³, qui se manifeste conjointement dans la transformation du statut des agents de la fonction publique et dans les conditions de travail qui sont celles des salarié-e-s du secteur associatif.

Faire l'histoire d'une idée qui n'est pas n'importe quelle idée

Au-delà des éléments disponibles sur la socio-histoire du droit administratif et du Conseil d'État, cette thèse a mis en valeur le pouvoir de nomination (au sens du pouvoir des mots, du pouvoir de nommer les choses) d'un concept. Pour illustrer les enseignements qu'il est possible de tirer de la signification de l'histoire d'une idée, on peut citer ce que Jean-Michel Blanquer et Marc Milet nous apprennent au sujet de la circulation de la théorie du guigiste des services publics :

Durant près d'une décennie, des juristes soviétiques vont se servir de la doctrine intersociale de l'État et du droit prônée par le doyen de Bordeaux afin de légitimer la révolution d'Octobre, avant que, lors du tout premier congrès pansoviétique des théoriciens du droit, tenu en 1931 à Moscou, sa théorie ne soit officiellement condamnée. A cette date, elle est devenue la marque d'un simple versant sociologique de la science juridique bourgeoise.⁴⁴

Il nous est déjà arrivé, au cours de la thèse, de dire que Duguit aurait été surpris qu'on le catégorise comme un administrativiste : on peut s'imaginer sa réaction, lui le contempteur féroce de la CGT qui faisait campagne contre l'impôt sur le revenu, en découvrant qu'il était présenté comme l'inspirateur du Code civil bolchévique. Fort de cet exemple, on peut ainsi se

³⁶ MOCKLE Daniel, « Le droit administratif doit-être vu autrement ? », *Droit et société*, numéro 92, 2016, p. 238.

³⁷ Cf. Philippe Bezes, *Réinventer l'État : les réformes de l'administration française (1962-2008)*, Paris, PUF, 2009.

³⁸ CAILLOSSE Jacques, *L'État du droit administratif*, Paris, LGDJ, 2015, p. 136.

³⁹ Terme de psychanalyse que j'emprunte, au sujet du droit administratif, à Jacques Caillosse.

⁴⁰ MOCKLE Daniel, « Le droit administratif doit-être vu autrement ? », article cité, p. 232.

⁴¹ Cf. Jean Boulouis, « Supprimer le droit administratif ? », *Pouvoirs*, numéro 46, 1988, p. 5-12 et Philippe Léger, « Le dualisme juridictionnel a-t-il encore une raison d'être ? », *Mélanges en l'honneur de Jean-François Burgelin*, Paris, Dalloz, 2008, p. 233-246.

⁴² HÉLY Matthieu, « L'économie sociale et solidaire n'existe pas », *La vie des idées*, février 2008, disponible en ligne à l'adresse <http://www.laviedesidees.fr/L-economie-sociale-et-solidaire-n.html> [consulté le 5 octobre 2016].

⁴³ *Ibidem*.

⁴⁴ BLANQUER Jean-Michel et MILET Marc, *L'invention de l'État*, ouvrage cité, p. 279.

demander si les concepts ne voyagent pas en se chargeant d'une certaine équivoque⁴⁵. On le voit déjà au travers de tous les différents sens que le syntagme de service public a pris dans notre enquête, lequel a pu désigner tour à tour l'État et les structures publiques en tant que telles, des activités d'intérêt général, une juridiction (au sens d'Abbott), un critère de compétence, le travail dans la fonction publique (comme dans l'expression « 20 ans de service public ») et même, tout simplement, le désintéressement. Au-delà des stratégies d'hybridation et d'accommodement, au-delà des nuances, que reste-t-il, *in fine*, de cette idée ? On peut penser que le service public n'est pas qu'un « illustre vieillard »⁴⁶, et que c'est une belle idée. De nos jours, on se rend compte en effet ce que peut avoir de décisif la substitution du service à la police dans la domination que l'État exerce sur les citoyen-ne-s. En outre, au travers de l'évolution du champ politique actuel, où la catégorie de « l'assistanat » tend à remplacer celle de « solidarité », on devient plus sensible à ce que peuvent avoir de méritoire les efforts, quoique disparates et non toujours suivis d'effets, des acteurs de la Troisième République pour mettre en place des collectifs organisés, au premier rang desquelles le Parlement⁴⁷, mais aussi les institutions du salariat comme le droit du travail ou la mutualité. Aussi, peut-on dire, sans passer pour un ringard totalement *has-been*, que « *la culture du service public est d'être utile aux autres* »⁴⁸, et, par-là, de construire une économie justifiée moralement ? À cet égard, on livrera le témoignage d'une usagère recueilli par l'anthropologue Ghislaine Gallenga dans le cadre de son enquête de terrain sur la « modernisation » des transports publics à Marseille : « *Moi, je dois avoir de la chance, sur ma ligne, ils sont tous très sympathiques. J'en connais un, il doit bien m'aimer, quand il me voit arriver en boitant avec mon caddie, il descend toujours pour m'aider à monter, si c'est pas du service public ça !* »⁴⁹.

De même, par un arrachement, que n'aurait pas renié Mauss, aux eaux froides du calcul, de la violence et de l'intérêt, ne peut-on pas trouver que l'idée de service public, *mana* de la société tertio-républicaine, exhume une magie du social et même une magie du juridique ? Sans tomber dans une vision abstraite qui feint d'ignorer les divisions entre les classes sociales, on retrouve cette aspiration dans « l'esprit de service public » dont Brigitte Gaïti analyse, au travers des figures de hauts fonctionnaires comme François Bloch-Lainé, Simon Nora ou René Marjolin, la renaissance dans l'immédiat après-guerre⁵⁰, et dont Alain Supiot diagnostique, au contraire, la crise à la fin des années 1980⁵¹. Cet esprit du service public n'était pas seulement le vecteur de grands projets technologiques, incarnations de la grandeur nationale, comme l'électricité nucléaire, le Concorde ou la grande vitesse : c'était aussi un contrat de travail qui n'était pas « *de common law* » mais « *une convention garantie par l'État* »⁵². Au sujet de ce contrat de travail si particulier, Alain Supiot écrivait en 2000 : « *Cette stabilité du revenu, qui ne peut varier ni à la hausse ni à la baisse en fonction de critères marchands, est censée*

⁴⁵ L'interrogation vaut aussi pour la circulation des idées dans le temps. A titre d'exemple, on pourrait évoquer le concept de laïcité, qui, sous la Troisième, se diffuse contre les sentiments antirépublicains d'une partie du monde catholique, pour se retrouver aujourd'hui utilisé dans un combat où il est parfois difficile de faire la différence entre ce qui relève de la lutte pour la neutralité religieuse des personnes publiques et de la pure hostilité à l'islam. Voir, à ce sujet, Cécile Alduy et Stéphane Wahnich, *Marine Le Pen prise aux mots : décryptage du nouveau discours frontiste*, Paris, Éditions du Seuil, 2015, notamment p. 94-99, où les auteur-e-s analysent « l'OPA sémantique » orchestrée par la leader du Front national autour de cette notion.

⁴⁶ TRUCHET Didier, « Nouvelles récentes d'un illustre vieillard », article cité.

⁴⁷ Sur ce point, voir le dernier livre de Nicolas Rousselier (*La force de gouverner : le pouvoir exécutif en France*, Paris, Gallimard, 2015), qui s'essaie à revaloriser, contre la *doxa* gaulliste, l'action du Parlement tertio-républicain.

⁴⁸ HÉLY Matthieu, « L'économie sociale et solidaire n'existe pas », article cité.

⁴⁹ GALLENGA Ghislaine, *Le feu aux poudres*, ouvrage cité, p. 235. C'est moi qui souligne.

⁵⁰ GAÏTI Brigitte, « Histoire d'une renaissance : l'esprit du service public », *Politix*, numéro 6, 1989, p. 61-67.

⁵¹ SUPIOT Alain, « La crise de l'esprit de service public », article cité.

⁵² BOURDIEU Pierre, « Le mythe de la "mondialisation" et l'État social européen » (1996) in BOURDIEU Pierre, *Contre-feux*, ouvrage cité, p. 38.

apporter à l'agent public toute la sérénité nécessaire au bon exercice de ses fonctions. Le préservant des affres et des appétits de lucre, et assurant son désintéressement vis-à-vis des enjeux du marché, cette sérénité est partie intégrante de l'esprit de service public »⁵³. On conclura du travail sur l'idée proprement dite que la notion même de service public, en ce qu'elle pose la question de savoir quels sont les besoins vitaux d'un individu auxquels une action autre que celle du marché doit pouvoir pourvoir, est indexée à une certaine forme de frugalité.

En 1914, Pierre d'Hugues écrivait dans *La guerre des fonctionnaires* : « Demander à des hommes d'être désintéressés, c'est sans doute leur demander de n'être plus des hommes. Cependant, si la République doit vivre, il est indispensable d'exiger pareille "vertu". Seule peut-être en toutes les formes sociales, la République est obligatoirement fondée sur des dogmes métaphysiques »⁵⁴. Si, avec ses accents qui rappellent Montesquieu, ce propos nous replonge au cœur de la philosophie qui était celle des républicains, il est également évoqué pour questionner le paradigme qui a été le nôtre dans cette enquête. En prenant à rebrousse-poil les déformations professionnelles qui fait qu'en tant que sociologues, nous voyons des luttes partout, et raisonnons de manière invétérée en termes de stratégie et de concurrence, Philippe Chanial demande : « N'est-ce pas justement parce que la sociologie a perdu ou abandonné cette règle grâce à laquelle Marcel Mauss, il y a moins d'un siècle, nous suggérait de pénétrer l'énigme du lien social qu'elle apparaît parfois comme frappée de cécité (ou de surdité), incapable de voir "ce qui circule entre les hommes" et d'en déchiffrer le sens autrement qu'en clé d'intérêt ou de pouvoir ? »⁵⁵. Lorsque Bourdieu parle à son tour de « double vérité du don », et qu'il pose que toute pratique sociale articule nécessairement « intérêt » et « désintéressement »⁵⁶, nous avons pourtant trop souvent tendance à privilégier, dans l'analyse, le premier au second. Pour clarifier notre rapport au public et à l'universel, dont cette thèse a, à certains moments, dénoncé les effets de manche et les faux-semblants, on peut citer ce passage des *Méditations pascaliennes* :

Il n'y a pas de contradiction, en dépit des apparences, à lutter à la fois contre l'hypocrisie mystificatrice de l'universalisme abstrait et pour l'accès universel aux conditions d'accès à l'universel, objectif primordial de tout véritable humanisme que la prédication universaliste et la (fausse) subversion nihiliste ont en commun d'oublier.⁵⁷

Cette mise au point est capitale pour ce qui constitue « la thèse de la thèse » : le service public n'est certes qu'un discours de rechange des élites, mais c'est là déjà une avancée, car, comme dit Bourdieu lui-même, « mieux vaut une transgression qui prend le masque de l'universel qu'une transgression tout court »⁵⁸. Autrement dit, même si les légistes d'État y trouvaient leur compte avec le service public, ils ont contribué à faire avancer cette notion, bien qu'il faille reconnaître que c'était parfois plus qu'à reculons. On pourrait ainsi presque parler d'une « mise à l'agenda » de la notion de service public, laquelle trouve son point d'aboutissement dans les innovations politico-constitutionnelles de la Libération. En termes de démocratisation, le fait que des juristes se mettent à s'intéresser au service public est donc tout sauf neutre, au sens où les valeurs démocratiques ont besoin des élites pour s'imposer (du moins peut-on le penser).

⁵³ SUPIOT Alain, « Introduction » in BODIGUEL Jean-Luc, GARBAR Christian-Albert et SUPIOT Alain (dir.), *Servir l'intérêt général : droit du travail et fonction publique*, Paris, PUF, 2000, p.18.

⁵⁴ D'HUGUES Pierre, *La guerre des fonctionnaires*, ouvrage cité, p. 22.

⁵⁵ CHANIAL Philippe, « Ce que le don donne à voir », chapitre d'ouvrage cité, p. 10.

⁵⁶ BOURDIEU Pierre, *Méditations pascaliennes*, ouvrage cité, p. 229-240.

⁵⁷ *Ibidem*, p. 104.

⁵⁸ BOURDIEU Pierre, *Sur l'État*, ouvrage cité, p. 453.

Du point de vue de la contemporanéité, que peut-on retirer de ce travail de sociologie critique ? Dans le troisième tome de sa grande œuvre sur la *Civilisation matérielle*, Fernand Braudel, que cite Christophe Charle à la fin des *Élites de la République*, écrit : « *Le but secret de l'histoire, sa motivation profonde, n'est-ce pas l'explication de la contemporanéité ?* »⁵⁹. Ce que dit Braudel est vrai, mais, si l'on veut que l'histoire soit, pour nos disciplines actuelles, autre chose qu'un simple supplément d'âme, ne peut suffire. L'idée, tout à fait basique, selon laquelle le passé sert au présent gagne en force de conviction si l'on arrive à faire comprendre que la distinction entre l'histoire et la sociologie, de même que celle entre la théorie et l'empirie, n'est qu'une opposition ordinaire et artificielle :

Ceux qui avancent de tels arguments [qu'un travail ne vaut que comme description historique d'un moment révolu, ou même qu'il a perdu tout son intérêt du fait qu'il s'appuie sur des données anciennes] confessent qu'ils ne considèrent que l'aspect le plus superficiel du travail scientifique, c'est-à-dire la description des faits pris à leur valeur faciale, et qu'ils identifient la tâche du sociologue ou de l'historien à celle du journaliste, voué à tenir des discours aussi éphémères que ses objets.⁶⁰

Aussi, un effort pour conjoindre la synchronie et la diachronie ne peut faire l'économie, comme y insiste souvent Christian Topalov, d'une réflexion pour mesurer la distance mentale et temporelle avec l'objet. L'auteur de *Naissance du chômeur* relève ainsi, dans les réceptions de l'œuvre d'Halbwachs dans la sociologie nord-américaine d'après la Seconde Guerre mondiale, un trait commun qui consiste en « *une mise au présent résolument fondée sur l'anachronisme : l'auteur d'hier est notre contemporain car il se posait les mêmes questions que nous* »⁶¹. Aussi, penser avec les acteurs du passé, dans une constante volonté d'évaluer et d'écarter ce qui nous sépare d'eux/elles, ce serait plutôt considérer qu'ils nous donnent leurs propres instruments d'enquête, et piocher ainsi dans leurs idées (le feu de camp d'Halbwachs, l'idée-force de Fouillée, le don de Mauss). On note d'autre part que l'hybridation des savoirs est déjà un enjeu sous la Troisième République. Sous cet angle, les échecs terminaux des tentatives pour mêler le droit aux sciences sociales, avec le constat moribond de Mauss (« *Il faut respecter les bornes* »⁶²), apparaissent comme de puissants antidotes aux incursions transdisciplinaires. Pourtant, cette thèse nous apprend aussi que la frontière entre la science politique et la sociologie est fine, qu'elle est peut-être un peu plus marquée entre l'histoire et la sociologie, mais surtout que ces frontières existent dans les têtes, tels « des principes de vision et de division ». On peut néanmoins se demander : est-ce simplement parce qu'on s'intéresse à un objet reconnu par ailleurs comme « politique » qu'on fait de la science politique ?⁶³

⁵⁹ BRAUDEL Fernand, *Civilisation matérielle, économie et capitalisme*, Paris, Armand Colin, 1979, tome 3, p. 537.

⁶⁰ BOURDIEU Pierre, *La noblesse d'État*, ouvrage cité, p. 265. On peut adjoindre à ce propos un passage complémentaire du « Séminaire sur le concept de champ » (article cité, p. 19) : « *A l'opposé [des définitions essentialistes du conservatisme], il y a une réaction fréquente chez les historiens qui est de dire "au diable les concepts, je décris telle forme historique de conservatisme" : c'est de l'historicisme, c'est-à-dire une forme particulière de l'abdication empiriste qui consiste à refuser toute construction d'objet et à se donner pour mission scientifique unique et ultime la description d'un cas particulier* ».

⁶¹ TOPALOV Christian, « Maurice Halbwachs et les villes », chapitre d'ouvrage cité, p. 15. Dans le même esprit, voir François Hartog, *Régimes d'historicité : présentisme et expériences du temps*, Paris, Éditions du Seuil, 2002.

⁶² Cité par Christian Topalov, *ibidem*, p. 45.

⁶³ Sur ces questions, voir Laurent Willemez, « Interdisciplinarité ou invention d'une "offre" pluridisciplinaire ? Sociologie, histoire et science politique au risque du croisement disciplinaire », article cité.

Une autre leçon peut être tirée de ce travail, qui concerne la construction socio-historique d'une action publique fondée sur l'intérêt général. On peut en effet retenir qu'un des résultats de cette archéologie du service public, c'est que l'idéologie du désintéressement a irrigué d'autres espaces sociaux que le champ du public, de sorte qu'en France, aucun mandataire (même ceux représentant les intérêts des dominant-e-s) ne peut aujourd'hui se dispenser de se présenter comme altruiste et dévoué. Tout le monde invoque l'intérêt général : les hommes politiques, les grands patrons, les syndicats (contre les corporations). Il semble ainsi qu'il n'y ait de légitimité dans l'espace public que si on invoque cet intérêt général. Parallèlement à cela, on constate que les responsables politiques du moment aiment à exhumer certains pans (l'école, la laïcité, à laquelle on se réfère comme à un étendard de civilisation, l'armée parfois) ou certains personnages (Clemenceau, Jaurès) de l'histoire de la Troisième République. Un des partis de la droite s'est même récemment rebaptisé « les Républicains ». Sans succomber à l'embellissement nostalgique, on peut faire remarquer que, par rapport à la Troisième, notre époque est, sur bien des points, spéculaire : elle défait ce que cette période a, cahin-caha, fait. Il faut aussi prendre au mot Topalov (et ceux/celles qui ont collaboré avec lui) lorsqu'il parle de *Laboratoires du nouveau siècle*.

Si l'on compare notre propre découpage chronologique (1873-1940) avec celui de Topalov (1880-1914), on s'aperçoit que les juristes continuent à parler de service public avant 1873 (un peu) et après 1940 (beaucoup), de même que, comme le note l'auteur, il y a bien entendu des individus et des institutions qui se proposent de réformer la société avant 1880 ou après 1914. Cela n'enlève selon nous rien à ce que nous avons démontré. Le sens le plus fondamental de l'évolution, c'est que ce que nous avons appelé le champ du public s'intègre de plus en plus au champ du pouvoir, et que l'État devient un principe incontournable de cette transformation. En commençant cette enquête, nous devons avouer que nous ne pensions pas être amenés à nous plonger autant dans l'histoire politique de la Troisième République. Sous ce régime, la politique charrie beaucoup de choses, comme l'illustre la figure centrale de Jaurès, ce que Philippe Chaniel synthétise dans les termes suivants : « *La propriété sociale comme propriété civique visait bien à terminer autrement la Révolution. S'y dessinait l'horizon d'une démocratie et d'une citoyenneté sociales où la socialisation des moyens de production, des services collectifs, des protections et des sécurités personnelles restait indissociable d'une socialisation des pouvoirs, bref d'une extension continue de l'espace public. Mais dès lors que la propriété sociale s'identifie à l'État, en synergie avec la propriété privée comme propriété du capital, se voit congédiée cette espérance de greffer directement une démocratie sociale sur la forme de la démocratie politique, "publique", disait Jaurès, promue par le suffrage universel. Dans une perspective associationniste, la propriété sociale, telle qu'elle s'est concrétisée, fut, sinon un mirage, du moins un habillage élégant de la victoire effective du marché sur l'État* »⁶⁴.

L'évolution ultérieure, y compris la plus récente, n'a pas invalidé l'idée d'un État qui tire la couverture du public à soi, la question devenant alors de savoir quels groupes sociaux servent les politiques publiques ainsi mises en place. Un certain nombre de travaux ont mis en évidence la captation des services publics par une frange réduite de la population. On peut ainsi penser au système des grandes écoles, et, plus globalement, à la critique scientifique du service public de l'éducation dans le cadre des grandes enquêtes de Bourdieu, Passeron, Baudelot et Establet⁶⁵, lesquels montrent que ce dernier n'est qu'une gigantesque machine à reproduire les

⁶⁴ CHANIAL Philippe, *La délicate essence du socialisme : l'association, l'individu et la République*, Lormont, Le bord de l'eau, 2009, p. 179.

⁶⁵ Voir, entre autres, Pierre Bourdieu et Jean-Claude Passeron, *Les héritiers : les étudiants et la culture*, Paris, Éditions de Minuit, 1964 ; Pierre Bourdieu et Jean-Claude Passeron, *La reproduction : éléments d'une théorie du*

positions sociales et les dominations. Cette évolution régressive est loin de ne concerner que la France ou de ne s'appliquer qu'au domaine de l'éducation. Dans son analyse des États-Unis des années 1980-2000, l'économiste hétérodoxe James Galbraith écrit ainsi que « *les bases du conservatisme de libre marché ont été remplacées par les structures d'un État prédateur* », et dissèque ce qu'il appelle « *la capture des administrations publiques par la clientèle privée d'une élite au pouvoir* »⁶⁶. En termes d'inégalités fiscales et de revenu, Thomas Piketty note pour sa part que « *le rapport capital/revenu n'est pas loin d'avoir retrouvé en ce début de vingt-et-unième siècle son niveau florissant de la Belle Époque* »⁶⁷, ajoutant : « *L'écroulement du bloc soviétique a probablement contribué à ringardiser l'idée excessivement égalitariste d'une fiscalité fortement progressive* »⁶⁸. Dans le style de la chronique sociologique qui est celui de *La misère du monde*, Pierre Bourdieu ne proposait pas d'autre diagnostic, lui qui évoquait la façon dont la noblesse d'État avait entrepris la démolition de l'idée de service public sous prétexte de vouloir « *gérer les services publics comme des entreprises privées* »⁶⁹. Et Bourdieu de stigmatiser, dans ce même texte, ceux qui prêchent « *l'esprit de "service public" (pour les autres)* », d'une façon qui relève davantage du sens du sacrifice que de celui de service ou de la prestation (qu'on songe au sens qu'a pris aujourd'hui le terme de « réforme » par rapport à ce que signifiait celui de « réformisme » sous la Troisième République).

Nous pensons avec Robert Castel que, « *tant que la sociologie ne se réduira pas à des fonctions d'expertises, ou à des recueils de données quantitatives, ou encore à des microexpériences décontextualisées et déshistoricisées – tant que le sociologue croira avoir quelque chose à dire sur "le cours historique du monde", pour parler comme Jean-Claude Passeron –* »⁷⁰, bref, tant que ce modèle de pratique de la sociologie sera vivant, nous croirons devoir dire que le service public est un beau concept qui ne doit pas être abandonné aux forces du marché. Comme le lecteur aura pu s'en apercevoir de lui-même, cette thèse cite beaucoup Bourdieu⁷¹, car elle doit tout simplement beaucoup à lui. L'ouvrage récent de Jean-Louis Fabiani décrit en effet l'auteur de la *Distinction* comme un homme du service public, animé, sur la fin, par « *un bouillonnement intérieur et une exaspération profonde à l'égard de la mise en question de l'État-providence en France* »⁷². Tous les connaisseurs de Bourdieu auront immédiatement en tête le discours de décembre 1995 à Gare de Lyon, dans lequel le sociologue déclarait : « *Je suis ici pour dire notre soutien à tous ceux qui luttent, depuis trois semaines, contre la destruction d'une civilisation, associée à l'existence du service public, celle de l'égalité républicaine des droits, droits à l'éducation, à la sante, à la culture, à la recherche, à l'art, et, par-dessus tout, au travail* »⁷³. Fabiani décrit le service public comme faisant partie intégrante du « *monde doxique de Bourdieu* », fonctionnaire fils de fonctionnaire « *dont la constitution*

système d'enseignement, Paris, Éditions de Minuit, 1970 ; Christian Baudelot et Roger Establet, *L'école capitaliste en France*, Paris, Maspéro, 1971 ; Christian Baudelot et Roger Establet, *L'école primaire divise*, Paris, Maspéro, 1975.

⁶⁶ GALBRAITH James Kenneth, *L'État prédateur*, traduction de Françoise et Paul Chemla, Paris, Éditions du Seuil, 2009 [2008], p. 13.

⁶⁷ PIKETTY Thomas, *Le capital au vingt-et-unième siècle*, ouvrage cité, p. 438.

⁶⁸ PIKETTY Thomas, *Les hauts revenus en France*, ouvrage cité, p. 550.

⁶⁹ BOURDIEU Pierre, « La démission de l'État » in BOURDIEU Pierre (dir.), *La misère du monde*, Paris, Éditions du Seuil, 1993, p. 341.

⁷⁰ CASTEL Robert, « Pierre Bourdieu et la dureté du monde » in ENCREVÉ Pierre et LAGRAVE Rose-Marie (dir.), *Travailler avec Bourdieu*, ouvrage cité, p. 353.

⁷¹ Bourdieu est ainsi l'auteur le plus cité dans mon travail (99 références), loin devant Christophe Charle (49 références). Parmi les contemporains, c'est Hauriou que j'ai le plus cité (29 références).

⁷² FABIANI Jean-Louis, *Pierre Bourdieu : un structuralisme héroïque*, Paris, Éditions du Seuil, 2016, p. 216.

⁷³ BOURDIEU Pierre, « Discours aux cheminots grévistes » (1995) in BOURDIEU Pierre, *Contre-feux*, ouvrage cité, p. 30.

*intellectuelle et morale s'était développée au cœur du service public »*⁷⁴. Il décèle un hiatus entre le Bourdieu sociologue critique de l'éducation et le Bourdieu politique, lequel « *considère de manière positive, au moins implicitement, le bilan de la République, et particulièrement l'établissement de l'État-providence au sortir de la Seconde Guerre mondiale* », et « *fait de l'organisation du service public la condition de possibilité d'une civilisation, celle qui voit le facteur accéder aux villages les plus reculés et l'étudiant monter à Paris dans un train bon marché* »⁷⁵. On aura ainsi, pensons-nous, compris le lien implicite de cette thèse avec Pierre Bourdieu par la référence à des données sociobiographiques qui contribuent à inclure ce dernier « *dans une filiation qui s'est constituée au début de la Troisième République* », et à faire de lui un intellectuel qui, tout en tempêtant contre les énarques, n'aurait jamais, selon Fabiani, « *désespéré de la République* »⁷⁶. Incidemment, on pourrait par ailleurs se demander si ce n'est pas aussi la « *conception sociologique de la société* », dont émane, en un sens, le service public des républicains, qui est en train de vaciller.

Comme l'illustre le décalage entre le Bourdieu politique et le Bourdieu sociologue de l'éducation, nous sommes tous un peu clivé-e-s par rapport au service public, une idée à laquelle on peut adhérer tout en reconnaissant les nombreuses carences de son expression pratique. La « *schizophrénie* » des fonctionnaires et des instituteurs/rices de la Troisième République se retrouvent aujourd'hui dans le discours des universitaires, défendant le service public de l'enseignement supérieur et de la recherche, mais sachant pertinemment qu'il est en grande partie aux mains de la Nouvelle Gestion publique. Là encore, on peut revenir à ce « *laboratoire du nouveau siècle* » qu'est la période que nous avons étudiée :

En réalité, c'est toute la *res universitaria* qui change de nature dans ces débuts de la Troisième République, et avec elle non seulement la représentation de la science, non seulement la figure de l'intellectuel qui fait profession de la produire et de la mettre en circulation, mais aussi le rôle de l'université dans les affaires du pays et sa contribution à l'État-nation. On ne comprendrait rien à ces métamorphoses, si l'on oubliait qu'elles s'adosent au déploiement de l'idéologie républicaine. On ne comprendrait rien au métier d'universitaire, tel qu'il s'affirme en ces décennies à la fois en *se détachant du dehors* et en *s'unifiant au-dedans*, si l'on n'avait pas à l'esprit ce qu'il doit à la révolution symbolique opérée alors – celle qui voit les « *républicains du lendemain* », si soucieux d'organiser un « *compromis patriotique* » avec les forces réactionnaires de la veille, mettre en circulation une nouvelle vision du monde où s'emboîtent de nouveaux mythes, de nouvelles croyances et de nouveaux principes (égalité, méritocratie, solidarisme, etc.).⁷⁷

Lucide, Christophe Granger ajoute aussitôt : « *Il ne faut pas croire, pourtant, que les républicains, Waddington, Wallon, Bourgeois ont alors à cœur de troquer l'université des notables pour celle du peuple. Rien n'est plus étranger à leur projet. Les réformes menées entre 1870 et 1900 s'enracinent avant tout dans la volonté de rattraper l'Allemagne sur ce terrain et dans le souci, neuf, de faire tenir l'édifice républicain sur le principe de la science* »⁷⁸. Sans tomber à notre tour dans la fièvre obsidionale, il est possible de poser un constat réaliste sur les origines de notre univers professionnel et sur les transformations qu'il subit. En outre, une perspective de ce type est de nature à mettre en relief toute la complexité de l'intérêt au désintéressement, et plus globalement de la distorsion entre la vérité objective et la vérité subjective, qui ne concerne pas que les hauts fonctionnaires ou les professeurs de droit : « *En tant qu'indigène, j'observe des tas de pratiques qui ont pour principe un travail collectif pour*

⁷⁴ FABIANI Jean-Louis, *Pierre Bourdieu*, ouvrage cité, p. 219-220.

⁷⁵ *Ibidem*, p. 218.

⁷⁶ *Ibidem*, p. 239.

⁷⁷ GRANGER Christophe, *La destruction de l'université française*, ouvrage cité, p. 33.

⁷⁸ *Ibidem*, p. 31.

cache ces évidences, pour nier ces hiérarchies que tout le monde connaît. Il y a des hiérarchies et personne ne veut les savoir ; il y a des mécanismes socialement institués, socialement organisés, qui, fonctionnant comme des systèmes de défense au sens freudien, permettent de dénier, de ne pas voir, ces hiérarchies. Pourquoi ? Parce que peut-être le monde universitaire et scientifique serait invivable si la vérité objective devenait la vérité subjective »⁷⁹.

Du public au commun

Pour finir, revenons-en au commencement : la Libération. Dans un éditorial de 2007 au magazine *Challenges*, le vice-président du Medef Denis Kessler avait déclaré : « *Il s'agit aujourd'hui de sortir de 1945, et de défaire méthodiquement le programme du Conseil national de la Résistance !* »⁸⁰. L'ancien universitaire et ex-directeur d'études à l'EHESS tenait des propos extrêmement révélateurs en ajoutant : « *Il aura fallu attendre la chute du mur de Berlin, la quasi-disparition du Parti communiste, la relégation de la CGT dans quelques places fortes, l'essoufflement asthmatique du Parti socialiste comme conditions nécessaires pour que l'on puisse envisager l'aggiornamento qui s'annonce* »⁸¹. Le programme du CNR, voilà l'ennemi. C'est pourquoi nous vivons une époque où le sens dominant de l'histoire semble être de défaire ce que la Troisième République avait essayé de faire, et qui avait été parachevé en 1945. Selon Pierre Dardot et Christian Laval, nous assistons ainsi à « *l'effondrement de ce qui avait constitué l'alternative socialiste depuis le milieu du dix-neuvième siècle, et qui avait permis de contenir ou de corriger certains des effets les plus destructeurs du capitalisme* »⁸². Ces deux auteurs nous incitent à ne plus attendre de l'État qu'« *il "réencastre" l'économie capitaliste dans le droit républicain, la justice sociale et même la démocratie libérale* »⁸³. On pourrait ajouter à ce propos ce que Matthieu Hély démontre au sujet du secteur de l'économie solidaire, qui « *joue le rôle de béquille de l'Etat social et d'alibi moral du nouvel esprit du capitalisme* », avec un emploi associatif « *qui partage de nombreuses propriétés structurales avec la fonction publique du point de vue des diplômes, du sexe et de l'origine sociale des travailleurs* »⁸⁴, sans pour autant bénéficier de la garantie statutaire des employé-e-s de l'État.

Ce bilan s'était ouvert sur l'idée, chère à Bourdieu, selon laquelle « *tant qu'il y a de la lutte, il y a de l'histoire, c'est-à-dire de l'espoir* ». On ne saurait donc conclure ce travail sur une note aussi défaite. « *Les services publics sont-ils des institutions de la société ou des instruments de la puissance publique ?* », se demandent Dardot et Laval dans *Commun*, un livre dont le succès de librairie n'est pas anodin⁸⁵. Constatant que la forme étatique n'épuise pas la signification historique des services publics, les deux auteurs nous exhortent à considérer ces derniers « *non pas seulement comme des instruments de domination politique, mais comme des services communs de la société* », destinés à « *assurer la satisfaction des droits d'usage et des besoins de la population* »⁸⁶. Nous croyons avoir assez illustré, dans cette thèse, le fait que, pour citer un aphorisme de René Char (repris ensuite par Hannah Arendt), le service public était un « *héritage qui n'était précédé d'aucun testament* »⁸⁷. Dans ce cadre, après une longue séquence au terme de laquelle le public s'est arrimé à l'État et au champ du pouvoir, peut-être

⁷⁹ BOURDIEU Pierre et CHARTIER Roger, « Gens à histoire, gens sans histoire », article cité, p. 55.

⁸⁰ KESSLER Denis, « Adieu 1945, raccrochons notre pays au monde ! », *Challenges*, 4 octobre 2007, p. 38.

⁸¹ *Ibidem*.

⁸² DARDOT Pierre et LAVAL Christian, *Commun : essai sur la révolution au vingt-et-unième siècle*, Paris, La Découverte, 2014, p. 11.

⁸³ *Ibidem*, p. 15.

⁸⁴ HÉLY Matthieu, « L'économie sociale et solidaire n'existe pas », article cité.

⁸⁵ DARDOT Pierre et LAVAL Christian, *Commun*, ouvrage cité, p. 515.

⁸⁶ *Ibidem*, p. 514.

⁸⁷ CHAR René, *Fureur et mystère*, Paris, Gallimard, 2010 [1967], p. 99.

faudrait-il arriver à « passer du public au commun »⁸⁸. « “Commune” est le nom d’une forme politique, celle de l’autogouvernement local », écrivent Dardot et Laval⁸⁹, affirmation qui prend d’autant plus de valeur à la fin d’une enquête sur un régime politique qui, faut-il le rappeler, s’est construit sur les décombres de la Commune de Paris. On pourra ainsi relater, pour finir, l’expérience localisée de la remunicipalisation de la gestion de l’eau par le maire de Naples, autour du slogan « *I comuni per i beni comuni* [les communes pour le bien commun] ». Avec son adjoint Alberto Lucarelli – on notera au passage avec intérêt que ce dernier est professeur de droit public à l’Université de Naples – Luigi de Magistris avait accepté de théoriser son action mayorale, proposant notamment l’alternative suivante : « *Soit nous allons vers une société de l’auto-exclusion des citoyens hors de l’espace public, soit nous nous dirigeons vers une société de pleine participation active au gouvernement des biens communs* »⁹⁰. Lucarelli insistait pour sa part sur le fait que les biens communs supposaient un mode de gouvernement qui ne relève pas du droit public classique et des formes instituées de la gestion de la propriété publique. Récemment, un nouveau courant, le *New Public Service*⁹¹, s’est formé pour faire pièce à celui du *New Public Management*. Si nous croyons au service public, ne perdons donc pas espoir.

⁸⁸ DARDOT Pierre et LAVAL Christian, *Commun*, ouvrage cité, p. 525. On pourra ainsi lire toute la section finale intitulée « Les services publics doivent devenir des institutions du commun » (p. 514-526).

⁸⁹ *Ibidem*, p. 19.

⁹⁰ DE MAGISTRIS Luigi, « Prefazione » in LUCARELLI Alberto, *Beni comuni : dalla teoria all’azione politica*, Dissensi, Viareggio, 2011, p. 13.

⁹¹ Cf. Janet et Robert Denhardt, « The New Public Service: Serving rather than Steering », *Public administration review* », numéro 60-6, 2000, p. 549-559, et, des deux mêmes auteur-e-s, « The New Public Service Revisited », *Public Administration Review*, numéro 75-5, 2015, p. 664-672.

Annexe A

Quelques indications supplémentaires sur la conduite de l'enquête et sa façon de procéder

« Un des secrets du métier de sociologue consiste à savoir trouver les objets empiriques à propos desquels on peut poser réellement des problèmes très généraux. Cela dit, les problèmes théoriques ainsi posés sont si profondément transformés que les amis de la théorie n'y reconnaissent plus leurs petits » (Pierre Bourdieu)¹

Lorsqu'ils ouvrent leur article sur le patronat par une condamnation ferme des discours méthodologiques creux parce qu'abstraits, Pierre Bourdieu et Monique de Saint Martin soulèvent un problème de taille. Il ne s'agit pas, dans cette annexe, de verser une pièce de plus à ce débat, mais de revenir sur tout ce que nous n'avons pas eu le temps ou l'occasion d'explicitier au cours de la démonstration. La question de la méthode nous a accompagnés à chaque instant, dans tous nos développements, si bien que ce nous livrons ici s'apparente pour de bon à la « cuisine » et à l'arrière-boutique de la thèse, et n'aurait pu se glisser dans le fil du propos sans l'encombrer ou apparaître comme dilatoire. Nous indiquons donc dans cette annexe quelques éléments de procédure, non pour *« sacrifier au rituel de l'interrogation méthodologique qui fonctionne souvent comme une stratégie de dénégation du monde social, l'attention aux formalités et aux formalismes de la forme prise en elle-même et pour elle-même étant une manière particulièrement subtile de mettre la réalité sociale à distance et d'en parler de telle manière qu'on n'en parle pas »*, mais parce que *« le refus de tenir un de ces discours théoriques ou méthodologiques qui traitent la théorie ou la méthode comme une “forme” abstraite susceptible d'être “appliquée” à un “contenu” concret, ne contredit en rien l'intention d'explicitier ce qu'il y a de raison et de pensée dans la pratique scientifique elle-même »*². Aussi, il est capital de répéter qu'en sociologie, la théorie et le terrain doivent tenir ensemble. De même, le souci méthodologique est toujours *in situ*. Nous nous proposons ainsi, dans les pages qui suivent, de revenir sur l'arrière-scène d'une méthode de construction de l'objet qu'on peut juger peu courante.

Construire et organiser un groupe ad hoc

Dans un propos qui se donne explicitement pour tâche de décomplexer les chercheur-e-s face aux méthodes de comptage en sciences sociales, Claire Lemercier et Carine Ollivier affirment :

Nous repartons du rapport au terrain pour mettre en doute certains partis pris méthodologiques : face à des sources lacunaires ou des matériaux rétifs, qui ne veulent pas entrer dans les cases principales des manuels de méthodes, les chercheurs doivent souvent bricoler – un bricolage bien reconnu dans nos discussions informelles, mais rarement présent dans les publications, qui ont fait l'objet d'une reconstruction analytique. Or de tels bricolages sont moins des pratiques d'amateurs que, suivant le Trésor de la langue française, le signe d'une

¹ BOURDIEU Pierre, *Questions de sociologie*, ouvrage cité, p. 51.

² BOURDIEU Pierre et DE SAINT MARTIN Monique, « Le patronat », article cité, p. 3.

« aptitude à se tirer de difficultés complexes ou à tirer parti de moyens de fortune », qui peut faire naître l'innovation.³

Cette définition de la recherche comme un bricolage raisonné convient parfaitement aux modulations auxquelles nous avons dû nous résoudre pour bâtir un corpus d'acteurs qui ne partageait pas une propriété en commun, si ce n'est le service public. La propriété « Exposer l'idée de service public sous la Troisième » n'est pas aussi « objective », aussi immédiatement donné qu'un événement (être déporté dans les camps) ou que l'appartenance à une institution (être parlementaire). En d'autres termes, il n'existe pas de listes nominatives des « service-publicistes ». Il fallait donc définir des indicateurs qui permettent de constituer un « filet à individus qui parlent de service public », ou à individus dont le mode d'existence s'inscrit en plein dans l'abnégation caractéristique du champ du public.

Notre prosopographie, nous avons déjà eu l'occasion de le détailler, n'était pas une prosopographie de masse. Elle ne se gageait pas sur l'idée que « *small is beautiful* », mais souhaitait démontrer que ce n'était pas parce qu'un corpus était petit qu'il y avait nécessairement un biais de sélection. Le premier élément qui vient à l'esprit consiste à rappeler qu'un savoir d'État est un savoir d'élite, que nos enquêté-e-s sont pour la plupart des dominant-e-s (avec certain-e-s qui sont parmi « les dominé-e-s des dominant-e-s »), et donc qu'ils sont peu nombreux, *a fortiori* dans les milieux juridiques. Nous nous sommes donc réapproprié ce que Stéphane Beaud et Florence Weber écrivent sur l'« individu ethnographique », qui n'est « *ni un atome statistique ni une intériorité romanesque [...] L'individu ethnographique n'est pas non plus un individu représentatif : bannissons cette horrible expression de notre vocabulaire. Les enquêtés ne valent pas à la place d'autres, ils ne valent que pour eux-mêmes, ils ne sont pas interchangeables* »⁴. Notre enquête a donc cherché son inspiration beaucoup plus du côté de la pensée par cas qu'auprès de la méthode par tirage aléatoire :

Se révèle alors une parenté entre méthode clinique et méthode historique, qui révèle à son tour une parenté entre les exigences de la description du « cas » en histoire et celle de la « description » en sociologie. Toutes ces démarches ont, en effet, en commun de procéder par descriptions et par comparaisons de cas, sans jamais réduire ceux-ci à l'état inerte d'« exemplaires », interchangeables au sein d'une même catégorie susceptibles d'être additionnés dès lors qu'ils répondent à des critères univoques d'exclusion ou d'inclusion dans une catégorie [...] La *pensée par cas* produit des intelligibilités qui, en traversant et reconfigurant *horizontalement* les collections de cas – c'est-à-dire en traitant sous une forme *idéal-typique* les traits « pertinents » d'une interprétation cohérente de leurs analogies sémantiques – situe en son « lieu épistémologique » véritable la question de ce que « dire et écrire vrai » veut dire en sociologie.⁵

En adhérant à ce que soutient Jean-Claude Passeron, il s'agissait pour nous de privilégier la typicité des individus, et de montrer en quoi ces idéaux-types avaient un lien avec le service public et l'*ethos* du désintéressement. Tous nos prosopographiés étaient donc sélectionnés sur la base de ce que nous entendions montrer. Par exemple, l'idéal-type du conseiller d'État fêru de contentieux lorgnait de ce fait vers l'Université, et se projetait vers un autre segment d'activité. Il en allait de même pour le conseiller d'État que nous avons appelé « réformateur ». Dans tous ces cas, nous avons privilégié la typicité au systématique.

³ LEMERCIER Claire et OLLIVIER Carine, « Décrire et compter », article cité, p. 9.

⁴ BEAUD Stéphane et WEBER Florence, *Guide de l'enquête de terrain*, ouvrage cité, p. 282.

⁵ PASSERON Jean-Claude, « Écrire, réécrire et “dire vrai” en sociologie » in BECKER Howard (dir.), *Écrire les sciences sociales*, Paris, Économica, 2004 [1986], p. XXI. p. VII-XXV.

Dans un idéal d'accumulation absolu, il aurait fallu intégrer à la biographie collective chaque acteur historique cité dans la thèse, ce qu'on pourrait appeler une prosopographie par occurrence. Si, par exemple, nous avions voulu enquêté sur chacun des individus intervenant dans un dossier d'affaire (comme sur *Bac d'Eloka*), nous nous serions trouvés pris dans une toile de relations. C'est ainsi que, face à cette tentation de l'exhaustivité, nous avons fait cette distinction entre « corpus » et « base de données », certains individus pouvant figurer dans le premier mais pas dans la seconde ; ils peuvent apparaître à un moment dans nos relevés, mais pas nécessairement dans la prosopographie. Nous aurions pu desserrer le filtre pour faire passer de l'un à l'autre, mais se posait alors la question du gain marginal d'une telle addition. D'autre part, nous aurions par exemple pu intégrer quelques commissaires du gouvernement en plus dans notre base de données, mais cela aurait eu pour inconvénient d'augmenter le poids (déjà important) des membres du Conseil d'État, avec le risque d'obtenir des résultats biaisés par une telle surreprésentation. Dans le cadre du bricolage contrôlé évoqué plus haut, une dimension de dosage entraînait donc également en compte.

Les petits corpus exigent de très bien connaître la population d'ensemble de laquelle on les détache. On peut penser qu'il existe pour cela des techniques de contrôle autres que numériques ou statistiques. Ainsi, ce que nous n'avions pas les moyens d'accomplir du fait du caractère solitaire d'une thèse, nous l'avons trouvé dans la cumulativité du savoir existant. Nous pensons là à Christophe Charle, avec les échantillons duquel nous avons constamment contrôlé la robustesse de notre sélection. L'historien des élites avoue lui-même dans la conclusion de son grand ouvrage :

Sans doute, des tentatives d'approche plus ethnographiques ou fondées sur une documentation privée ont-elles également permis d'éclairer des thèmes évoqués ici de façon lointaine ou pauvre. Mais, si elles ont nuancé et diversifié la couleur du tableau et introduit un peu de vie et de mouvement dans ce qui menaçait l'approche structurale et quantifiée, l'arrêt sur image et l'oubli de l'humain, ces recherches plus qualitatives ont abouti, pour l'essentiel, à des résultats convergents avec les nôtres.⁶

Je me permets de citer ainsi Christophe Charle d'abord parce que son enquête sur les élites tertio-républicaines est exemplaire d'un usage de la prosopographie mis au service d'une thèse forte, mais aussi parce que ses deux livres (*Les élites de la République* et *La République des universitaires*) nous ont servi de population témoin. La comparaison de chaque sous-corpus avec son groupe d'origine est ainsi toujours restée présente à notre esprit. Cela dit, ce que nous voulions comparer n'était pas uniquement un sous-corpus par rapport à sa population souche, mais également les sous-corpus entre eux, donc *dans* le champ.

Les principes qui ont guidé notre collecte procédaient de cet impératif de comparabilité, sous peine de construire une population qui n'eût été qu'un artefact. Au sujet d'un conseiller d'État, on se demandait ainsi : a-t-il occupé des fonctions extérieures à l'institution, notamment dans la nébuleuse réformatrice ? S'intéressait-il au contentieux administratif ? Pareillement, confronté à un universitaire non juriste, on se posait la question : a-t-il un lien quelconque avec le droit ? Est-il politisé, et, si oui, sous quelle modalité et dans quels cercles ? Comme nous l'avons déjà dit, nous avons abouti avec ce type de grille de lecture à un corpus de 116 personnes, réduit à 77 dans l'exploitation de la base. Nous avons donc exclu 39 individus. Ces derniers l'étaient soit parce que leur analyse révélait qu'ils étaient trop lointains (leur rattachement à l'enquête aurait ainsi été plaqué), soit parce que leur décès était intervenu trop tôt au cours de la Troisième République, soit tout simplement en raison d'une information

⁶ CHARLE Christophe, *Les élites de la République*, ouvrage cité, p. 477.

désespérément insuffisante. Nous n'avons par exemple rien trouvé sur Jean Winkell, cet employé des Postes révoqué pour fait de grève et éponyme de l'arrêt célèbre du Conseil d'État sur le principe de continuité dans les services publics. Cet homme ne dispose pas de notice dans le *Maitron*, et son nom n'est jamais mentionné dans les archives des associations de fonctionnaires.

En plus de ces critères, il fallait évidemment que l'individu cible manifestât un intérêt pour le service public, que ce soit par son mode de vie ou par des interventions publiques significatives. Cet intérêt s'évaluait par rapport à la texture du champ étudié, ce qui signifie que le poids de l'individu, son coefficient d'importance, entrait également en ligne de compte. Cette dimension ne devait pas mener à des distorsions, c'est-à-dire qu'il fallait aussi moduler la sélection en fonction du fait que les membres du Conseil d'État, par exemple, interviennent sur la question du service public de manière plus « discrète » que les universitaires, qui, eux, sont davantage visibles par leurs publications. Par ailleurs, pour infléchir notre enquête dans le sens de la contre-histoire et de l'histoire des possibles, il nous paraissait utile, dans la mesure du possible, de fonder une contemporanéité des acteurs : il fallait qu'ils aient tous un peu vécu la même chose, d'où le choix d'une « unité biographique » ; d'où le choix aussi de ne pas retenir des individus dont l'essentiel de la carrière se déroule après 1940. Sans nous laisser déborder par ce bornage chronologique, disons qu'il fallait au moins que la personne en question ait vécu un bon tiers voire une moitié de la Troisième République. De cet affinage Freycinet est un bon contre-exemple : avec son plan de développement des chemins de fer et de son titre d'ingénieur, il apparaissait dans nos radars ; mais il s'oblitérait aussi assez rapidement de la séquence historique que nous retracions, et, sans surprise, préférait l'emploi de l'expression « travaux publics » à celle de « service public (cf. ses *Souvenirs*).

Au total, nous obtenions, avec ce guidage, 77 prosopographié-e-s, majoritairement masculins. Il n'y a qu'une seule femme (Gabrielle Dechézelles), et encore, elle milite en couple avec son mari (sans quoi peut-être que nous ne l'aurions pas remarquée). Avec la question du genre, on a l'impression d'être comme un éléphant dans un magasin de porcelaine, puisque, à l'époque, au Conseil d'État, la domination et le monopole des hommes fait partie du monde doxique de ces élites-là. Il y aurait beaucoup à dire sur cet effacement des femmes, qui n'est un effacement qu'en apparence, car les épouses, par exemple, font beaucoup pour la renommée de leur mari et l'entretien de leur capital social⁷. À cela s'ajoute aussi la féminisation de certains corps de la fonction publique, en particulier après la Première Guerre mondiale.

Les sources et leurs lacunes

Pour l'historien, l'archive peut à bon droit être considérée comme la validation empirique du passé. Dans le cas d'entités cultivant le goût du secret (le Conseil d'État) ou de la tradition (les facultés de droit), les archives apparaissent même comme la boîte noire de ces institutions. En outre, nous voudrions insister sur le fait que l'archive permet de prendre physiquement contact avec son objet, ainsi qu'on peut le ressentir, après une journée intense de dépouillement, au moment de nettoyer son clavier d'ordinateur sali par tous les petits bouts de papiers que nos doigts ont abîmés. Si, à l'époque tertio-républicaine, la politique de conservations des archives n'est pas encore aussi perfectionnée qu'aujourd'hui⁸, nous avons

⁷ Voir, à ce sujet, l'encadré « Une épouse modèle » dans l'article de Christophe Charle, « Le beau mariage d'Émile Durkheim », *Actes de la recherche en sciences sociales*, numéro 55, 1984, p. 48.

⁸ Lire Françoise Hildesheimer, « Une politique pour les archives ? (1880-1940) » in Marc-Olivier Baruch et Vincent Duclert (dir.), *Serviteurs de l'État : une histoire politique de l'administration française (1875-1945)*, ouvrage cité, p. 373-386.

travaillé dans cette enquête sur des gens qui avaient indéniablement le sens de la pièce, du dossier et de la conservation. On peut ainsi citer le courrier que Théodore Tissier adresse au Garde des sceaux suite à la campagne de presse organisée contre lui par *L'action française*, après la décision de la section de Contentieux de rejeter la requête des « camelots du roi » contre les décrets de dissolution des ligues d'extrême droite pris par le Gouvernement. Le 25 avril 1936, Tissier écrit ainsi au ministre : « *Je ne demande pas au Gouvernement de procéder, à ma place, à un redressement public de la vérité. J'ai seulement voulu que, pour le jour où je ne serai plus, il restât dans les archives officielles un document établissant qu'à aucun degré je n'ai entaché l'honneur de mon nom* »⁹. Dans ce contexte, le personnel des archives peut jouer un vrai rôle d'informateur, ainsi que le souligne Sophie Wahnich lorsqu'elle écrit que les catalogues des dépôts d'archives « *ne dévoilent leur richesse qu'après un ou deux entretiens avec le conservateur* », et qu'ici, « *la transmission du savoir suppose toujours sa part d'oralité* »¹⁰.

Comme n'importe quel historien, notre travail a été de construire nos archives, et des archives utiles. Comme le fait remarquer Laurent Willemez en prenant l'exemple du travail de Renaud Payre sur la science communale et en remarquant que cela s'applique en particulier à la biographie collective, « *ce n'est pas le carton d'archives qui "fait" le chercheur, mais le chercheur qui "fait" son carton* »¹¹. Il est donc primordial de sélectionner les séries et les lieux de recherche, car les archives, c'est aussi beaucoup de fausses pistes, de cartons commandés (et dépouillés) pour rien. Sans même parler des documents d'abord compliqué voire rebutant, le contenu des dossiers d'affaires du Tribunal des conflits et du Conseil d'État varie beaucoup d'un arrêt à un autre, et, de manière générale, l'attention du socio-historien ne peut être la même face à une notice individuelle très prolixe et face à un dossier de carrière qui comporte seulement quelques pièces (comme celui de Fuster).

Pour de multiples aspects de notre recherche, nous nous sommes livrés, comme indiqué dans l'annexe B, à une exploitation simultanée de différentes sources. Lorsqu'une adresse ou une situation matrimoniale ne pouvait être renseignée dans aucune des archives disponibles, nous avons eu recours à des nécrologies, succédanés utiles des dossiers de carrière incomplets. On peut aussi mentionner les archives des dossiers de Légion d'honneur, avec l'assurance, bien souvent, d'y trouver la reproduction d'un extrait de naissance, mais pas seulement. Comme le *Maitron* pour les syndicalistes, la base Léonore a en effet été un très bon indicateur pour la collecte de nos données, dans la mesure où, pour être décoré, il faut non seulement un engagement civique, mais aussi des appuis politiques sérieux¹². L'obtention de la Légion d'honneur (et son grade) est donc un indicateur classique de proximité avec le pouvoir, et le garant que les bénéficiaires choisissent pour leur réception est aussi un élément révélateur.

« *Les archives, ça sert à trouver des choses, mais aussi à savoir où elles ne sont pas* », nous a dit au cours de notre enquête une chargée d'études documentaires à Pierrefitte¹³. Les lacunes des sources exigent du chercheur qu'il fasse preuve d'imagination. Comme l'a écrit Liora Israël, « *cette incomplétude est une des caractéristiques fondamentales du travail sur archives, puisque ce travail souligne la fragilité de la position du chercheur tout en rendant nécessaire*

⁹ Cité in Louis Fougère (dir.), *Le Conseil d'État*, ouvrage cité, p. 737.

¹⁰ WAHNICH Sophie, « Archives, objet empirique et intuition, du rapport passé/présent de l'historien-politiste » in BACHIR-BENLAHSEN Myriam (dir.), *Les méthodes au concret : démarches, formes de l'expérience et terrains d'investigation en science politique*, ouvrage cité, p. 217.

¹¹ WILLEMEZ Laurent, « Interdisciplinarité ou invention d'une "offre" pluridisciplinaire ? », article cité, p. 15.

¹² Voir Olivier Ihl, *Le mérite et la République : essai sur la société des émules*, Paris, Gallimard, 2007.

¹³ Il s'agit de Nadia Bouzid, que je remercie de m'avoir laissé la citer.

la reconnaissance de la place de l'intuition »¹⁴. Les lacunes sont aussi des irrégularités. Les dossiers de conseillers d'État sont par exemple plus fournis que ceux des professeurs de droit, lesquels se réduisent parfois à une collection d'arrêtés, sans aucune correspondance à se mettre sous la dent. Dans les dossiers des universitaires, les notices individuelles (notamment les appréciations des recteurs) sont en général plus parlantes. Qui plus est, si l'on parle de lacunes, il faut aussi parfois évoquer la profusion. Dans la mesure où ils fourmillent d'anecdotes, les ouvrages et les différentes productions des membres du Conseil d'État (par exemple le *Livre jubilaire*) se sont révélés pour nous d'une grande utilité.

Comme tout un chacun, nous avons éprouvé un sentiment de silence face aux archives¹⁵, dans lequel se mêlent l'étrangeté et la distance du passé. Nous ne sommes pas sûrs, par exemple, même après avoir remis notre interrogation plusieurs fois sur le métier, d'avoir totalement intégré ce que recouvrait la catégorie, souvent trouvée dans les textes officiels, de « négociant », ou celle d'« agent d'affaires ». Parce que la thèse est une thèse écrite en 2016, il est impossible de toujours conserver le vocabulaire des contemporains. Comme le disent Claire Lemercier et Caire Zalc au sujet du codage, on ne peut pas toujours revenir aux catégories indigènes : cela évite certes les anachronismes, mais cela tend également à gommer le fait que ces catégories pouvaient être objets de dissensus : « *Aucune époque, aucun groupe n'ont connu de "catégories indigènes" consensuelles et évidentes. Adopter un classement plutôt qu'un autre peut ainsi conduire à occulter certains conflits, voire à masquer certains groupes* »¹⁶. S'il est impossible de toujours utiliser le vocabulaire et les catégories des contemporains, il nous paraît surtout délicat de trancher définitivement entre le lexique de l'époque et nos mots actuels, en disant « Je n'utiliserai plus que les termes d'alors ».

Une saine curiosité et le souci du détail

Par rapport à Christophe Charle, dont nous avons beaucoup utilisé les travaux, nous nous sommes montrés peut-être plus sensibles aux histoires individuelles. Selon Gérard Noiriel, c'est là une marque distinctive de la socio-histoire par rapport à une histoire sociale structuralement quantifiée¹⁷. C'est ainsi l'existence d'ensemble de l'individu qui a été prise en compte pour le classer. Nous avons en effet essayé de prendre chaque parcours de vie de manière non linéaire, en restituant les à-coups (Liora Israël parle d'« *attention portée aux accidents biographiques* »¹⁸), ou au contraire les phases d'accélération. Pour la vie des individus, la métaphore bourdieusienne du plan de métro et du choix des correspondances que le biographe omet de restituer¹⁹ est assez proche de l'idée interactionniste de « *turning point* » dans les carrières. À ce propos, Jacques Revel suggère de renverser les termes de l'analyse qui font voir les acteurs comme les sujets des institutions. Il invite à « *rendre compte de la construction d'un groupe et des formes (provisaires) d'institutionnalisation qui en résultent à partir des trajectoires des acteurs et des relations, de nature diverse, qu'ils entretiennent entre eux et avec les contextes pluriels dans lesquels ils se suivent* »²⁰, ce dont nous nous sommes inspirés dans la partie la plus « institutionnelle » de notre travail.

¹⁴ ISRAËL Liora, *Robes noires, années sombres*, ouvrage cité, p. 434.

¹⁵ Cf. Arlette Farge, *Le goût de l'archive*, Paris, Éditions du Seuil, 1989.

¹⁶ LEMERCIER Claire et ZALC Claire, *Méthodes quantitatives pour l'historien*, ouvrage cité, p. 43.

¹⁷ Voir Gérard Noiriel, *Introduction à la socio-histoire*, ouvrage cité, p. 56.

¹⁸ ISRAËL Liora, *Robes noires, années sombres*, ouvrage cité, p. 17.

¹⁹ BOURDIEU Pierre, « L'illusion biographique », *Actes de la recherche en sciences sociales*, numéros 62-63, 1986, p. 71.

²⁰ REVEL Jacques « L'institution et le social » in LEPETIT Bernard, *Les formes de l'expérience : une autre histoire sociale*, Paris, Albin Michel, 2013, p. 106.

La spécificité de la prosopographie telle que nous l'avons conçue est de donner un sens fort au terme d'*enquête*. Nous nous sommes en effet mis en tête de traquer les individus afin de trouver le plus d'informations possibles sur eux, suivant en cela le modèle fourni par Christophe Charle, qui, précisons-le, l'avait fait dans le cadre d'une thèse d'État. Cette idée est celle d'une existence totale, dans laquelle tout compte. Pour ainsi ressaisir un « *milieu historique de vie* »²¹, nous sommes partis avec des principes de collecte applicables à tout notre corpus (date de naissance, profession du père, formation, *etc.*), mais également des variables propres à chaque sous-corpus. Nous ne nous sommes cependant pas arrêtés là : nous avons ainsi flairé nos enquêté-e-s à la recherche de la moindre information sur eux, et ce pour avoir un meilleur fond de compréhension de leur identité (et non, donc, pour écrire la biographie analytique qui n'avait jamais été faite sur tel ou tel, ce qui est, de toute façon, impossible dans le cadre d'une prosopographie comparative). En écumant tous les dictionnaires biographiques et tous les documents possibles, nous nous sommes ainsi mis à regarder le domicile, le nombre d'enfants, les activités, le mariage, combien ils/elles gagnaient. À ce sujet, Christophe Le Digol livre un point de vue intéressant :

Chaque individu, chaque vie d'individu, se trouvent ainsi [dans la biographie collective] réduits à quelques éléments qui témoignent d'une trajectoire biographique, c'est-à-dire d'une succession de positions occupées. Au premier abord, ces éléments constituent un appauvrissement considérable de la vie de ces individus, un résumé, une trahison même. Un amateur de belles biographies, aussi riches que complètes, constatera avec regrets la pauvreté des informations d'une notice biographique, comparée à la richesse d'un récit de vie. Certes, mais en l'occurrence, les notices biographiques n'ont de sens et de valeur que relativement les unes par rapport aux autres. Chaque donnée est appréhendée non comme une singularité mais comme une variation dans l'espace des données de même nature que la population étudiée définit. C'est pourquoi la succession et l'agrégation des notices biographiques, comme la standardisation et la systématisme des données qui y sont consignées, autorisent mécaniquement le chercheur à délaissier les conceptions romanesques reposant sur la singularité et le destin individuel. Le prosopographe renonce ainsi à l'*hubris* qui caractérise le biographe : la quête d'exhaustivité ou la révélation du sens d'une vie. La mise en récit biographique se dissout dans la mise en série prosopographique.²²

Ce que décrit Christophe Le Digol correspond à un sentiment que nous avons pu avoir au moment de passer de la source aux données. Pour arriver jusqu'à l'analyse des correspondances, nous avons en effet fait passer notre base de données au travers de 3 filtres : d'abord un tableur, intitulée « Prosopographie originale », qui se bornait, après avoir défini une première série de variables, à entrer les réponses pour chaque individu et chaque sous-groupe, sans rien retoucher à la source ; puis un deuxième tableur, appelé « Prosopographie recodée », qui commençait à élaborer des variables de comparaison (donc applicables à tout le groupe) et à regrouper certaines modalités isolées (le contact avec la source commençait ainsi déjà à être plus lointain) ; enfin un dernier fichier dit « Prosopographie finale », lequel ne comportait plus aucun sous-groupe et était réaffiné par touches successives en fonction des premiers tests réalisés sur l'ACM. Bref, il est clair qu'il y a une tension entre la volonté de connaissance maximale (approfondie, analytique, clinique) et la réduction des données pour rendre possible la comparaison : on y perd quelque chose.

²¹ L'expression est d'Elizabeth Anscombe, et elle est citée par Liora Israël dans *Robes noires, années sombres*, ouvrage cité, p. 23.

²² LE DIGOL Christophe, « L'enquête prosopographique », chapitre d'ouvrage cité, p. 234.

Se donner pour objet la connaissance intime, « *sous toutes ses coutures* »²³, c'est donc considérer que la source doit mériter son nom : « *On peut s'abreuver du jaillissement d'informations, sans toutefois tomber dans l'ivresse* »²⁴. En d'autres termes, même s'il ne faut pas faire de l'histoire policière, il est aussi bon d'être parfois un peu greffier et fin limier (cf. la métaphore de l'indice, et les comparaisons de Ginzburg avec Sherlock Holmes²⁵). C'est ainsi notre instinct d'enquêteur qui nous a fait tout de même noter, telles les mentions marginales dans les actes de naissance, tout ce qui, dans la vie du prosopographié, n'entrait pas dans notre « questionnaire ».

Le fait de n'opter que pour plusieurs dizaines de notices biographiques, mais qui soient analytiques, a un lien avec la micro-histoire et avec l'idée que le « micro », n'est pas l'objet, mais la loupe avec laquelle on regarde²⁶. Dans le *Guide de l'enquête de terrain*, on trouve également cette promotion de l'importance du détail, notamment dans le suivi des carrières individuelles. Les deux auteur-e-s parlent de conquérir une forme de familiarité de terrain en devenant « *un brin monomaniac* »²⁷. Si ce choix a un coût pratique et un coût en temps, comme le disent les manuels d'ethnographie, « *tout a un sens* »²⁸. Dans le cadre de notre enquête, il pouvait par exemple être intéressant de savoir dans quel type d'école (laïque ou congrégationniste) l'individu scolarisait ses enfants quand il en avait. Cette information était d'ailleurs parfois consignée dans certaines notices individuelles de fonctionnaires. Précisons cependant que le désir de traquer les prosopographié-e-s était un désir dans un premier temps. Nous avons en effet conscience que le caractère intensif de notre enquête ne devait pas nous faire tomber dans « *le tropisme collectionneur et la quête d'exhaustivité* » dénoncés par Claire Lemerrier et Emmanuelle Picard²⁹.

Par ailleurs, l'adresse que nous avons retenue pour chaque enquêté-e est son adresse en fin de carrière. Si celle-ci peut être vue comme plus significative, nous avons aussi fait ce choix parce que, malgré nos efforts, nous n'avons pas pour les 77 individus toutes les adresses où ils/elles avaient habité au cours de leur vie. C'est en outre toujours au sommet des carrières que les mesures ont été prises pour la réalisation de l'analyse des correspondances. Cette option-là s'accordait bien avec des profils de parcours comme ceux des professeurs de droit, pour qui la nomination à Paris était un bien rare extrêmement recherché. On peut ainsi s'appuyer sur Fabrice Melleray qui déclare : « *Il ne fait guère de doute qu'un docteur parisien qui enseigne quelques années en province avant de revenir à Paris et d'y accomplir l'essentiel de sa carrière peut être qualifié de parisien* »³⁰.

²³ CHARLE Christophe, « Du bon usage de la biographie comparée ou les trois âges de la biographie collective » in DREYFUS Michel, PENNETIER Claude et VIET-DEPAULE Nathalie (dir.), *La part des militants*, Paris, Éditions de l'Atelier, 1996 p. 59-61.

²⁴ BILLEBAULT Aurélie, « L'enquête socio-historique : de l'usage de l'archive judiciaire dans l'étude de la diffamation politique » in DÉLOYE Yves et VOUTAT Bernard (dir.), *Faire de la science politique : pour une analyse socio-historique du politique*, ouvrage cité, p. 223.

²⁵ GINZBURG Carlo, *Mythes, emblèmes, traces ; morphologie et histoire*, traduction de Monique Aymard, Elsa Bonan, Christian Paoloni et Martine Sancini-Vignet revue par Martin Rueff, Paris, Verdier, 2010 [1986]. Se reporter en particulier au chapitre intitulé « Traces, racine d'un paradigme indiciaire », p. 232-233.

²⁶ Pour une défense de cette méthode chez les politistes, voir Frédéric Sawicki, « Les politistes et le microscope », in Myriam Bachir-Benlahsen (dir.), *Les méthodes au concret : démarches, formes de l'expérience et terrains d'investigation en science politique*, ouvrage cité, p. 143-164.

²⁷ BEAUD Stéphane et WEBER Florence, *Guide de l'enquête de terrain : produire et analyser des données ethnographiques*, Paris, La Découverte, 1998, p. 60.

²⁸ GRIAULE Marcel, *Méthode de l'ethnographie*, Paris, PUF, 1957, p. 55.

²⁹ LEMERCIER Claire et PICARD Emmanuelle, « Quelle approche prosopographique ? », chapitre d'ouvrage cité, p. 628.

³⁰ MELLERAY Fabrice, « Doctrine parisienne et doctrine de province », chapitre d'ouvrage cité, p. 61-62.

Comme le mettent en relief les expériences que connaît l'Université française au tournant du siècle dernier, il faut une certaine dose d'indiscipline pour pratiquer l'interdisciplinarité. La division du travail entre historiens et sociologues était déjà en débat à cette époque. À son maître qui déclarait « *l'histoire est la science des faits sociaux, c'est-à-dire la sociologie elle-même* »³¹, Durkheim ne répondait-il pas : « *Dès qu'elle compare, l'histoire devient indistincte de la sociologie* »³² ? Il arrive parfois que le sociologue déboule en histoire comme un chien dans un jeu de quilles. Si cette thèse a essayé de pratiquer l'indiscipline, elle l'a surtout fait en allant chercher du côté du droit de quoi alimenter une perspective originale. Pour qui n'a pas été formé comme un juriste, cela a un coût d'entrée : comme on dit en droit administratif, il faut connaître sa jurisprudence. Or celle sur le service public a de quoi donner le tournis. Il a ainsi fallu lire (et digérer !) toute l'immense littérature juridique sur la question, en arrivant à faire le départ entre la littérature indigène et la littérature reconstitutive. Pour le novice, cela peut être un casse-tête de se repérer dans les *Recueil Dalloz* et *Recueil Sirey*, ce qui explique à quel point il est difficile de retrouver les conclusions des commissaires de l'époque (comme le souligne Philippe Cossalter dans sa contribution déjà citée sur le GAJA). D'autre part, lire des traités sur les chemins de fer ou des manuels de droit administratif, quand on est constitué comme un intellectuel, c'est une expérience, comme dirait Bourdieu. En revanche, certains ouvrages comme *La guerre des fonctionnaires* de Pierre d'Hugues se lisent comme une plongée pleine d'esprit dans la vie des directions et des ministères. Pour en revenir au droit, le fait d'exercer en tant qu'ATER auprès de juristes, dans deux universités différentes (Le Mans et Nanterre), ainsi que le fait d'avoir enseigné le droit administratif et les finances publiques, m'ont aidé dans la compréhension de l'objet, en même temps qu'ils me permettaient de côtoyer de plus près le monde des facultés de droit. Je peux en dire autant de l'assistance à des audiences du Conseil d'État le vendredi après-midi, ou du fait d'avoir fouiné dans les murs de l'institution lors des journées du patrimoine.

Pour finir, nous aimerions dire que nous avons expérimenté la vérité de ce qu'écrivent Claire Lemerrier et Claire Zalc au sujet de la saisie des données (« *C'est souvent au cours de la saisie que l'on prend presque physiquement contact avec son sujet* »³³). La comparaison avec les sciences sociales contemporaines s'avère alors juste : « *La saisie pour l'historien peut ainsi être comparée au terrain pour l'ethnologue ou le sociologue [...] : elle engage physiquement, induit une connaissance intime de la source et suscite nombre des questionnements de recherche* »³⁴. Ce n'est par exemple qu'au moment d'entrer les données dans notre base que nous est apparue l'affinité des professeurs de droit provinciaux avec la vigne et le négociant. Cela témoigne, nous semble-t-il, du fait que l'analyse statistique ne peut se résumer à son résultat brut final, qu'elle nécessite de constantes retouches et ajustements. Dans le cas de l'ACM, cela montre, plus en aval, que celle-ci ne se réduit pas à une simple restitution des choix qui ont présidé à la construction des données, et qu'elle n'est pas un cercle vicieux : « *Une ACM en effet a un pouvoir de révélation, même pour celui qui a élaboré le tableau, par exemple en faisant apparaître des distances ou, inversement, des proximités entre individus et modalités qui ne sont pas, ou pas exactement, celles auxquelles on pouvait s'attendre* »³⁵. Nous partageons ainsi l'argument d'Alain Desrosières lorsqu'il insiste sur le fait qu'un des traits essentiels de cette méthode est « *le va-et-vient entre, d'une part, les plans factoriels, et, d'autre part, des examens de cas, analysés en profondeur comme des monographies, et répartis dans*

³¹ FUSTEL DE COULANGES Numa Denis, *L'Alleu et le domaine rural pendant la période mérovingienne*, ouvrage cité, p. IV.

³² DURKHEIM Émile, « Préface », *L'Année sociologique*, 1898, 1, p. II.

³³ LEMERCIER Claire et ZALC Claire, *Méthodes quantitatives pour l'historien*, ouvrage cité, p. 34.

³⁴ *Ibidem*, p. 36.

³⁵ DUVAL Julien, « L'analyse des correspondances et la construction des champs », article cité, p. 114.

les diverses zones des plans factoriels »³⁶. Ces allers-retours constants de la statistique graphique aux remontées du « terrain » expliquent en revanche pourquoi nous ne sommes pas d'accord avec Christophe Le Digol lorsqu'il écrit que « *la prosopographie désigne un ensemble d'opérations pratiques dont la seule utilité pour le chercheur résiderait dans ce qu'elle permet de faire le rassemblement des éléments biographiques des individus étudiés* », et que, « *dans cette perspective, elles sont comme ces échafaudages que les ouvriers retirent une fois l'édifice bâti* »³⁷. Pour notre part, nous avons continué à retoucher notre base jusqu'au bout, y compris dans la phase de rédaction, et ne retirons notre échafaudage qu'avec ce point final.

³⁶ DESROSIÈRES Alain, « Une rencontre improbable et ses deux héritages », chapitre d'ouvrage cité, p. 212.

³⁷ LE DIGOL Christophe, « L'enquête prosopographique », chapitre d'ouvrage cité, p. 228.

Annexe B

Liste nominative (par sous-groupe) des individus prosopographiés dans la thèse

NB : chaque individu est suivi de la cote de son dossier de carrière (lorsque celui-ci existe). Des sources complémentaires (indiquées à la suite) ont été utilisées lorsque l'information consignée dans les dossiers en question était insuffisante.

1) MEMBRES DU CONSEIL D'ÉTAT

ALIBERT Raphaël (1887-1963)

AN 20040382/56

AN F/7/15487/A

Jérôme Cotillon, « Raphaël Alibert, juriste engagé et homme d'influence à Vichy », *Conférences "Vincent Wright"*, Paris, La documentation française, 2012, p. 167-229

BLUM Léon (1872-1950)

AN 20040382/60

Serge Berstein, *Léon Blum*, Paris, Fayard, 2006

Ilan Greilsammer, *Blum*, Paris, Flammarion, 1996

Jean Lacouture, *Léon Blum*, Paris, Éditions du Seuil, 1977

BOUCARD Max (1855-1922)

AN 20040382/61

AN LH/303/64

CAHEN-SALVADOR Georges (1875-1963)

AN 20040382/63

CHARDON Henri (1861-1939)

AN 20040382/66

AN F/12/11828

COLSON Clément (1853-1939)

AN 20040382/68

AN F14/11536

CORNEILLE Louis-François (1871-1943)

AN 20040382/69

COULON Georges (1838-1912)

AN 20040382/69

DAVID René (1834-1913)

AN 20040382/71

AN LH/673/63

GRUNEBaum-BALLIN Paul (1871-1969)

AN 20040382/80

JAGERSCHMIDT Henri (1853-1923)

AN 20040382/83

AN LH/1348/29

LAFERRIÈRE Édouard (1841-1901)

AN 20040382/85

AN AJ/16/6041

PICARD Alfred (1844-1913)

AN 20040382/99

AN F/14/12565

PICHAT Georges (1867-1950)

AN 20040382/99

ROMIEU Jean (1858-1953)

AN 20040382/105

Hervé Detton, « Jean Romieu », *Bulletin de l'association des anciens élèves de la rue saint Guillaume*, 1952

TEISSIER Georges (1862-1935)

AN 20040382/108

AN 19800035/742/84229

Paul Tirard, *Notice sur la vie et les travaux de Georges Teissier*, Paris, Didot, 1936

TISSIER Théodore (1866-1944)

AN 20040382/110

Vincent Auriol, « Éloge de Théodore Tissier », *Le Petit Parisien*, 29 octobre 1937

Discours prononcés par Henri Sellier et Théodore Steeg au cours de la manifestation du 10 novembre 1932 en l'honneur de M. Théodore Tissier vice-président du Conseil d'État, Levallois, Société industrielle d'imprimerie, 1933

Apparaissant dans le corpus mais non retenus dans la base de données :

Léon AUCOC

Pierre JOSSE

Pierre LAROQUE

André ROUCHON-MAZERAT

Jacques TARDIEU

2) PROFESSEURS DE DROIT

APPLETON Jean (1868-1942)

AN F/17/23886/B

Dictionnaire historique des juristes français, p. 16-17 [notice rédigée par Catherine Fillon]

BERTHÉLEMY Henry (1857-1943)

AN AJ/16/5868

AN F/17/24232

AN F/14/11401

BONNARD Roger (1878-1944)

AN F/17/23567^B

DUCROCQ Théophile (1829-1913)

AN AJ/16/213

AN F/17/20647

DUEZ Paul (1888-1947)

Archives départementales du Nord 2640 W 230

Archives départementales du Nord 2T 2988

Archives départementales du Nord J 59 [documents recueillis par Pierre Barbe, secrétaire de la Faculté de droit de l'Université de Lille]

Archives départementales du Pas-de-Calais 5 MIR 298/2

Dictionnaire de biographie française, tome 11, p. 1362 [notice rédigée par S. J. Delmont]

DUGUIT Léon (1859-1928)

AN F/17/26737

HAURIOU Maurice (1856-1929)

AN F/17/23847

JACQUELIN René (1865-1942)

AN AJ/16/1150

AN F/17/24382

AN LH/19800035/553/63178

JÈZE Gaston (1869-1953)

AN AJ/16/6031

AN F/17/24604

LARNAUDE Ferdinand (1853-1942)

AN AJ/16/6047

AN F/17/22680^A

MESTRE Achille (1874-1960)

AN AJ/16/6087

AN F/17/25071

MICHOUD Léon (1855-1916)

AN F/17/25861

NÉZARD Henry (1875-1953)

AN F/17/25019

AN 19800035/1456/68278

ROLLAND Louis (1877-1956)

AN AJ/16/1456

AN F/17/25230

Apparaissant dans le corpus mais non retenus dans la base de données :

Edgard ALLIX

Henri BARCKHAUSEN

Charles EISENMANN

André DE LAUBADÈRE

Paul PIC

3) HAUTS FONCTIONNAIRES

BECHMANN Georges (1848-1927)

AN F/14/11519

BIENVENÛE Fulgence (1852-1936)

AN F/14/20665

CHEYSSON Émile (1836-1910)

AN F/14/11533

DAUTRY Raoul (1880-1951)

AN LH/670/18

Rémi Baudouï, *Raoul Dautry (1880-1951) : le technocrate de la République*, Paris, Balland, 1992

Rémi Baudouï, « Un technicien social du service public : Raoul Dautry (du chemin de fer de l'État au CEA » in Rémi Baudouï et Yves Cohen (dir.), *Les chantiers de la paix sociale*, Paris, ENS Éditions, 1995, p. 195-216

Vladimir Halpérin, *Raoul Dautry : du rail à l'atome : l'aventure sociale et technologique de la France dans la première moitié du vingtième siècle*, Paris, Fayard, 1997

DEMARTIAL Georges (1861-1945)

ANOM EE/11/1595 [archives du ministère des Colonies]

AN 19800035/274/36710

Félicien Challaye, *Georges Demartial, sa vie, son œuvre*, Paris, Lahure, 1950

Guy Thuillier, « Un fonctionnaire syndicaliste et pacifiste : Georges Demartial (1861-1945) », *Revue administrative*, numéro 172, 1976, p. 355-364

FONTAINE Arthur (1860-1931)

AN F/14/20695

LIARD Louis (1846-1917)

AN AJ/16/6066

AN F/17/25839

MATTER Paul (1865-1938)

AN BB/6(II)/1063

AN 20040382/92

AN LH/1794/69

MIMIN Pierre (1887-1980)

AN 20030033/63

AN 19770067/329

Who's who in France, 1963-1964, p. 1744-1745

MONOD Georges (1843-1911)

AN F/1bI/424

PICOT Georges (1838-1909)

AN LH/2149/48

Apparaissant dans le corpus mais non retenus dans la base de données :

Maurice BELLOM

Henri FAYOL

Édouard IMBEAUX

Paul JUILLERAT

Albert RÉGNARD

Paul MAGNAUD

4) HOMMES POLITIQUES

BOURGEOIS Léon (1851-1925)

AN F/1bI/311

AN LH/328/28

BROUSSE Paul (1844-1912)

Qui êtes-vous, 1909-1910, p. 81

Dictionnaires des parlementaires français (1889-1940), tome 2, p. 784-785

Dictionnaire biographique du mouvement ouvrier français, tome 11, p. 69-72 [notice rédigée par J.R. et M. Vuilleumier]

Les parlementaires de la Seine sous la Troisième République, tome 2, p. 110-111

David Stafford, *From Anarchism to Reformism: a Study of the Political Activities of Paul Brousse within the First International and the French Socialist Movement (1870-1890)*, Londres, Weidenfeld and Nicholson, 1971

CAILLAUX Joseph (1863-1944)

AN F/7/15989/2

AN F/7/15938/3

AN 599/AP

Dictionnaire historique des inspecteurs des Finances, p. 552

GUESDE Jules (1845-1922)

Qui êtes vous, 1909-1910, p. 234

Dictionnaire biographique du mouvement ouvrier français, tome 12, p. 347-358 [notice rédigée par Justinien Raymond]

Dictionnaire des parlementaires français (1889-1940), tome 5, p. 1903-1905

Dictionnaire des ministres, p. 483

Qui êtes vous, 1909-1910, p. 234

JAURÈS Jean (1859-1914)

Dictionnaire universel des contemporains, 1893, p. 842

Qui êtes-vous, 1909-1910, p. 263

Dictionnaire biographique du mouvement ouvrier français, tome 13, p. 92-105 [notice rédigée par Madeleine Rebérioux]

Dictionnaire des parlementaires français (1889-1940), tome 6, p. 2013-2017

Dictionnaire des intellectuels français, p. 200-201 [notice rédigée par Christophe Prochasson]

LEFAS Alexandre (1871-1950)

Qui êtes-vous, 1909-1910, p. 302

Dictionnaire des parlementaires français, tome 6, p. 2202

PAUL-BONCOUR Joseph (1873-1972)

AN 424/AP

AN F/7/13085

AN LH 19800035/1110/27116

Qui êtes-vous, 1909-1910, p. 391

Who's who in France, 1969-1970, p. 1143

Dictionnaire biographique du mouvement ouvrier français, tome 38, p. 110-113 [notice rédigée par J. Raymond]

Dictionnaire des ministres, p. 563-564

Premiers ministres et Présidents du Conseil, p. 414-415 [notice rédigée par Benoît Yvert]

ROSTAND Eugène (1843-1915)

AN F/17/2882

SELLIER Henri (1883-1943)

AN F/7/13618

Dictionnaire des parlementaires français, tome 8, p. 2987

Dictionnaire biographique du mouvement ouvrier français, tome 15, p. 150-151 et tome 41, p. 219-224 [notice rédigée par Claude Pennetier]

Les parlementaires de la Seine sous la Troisième République, tome 2, p. 538-540

Katherine Burlen, « Henri Sellier et la doctrine de Suresnes : techniques du social et services urbains » in Rémi Baudouï et Yves Cohen (dir.), *Les chantiers de la paix sociale*, Paris, ENS Éditions, 1995, p. 265-285

Renaud Payre, *Une science communale ? Réseaux réformateurs et municipalité providence*, Paris, CNRS Éditions, 2007, p. 116-123

SIEGFRIED Jules (1837-1922)

AN LH/2516/4

Dictionnaire universel des contemporains, 1893, p. 1438

Qui êtes-vous, 1909-1910, p. 467

Dictionnaire des parlementaires français (1789-1889), tome 5, p. 316

Dictionnaire des parlementaires français (1889-1940), tome 8, p. 3009-3010

Dictionnaire des ministres, p. 614

STRAUSS Paul (1852-1942)

Dictionnaire des parlementaires français, tome 8, p. 3036-3037

Les parlementaires de la Seine sous la Troisième République, tome 2, p. 550-551

THOMAS Albert (1878-1932)

AN F/7/16023/2

Dictionnaire biographique du mouvement ouvrier français, tome 15, p. 223-227 [notice rédigée par Justinien Raymond]

Dictionnaire des parlementaires français (1889-1940), tome 1-A, p. 353-354

Dictionnaire des ministres, p. 354-355

Les parlementaires de la Seine sous la Troisième République, tome 2, p. 564-565

Qui était qui (vingtième siècle), 2005, p. 1844

Emmanuelle Cohen, « Albert Thomas : jeunesse, amitiés et formation politique », *Cahiers Jaurès*, numéro 137, 1995, p. 92-99

Apparaissant dans le corpus mais non retenus dans la base de données :

Louis BARTHOU

Aimé BERTHOD

Ferdinand BUISSON

Sadi CARNOT

Jules DUFAURE

Charles DE FREYCINET

Louis LOUCHEUR

Théodore STEEG

5) SYNDICALISTES

BOUËT Louis (1880-1969)

AN F/7/13090

AN F/7/13743

Dictionnaire biographique du mouvement ouvrier français, tome 20, p. 63-65 [notice rédigée par Jean Maitron et Claude Pennetier]

DECHÉZELLES Gabrielle (1885-1977)

Dictionnaire biographique du mouvement ouvrier français, tome 20, p. 62-63

D'HUGUES Pierre (1873-1961)

Jean de Nomazy, notice nécrologique, *Revue d'histoire municipale de Versailles*, 1962-1964, p. 209-214

Henri Temerson, « Pierre d'Hugues », *Biographies des principales personnalités décédées au cours de l'année 1961*, Paris, Chez l'auteur, 1962

Olivier Beaud, « Pierre d'Hugues (1873-1961), fonctionnaire du ministère de l'Intérieur », *Revue administrative*, numéro 219, 1984, p. 245-256

GLAY Émile (1878-1936)

Archives départementales des Vosges Edpt324/1_E_22-51824

Dictionnaire biographique du mouvement ouvrier français, tome 30, p. 97-98 [notice rédigée par Henri Dubief]

LAURENT Charles (1879-1965)

AN F/7/13727

AN F/7/13734

AN F/7/13735

AN F/7/13736

AN 19800035/648/74735

Dictionnaire biographique du mouvement ouvrier français, tome 33, p. 347-348 [notice rédigée par Jean Maitron et Claude Pennetier]

MER Georges (1882-1949)

CAEF 1C-0008590/1

AN 19800035/31/3968

Guy Thuillier, « Le syndicalisme d'État de Georges Mer », *Revue administrative*, numéro 217, 1984, p. 20-28

NÈGRE Marius (1870-1952)

Archives départementales de l'Hérault 5 MI 60/1

Dictionnaire biographique du mouvement ouvrier français, tome 14, p. 173 [notice rédigée par Henri Dubief]

PIQUEMAL Michel (1884-1958)

CAEF PH 110/92 (1005)

Dictionnaire biographique du mouvement ouvrier français, tome 39, p. 14-15 [notice rédigée par Jeanne Siwek-Pouydesseau]

André Narritsens, *Le syndicalisme des Indirectes (1903-1940)*, Montreuil, Institut CGT d'histoire sociale, 1993, p. 450-451

ROUSSEL Louis (1876-1952)

AN 19800035/44/5503

Archives départementales du Val d'Oise 3E1762

Dictionnaire biographique du mouvement ouvrier français, tome 40, p. 390 [notice rédigée par Nadia Ténine-Michel]

WAROQUIER Henri (1879-1961)

CAEF 1C-0032989

Archives départementales de la Creuse 4E116/39

Dictionnaire biographique du mouvement ouvrier français, tome 43, p. 343-344

Michel Piquemal, « Le renégat Waroquier fait la scission aux Indirectes », *L'Humanité*, 1 mars 1928, p. 5

André Narritsens, *Le syndicalisme des Indirectes (1903-1940)*, Montreuil, Institut CGT d'histoire sociale, 1993, p. 452

Apparaissant dans le corpus mais non retenus dans la base de données :

ALCINDOR Léon

DUFRENNE Louis

LACOSTE Robert

6) UNIVERSITAIRES

BOUGLÉ Célestin (1870-1940)

AN F/17/23569/B

AN 19800035/1469/70098

Qui êtes-vous, 1909-1910, p. 66

Jacques Julliard et Michel Winock (dir.), *Dictionnaire des intellectuels français*, p. 200-201 [notice rédigée par Christophe Prochasson]

CAUWÈS Paul (1843-1917)

AN AJ/16/207/2

AN AJ/16/1003

AN F/17/22220

Alain Gélédan, « Paul Cauwès, un nationaliste pour l'État régulateur » in Yves Breton et Michel Luftalla (dir.), *L'économie politique en France au dix-neuvième siècle*, Economica, 1991, p. 335-351

D'EICHTHAL Eugène (1844-1936)

Archives de l'ELSP, Centre d'histoire de Sciences-po, carton (non coté) Eugène d'Eichthal

Pierre Rain, « Eugène d'Eichthal », *Larousse mensuel illustré*, numéro 360, février 1937, p. 619

Paul Tirard, *Eugène d'Eichthal*, Coulommiers, Brodard, 1936

DURKHEIM Émile (1858-1917)

AN F/17/25768

Marcel Fournier, *Émile Durkheim (1858-1917)*, Paris, Fayard, 2007

FOUILLÉE Alfred (1838-1912)

AN F/17/20759

AN L1008024

Dictionnaire des intellectuels français, p. 595-597 [notice rédigée par Jean-Louis Fabiani]

FUSTER Édouard (1869-1935)

AN F/17/23595/B

Les professeurs au Collège de France, p. 78-79

GIDE Charles (1847-1932)

AN AJ/16/1102

AN AJ/16/2171

AN F/17/22485/B

AN F/14/11644

HALBWACHS Maurice (1877-1945)

AN AJ/16/6017

AN F/17/26358/A

Qui était qui (vingtième siècle), 2005, p. 978

Pierre Bourdieu, « L'assassinat de Maurice Halbwachs », *La liberté de l'esprit : visages de la Résistance*, numéro 16, 1987, p. 164-170

Christophe Charle, *Les professeurs de la Faculté des lettres de Paris (1909-1939)*, Paris, Éditions du CNRS, 1986, p. 99-101

Jacques Julliard et Michel Winock (dir.), *Dictionnaire des intellectuels français*, 2002, p. 693-694 [notice rédigée par Christophe Charle]

Victor Karady, « Biographie de Maurice Halbwachs » in Maurice Halbwachs, *Classes sociales et morphologie*, Paris, Éditions de Minuit, 1972, p. 9-22

Christian de Montlibert (dir.), *Maurice Halbwachs (1877-1945)*, Strasbourg, Presses universitaires de Strasbourg, 1997

LEROY Maxime (1873-1957)

AN/F/14/11405

AN/LH/19800035/177/22832

Dictionnaire biographique du mouvement ouvrier français, tome 34, p. 309-310 [notice rédigée par Nicole Racine]

Maxime Leroy, in memoriam, Paris, Imprimerie G. Lang, 1958

Édouard Bonnefous, *Notice sur la vie et les travaux de Maxime Leroy*, Académie des sciences morales et politiques, séance du 2 mars 1959

Alain Chatriot, « Maxime Leroy : la réforme par le syndicalisme », *Mil neuf cent*, numéro 24, 2006, p. 73-94

MATER André (1877-1964)

AN F/14/11641

AN F/17/17278

MAUSS Marcel (1872-1950)

AN F/17/ 7662

AN F/17/24906

Marcel Fournier, *Marcel Mauss*, Paris, Fayard, 1994

MILHAUD Edgard (1873-1964)

AN AJ/16/1294

AN F/12/7634

AN F/17/24318

Who's in who in France, 1954, p. 604

Charles-Henri Barbier, « Edgard Milhaud : esquisse d'un portrait et d'un hommage », *Seconds mélanges d'économie politique et sociale offerts à Edgard Milhaud*, Liège, 1960, p. 25-36

Dictionnaire biographique du mouvement ouvrier français, tome 14, p. 92-96 [notice rédigée par Justinien Raymond]

WORMS René (1869-1926)

AN 20040382/112

AN LH/2762/45

Apparaissant dans le corpus mais non retenus dans la base de données :

BOURGIN Hubert

D'HAUSSONVILLE Paul-Gabriel

DUFOURMANTELLE Maurice

DU MAROUSSEM Pierre

FAURE Fernand

HAUSER Henri

LEFÉBURE Léon

LEROY-BEAULIEU Paul

MICHEL Henry

SPIRE André

TARDE Gabriel

Annexe C
Liste des encadrés, graphiques, schémas et tableaux

I) ENCADRÉS

Encadré 1 : les modalités de constitution du sous-groupe des membres du Conseil d'État

Encadré 2 : Jean Romieu (1858-1953)

Encadré 3 : Alfred Picard (1844-1913)

Encadré 4 : Théodore Tissier (1866-1944)

Encadré 5 : la constitution du sous-groupe des professeurs de droit

Encadré 6 : Henry Berthélemy (1857-1943)

Encadré 7 : Léon Duguit (1859-1928) & Maurice Hauriou (1856-1929)

Encadré 8 : Gaston Jèze (1869-1953)

Encadré 9 : Arthur Fontaine (1860-1931)

Encadré 10 : René David (1834-1913)

Encadré 11 : Jules Dufaure (1798-1881), le « nez de Cléopâtre » du droit administratif

Encadré 12 : Henri Jagerschmidt (1853-1923)

Encadré 13 : un exemple de décision, l'arrêt *Thérond* (CE, 4 mars 1910)

Encadré 14 : Henri Chardon (1861-1939)

Encadré 15 : Eugène d'Eichthal (1844-1936)

Encadré 16 : René Worms (1869-1926)

Encadré 17 : Louis (1880-1969) et Gabrielle (1885-1977) Bouët

Encadré 18 : Maxime Leroy (1873-1957)

Encadré 19 : Charles Laurent (1879-1965)

Encadré 20 : Michel Piquemal (1884-1958)

Encadré 21 : André Mater (1877-1964)

Encadré 22 : Maurice Halbwachs, les services publics et la ville

Encadré 23 : Henri Sellier (1883-1943)

Encadré 24 : Joseph Caillaux, l'homme de l'impôt sur le revenu

Encadré 25 : Jaurès, le droit, l'impôt et les services publics

Encadré 26 : Léon Bourgeois et le solidarisme

II) GRAPHIQUES

Graphique 1 : évolution comparée des effectifs étudiants à la Faculté de droit de Paris et à la Faculté de droit de Toulouse

Graphique 2 : l'espace des correspondances des exposant-e-s de l'idée de service public

Graphique 3 : histogramme des valeurs propres de l'ACM

Graphique 4 : projection des individus dans l'espace des correspondances

Graphique 5 : classification ascendante hiérarchique des individus dans l'espace des correspondances

Graphique 6 : évolution comparée du nombre d'affaires jugées par le Tribunal des conflits entre 1873 et 1935

Graphique 7 : évolution comparée des conflits négatifs tranchés par le Tribunal des conflits entre 1873 et 1935

Graphique 8 : évolution du nombre de pourvois devant le Conseil d'État entre 1873 et 1930

Graphique 9 : évolution du nombre d'occurrences du syntagme « service(s) public(s) » dans le *Recueil Lebon* entre 1850 et 1935

Graphique 10 : thèmes quantitativement les plus représentés (en nombre de pages) dans les tables du *Recueil Lebon* entre 1875 et 1935

III) SCHÉMAS

Schéma 1 : Maurice Halbwachs ou la théorie du feu de camp

Schéma 2 : le Conseil d'État, foyer central du service public

IV) TABLEAUX

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

Tableau 2 : Nombre de postes à l'agrégation de droit (sections « Droit public » et « Droit privé et sciences criminelles ») entre 1898 et 1932

Tableau 3 : tableau des contributions supérieures à la moyenne (axe 1)

Tableau 4 : tableau des contributions supérieures à la moyenne (axe 2)

Sources et bibliographie

I) ARCHIVES

NB : pour les archives concernant chaque prosopographié-e pris-e individuellement, se reporter à l'annexe B.

1) Archives du Conseil d'État

Archives nationales [cadre de classement]

AL//5255 à 5277 : archives relatives au concours de l'auditorat (1872-1946)

AL//1208 à 1294 : procès-verbaux d'Assemblée générale (1871-1893)

AL//1570 à 1582 : procès-verbaux d'Assemblée générale (1893-1894)

AL//2349 à 2421 : procès-verbaux d'Assemblée générale (1894-1904)

AL//5100 à 5254 : procès-verbaux d'Assemblée générale (1905-1940)

Archives nationales [cotation continue]

20040382/5 à 31 : décrets et arrêtés relatifs au fonctionnement du Conseil d'État

20040382/39 à 112 : gestion des membres

20040382/113 à 145 : gestion du personnel

20040382/228 et 229 : statistiques d'activités du Conseil d'État

20040382/230 à 338 : relations institutionnelles

20040382/277 à 278 : affaires internes

20040382/317 à 338 : correspondance avec des particuliers

20040382/339 à 345 : vie sociale des membres du Conseil d'État

20040382/346 à 363 : publications, documentation et impressions du Conseil d'État

2) Archives du Tribunal des conflits

Archives nationales

20020183/1 : composition et fonctionnement du Tribunal

20020183/2 : minutes des décisions

20020183/3 à 6 : procès-verbaux des séances, expéditions et ampliations des décisions

20020183/7 à 27 : dossiers d'affaires (1872-1932)

20020183/28 : dossiers d'affaires (1932-1934)

20020183/29 : dossiers d'affaires (1935-1940)

3) Archives des facultés de droit

a) Rectorat de Paris (série AJ/16)

AJ/16/1780 à 1783 : programme des cours et guides pratiques de l'étudiant en droit (1882-1947)

AJ/16/1784 à 1786 : thèses de doctorat soutenues par année

AJ/16/1792 à 1802 : registre des délibérations du Conseil et de l'Assemblée de la Faculté (1874-1940)

AJ/16/1910 et AJ/16/7045-46 : agrégation de droit public

AJ/16/8336 : organisation des études et des grades ; affiches de cours (1889-1912)

AJ/16/8815 : plans de la Faculté

b) Ministère de l'Instruction publique (série F/17)

F/17/13072 : inspection générale des facultés de droit

F/17/13153 : programme imprimé des cours pour l'académie de Paris (1883-1897)

F/17/13240 : agrégés de province adjoints aux jurys d'examen (1883-1915)

F/17/14667 et 14668 : dons et legs à la Faculté de droit de Paris

F/17/17591 : réglementation du statut des professeurs et créations de chaires (1898-1925)

F/17/17593 et 17594 : agrégation de droit (1922-1950)

c) Archives de la Faculté de droit de Bordeaux

Archives municipales de Bordeaux

Xa/256 à Xa389 : vie de la Faculté de droit

57/Ca/1 à 57/Ca/28 : annuaires de la Faculté de droit

Archives départementales de la Gironde

2 I/L 10 à 13 : archives du décanat

T 36 : personnel enseignant de la Faculté de droit

d) Archives départementales de Haute-Garonne

3160/88 : dossier Maurice Hauriou

3160/155 : correspondances administratives du doyen (1908)

3160/244 : correspondances administratives du doyen (1910-1912)

3160/306 : correspondances administratives du doyen (1907)

4) Archives relatives à l'affaire Blanco

Archives départementales de la Gironde

3 U 1044 : jugements d'audience du tribunal civil de Bordeaux

Archives nationales

20020183/2 : minutes (décision numéro 12)

20020183/7 : dossier de l'affaire

5) Archives relatives aux syndicats de fonctionnaires

Archives nationales

F/7/12357 à 12384 : sociétés et associations (1870-1914)

F/7/12536 à 12538 : associations de fonctionnaires (1842-1913)

F/7/13726 : projet de loi sur les traitements ; rapport sur la situation économique des employé-e-s subalternes de l'État ; congrès de la Fédération des fonctionnaires (1908-1913)

F/7/13730 à 13733 : notes générales et presse sur les diverses activités syndicales des fonctionnaires (1912-1925)

F/7/13738 : journaux de fonctionnaires

F/7/13734 et 13735 : notes générales sur les fonctionnaires

F/7/13743, 13745 et 13748 : syndicats des instituteurs

F/7/13802, 13806 et 13807 : syndicats des PTT

Archives de l'Institut CGT d'histoire sociale

94 CFD 18 : Fédération des fonctionnaires

Fonds CGT avant 1940 (non coté)

6) Archives municipales de Bagneux

3WP10 à 14 : registre des délibérations du conseil municipal (1898-1922)

30W11 : plan d'aménagement, d'embellissement et d'extension communal

8WP5-17 : listes électorales

7) Archives de la Légion d'honneur

Archives nationales

Base de données Léonore [<http://www.culture.gouv.fr/documentation/leonore/recherche.htm>]

II) DOCUMENTS IMPRIMÉS

1) Dictionnaires et instruments de recherche

a) Dictionnaires

BLOCK Maurice, *Dictionnaire de l'administration française*, Paris, Berger-Levrault, 1890

CHARTON Édouard (dir.), *Dictionnaire des professions ou guide pour le choix d'un état*, Paris, Hachette, 1880 [1851]

COUGNY Gaston et ROBERT Adolphe (dir.), *Dictionnaire des parlementaires français (1789-1889)*, Paris, Bourloton, 1889-1892, 5 volumes

LITTRÉ Émile, *Dictionnaire de la langue française*, Paris, Hachette, 1877 [1863]

RUFFY G., *Qui êtes-vous ? Annuaire des contemporains français et étrangers*, Paris, Delagrave, 1909-1910

RUFFY G., *Qui êtes-vous ? Annuaire des contemporains français et étrangers*, Paris, Delagrave, 1924

Annuaire de l'Instruction publique et des Beaux-arts, Paris, Jules Delalain, années 1880, 1890 et 1910

VAPEREAU Gustave (dir.), *Dictionnaire universel des contemporains contenant toutes les personnes notables de la France et des pays étrangers*, Paris, Hachette, 1893 [1858]

b) Recueils de doctrine et de jurisprudence

Recueil des arrêts du Conseil d'État statuant au contentieux [dit Recueil Lebon]

Recueil général des lois et des arrêts en matière civile, criminelle, commerciale et de droit public [dit Recueil Sirey]

Recueil Dalloz

2) Ouvrages, chapitres et articles

NB : cette liste inclut des références postérieures à la fin de notre période, mais qui contiennent des témoignages d'acteurs ayant vécu sous la Troisième République, et qui nous ont été utiles à ce titre.

ALIBERT Raphaël, « Note sous CE, section, 30 mai 1930, *Chambre syndicale du commerce en détail de Nevers* et CE, section, 27 février 1931, *Giaccardi* », *Recueil Sirey*, 1931, III, p. 72-75

ALIBERT Raphaël, « Note sous TC, 11 juillet 1933, *Mélinette* », *Recueil Sirey*, 1933, III, p. 97-99

ALIX Gabriel, « Les facultés de droit et l'enseignement des sciences politiques », *Revue d'éducation et d'enseignement*, 1889, p. 14-21

AUCOC Léon, *Conférences sur l'administration et le droit administratif*, Paris, Dunod, tome 1, 1885

BARNI Jules, *Manuel républicain*, Paris, Germer-Baillière, 1872

BASTIEN Paul, *Les carrières administratives des jeunes gens*, Paris, Fontemoing, 1904

BEAUBOIS Gabriel, « Les employés de l'État et le socialisme ouvrier », *Le Mouvement socialiste*, 1 avril 1905, p. 439

BENDA Julien, *La trahison des clercs*, Paris, Grasset, 2003 [1927]

BERT Paul, *L'instruction civique à l'école : notions fondamentales*, Paris, Picard-Bernheim, 1882

BERTHÉLEMY Henry, « La responsabilité des magistrats et des fonctionnaires », *Revue pénitentiaire*, 1906, p. 516-518

BERTHÉLEMY Henry, « Les grèves des services publics », *Bulletin mensuel de la Fédération des industriels et des commerçants français*, numéro 86, 1910, p. 48-51

- BERTHÉLEMY Henry, « Pour la Faculté de droit : réponse à MM. Delacroix, Morizet et Courrèges », *La Grande Revue*, 10 avril 1913, p. 214-219
- BERTHÉLEMY Henry, « Défense de quelques vieux principes », *Mélanges Hauriou*, Paris, Sirey, 1929, p. 811-830
- BERTHÉLEMY Henry, *L'École de droit*, Paris, LGDJ, 1932
- BERTHÉLEMY Henry, « Discours lors de l'inauguration de la statue de Maurice Hauriou dans les jardins de la Faculté de Toulouse » (22 avril 1931), *Plaquette Sirey*, 1932, p. 25
- BERTHÉLEMY Henry, « La responsabilité des magistrats et des fonctionnaires », *Revue pénitentiaire*, 1906, p. 516-518
- BERTHÉLEMY Henry, *Traité élémentaire de droit administratif*, Paris, Rousseau, 1933
- BIENVENU Jean-Jacques et RICHER Laurent, « Le socialisme municipal a-t-il existé ? », *Revue historique de droit français et étranger*, 1984, numéro 2, p. 205-223
- BONNARD Roger, « Chronique administrative », *Revue du droit public*, 1907, p. 481-509
- BONNECASE Julien, *Science du droit et romantisme : le conflit des conceptions juridiques en France de 1880 à l'heure actuelle*, Paris, Sirey, 1928
- BONNECASE Julien, *Qu'est-ce qu'une faculté de droit ?*, Paris, Sirey, 1929
- BONNECASE Julien, *La pensée juridique française de 1804 à l'heure présente*, Bordeaux, Delmas, 1933
- BOUGLÉ Célestin, « Les syndicats de fonctionnaires et les transformations de la puissance publique », *Revue de métaphysique et de morale*, tome XV, 1907, p. 671-698
- BOUGLÉ Célestin, *Syndicalisme et démocratie*, Paris, Cornely et Cie, 1908
- BOUGLÉ Célestin, *La démocratie devant la science : études critiques sur l'hérédité, la concurrence et la différenciation*, Paris, Alcan, 1923
- BOURDON Édouard, *Des contrats d'utilité générale passés au profit d'une collectivité, les contrats syndicaux et municipaux, leur système juridique*, Paris, Rousseau, 1905
- BOURGEOIS Léon, *Solidarité*, Paris, Armand Colin, 1896
- BOURGIN Hubert, *De Jaurès à Blum : l'École normale et la politique*, Paris, Fayard, 1938
- BOUTMY Émile, *Quelques idées sur la création d'une faculté libre d'enseignement supérieur*, Paris, Imprimerie Laîné, 1871
- BOUTMY Émile, « Des rapports et des limites des études juridiques et des études politiques », *Revue internationale de l'enseignement*, tome XVII, 1889, p. 217-238
- BOVERAT Raymond, *Le socialisme municipal en Angleterre et ses résultats financiers*, Paris, Rousseau, 1907
- BROUSSE Paul, *La propriété collective et les services publics*, Lormont, Le bord de l'eau, 2011 [1883]
- BRUGÈRE René, *Le Conseil d'État, son personnel et ses formations : évolutions et tendances*, Toulouse, Imprimerie toulousaine, 1910
- BUDON Adrien, « Pourquoi irions-nous à la CGT ? », *L'enregistreur*, 5 mars 1926, p. 2-3
- CAHEN-SALVADOR Georges, *Les fonctionnaires : leur action corporative*, Paris, Armand Colin, 1911

- CAHEN-SALVADOR Georges, « Un grand commissaire du gouvernement : Jean Romieu », *Le Conseil d'État : livre jubilaire pour commémorer son cent-cinquantième anniversaire*, Paris, Sirey, 1952 p. 323-336
- CAHEN-SALVADOR Georges, « De quelques personnalités qui ont illustré le Conseil d'État au vingtième siècle », *Le Conseil d'État : livre jubilaire pour commémorer son cent-cinquantième anniversaire*, Paris, Sirey, 1952, p. 377-393
- CAILLAUX Joseph, *L'impôt sur le revenu*, Paris, Berger-Levrault, 1910
- CAILLAUX Joseph, *Les impôts en France : traité technique*, Paris, LGDJ, 1911
- CAILLAUX Joseph, *Mes Mémoires : ma jeunesse orgueilleuse (1863-1909)*, Paris, Plon, 1942
- CARRÉ DE MALBERG Raymond, *Contribution à la théorie générale de l'État*, Paris, Dalloz, 2004 [1920]
- CASSIRER Ernst, *Le mythe de l'État*, traduction de Bernard Vergely, Paris, Gallimard, 1993 [1946]
- CAUWÈS Paul, *Cours d'économie politique*, Paris, Larose, tome 3, 1910
- CHAILLEY-BERT Joseph et SAY Léon (dir.), *Nouveau dictionnaire d'économie politique*, Paris, Guillaumin, 1891
- CHARDON Henri, *L'administration de la France*, Paris, Perrin, 1908
- CHARDON Henri, *Le pouvoir administratif*, Paris, Perrin, 1911
- CHARDON Henri, *L'organisation d'une démocratie : les deux forces, le nombre, l'élite*, Paris, Perrin, 1921
- CHAVANON Christian, *Essai sur la notion et le régime du service public industriel et commercial*, thèse pour le doctorat en droit, Bordeaux, 1939
- CHENOT Bernard, « La notion de service public dans la jurisprudence économique du Conseil d'État », *Études et documents du Conseil d'État*, numéro 4, 1950, p. 77-83
- CHENOT Bernard, « L'existentialisme et le droit », *Revue française de science politique*, troisième année, numéro 1, 1953, p. 57-68
- CHEYSSON Émile, « La statistique géométrique : méthode pour la solution des problèmes commerciaux et industriels » (24 septembre, 1886), Paris, Publications du Journal *Le génie civil*, 1887
- CHEYSSON Émile, *Le recensement des professions*, Paris, Imprimerie nationale, 1887
- CHEYSSON Émile, « Le rôle social de l'ingénieur » in AUDREN Frédéric et SAVOYE Antoine (dir.), *Naissance de l'ingénieur social : Frédéric Le Play et ses élèves*, Paris, Mines-ParisTech, 2008, p. 295-307
- CGT, *La CGT et le mouvement syndical*, Paris, CGT, 1925
- COMPAYRÉ Gabriel, *Éléments d'éducation morale et civique*, Paris, Garcet et Nisius, 1880
- DARESTE Rodolphe, *La justice administrative en France ou traité du contentieux de l'administration*, Paris, Durand, 1862
- DE BONNIÈRES Robert, *Mémoires d'aujourd'hui*, Paris, Paul Ollendorf, 1883, tome 1
- D'EICHTHAL Eugène, *Le socialisme électoral*, Paris, Bureaux de la *Revue politique et parlementaire*, 1898

- D'EICHTHAL Eugène, « Solidarité sociale et solidarisme », *Revue politique et parlementaire*, juillet 1903, p. 97-116
- D'EICHTHAL Eugène, *Présent et avenir du syndicalisme*, Paris, Bureaux de la Revue politique et parlementaire, 1913
- D'EICHTHAL Eugène, *Grèves et syndicalisme*, Paris, Alcan, 1920
- DE LA GRASSERIE Raoul, « Droit prémial et droit pénal », *Scuola positiva*, 1900, p. 2
- DE LA PRADELLE Paul, « La notion de service public », *Revue critique de législation et de jurisprudence*, 1934, p. 451-457
- DELMAS André, *À gauche de la barricade : chronique syndicale de l'avant-guerre*, Paris, Éditions de l'Hexagone, 1950
- DELVOLVÉ Jean, « Note sous CE, 29 janvier 1932, Kuhn », *Recueil Sirey*, 1932, III, p. 98-100
- DEMARTIAL Georges, « Les employés de l'État et les syndicats professionnels », *Revue politique et parlementaire*, numéro 127, 1905, p. 513-520
- DEMARTIAL Georges, « De l'opportunité d'une loi sur l'état des fonctionnaires », *Revue du droit public*, 1907, p. 5-23
- DEMARTIAL Georges, *Le statut des fonctionnaires*, Paris, Collection de la Grande revue, 1908
- DEMARTIAL Georges, « Préface » in D'HUGUES Pierre, *La guerre des fonctionnaires*, Paris, Flammarion, 1914, p. VII-XI
- DE PAEPE César, *Les services publics*, Bruxelles, Milot, 1895
- DESPAX Raymond, *De la responsabilité de l'État en matière d'actes législatifs et réglementaires*, Paris, Giard de Brière, 1909
- DESPAGNET Frantz, « La fonction sociale des Facultés de droit », *Revue internationale de l'enseignement*, 1891, tome XXI, p.33-560 & tome XXII, p. 1-24
- DEZOUTTER B., *Lettre d'un contribuable*, Paris, Librairie démocratique, 1872
- D'HUGUES Pierre, « La CGF », *Le rappel*, 13 janvier 1913
- D'HUGUES Pierre, *La guerre des fonctionnaires*, Paris, Flammarion, 1914
- D'HUGUES Pierre, « Le milliard des fonctionnaires », *La grande revue*, 10 avril 1914, p. 529-552
- D'HUGUES Pierre, « Le milliard des fonctionnaires », *La grande revue*, 10 avril 1914, p. 546-557
- D'HUGUES Pierre, « Les réformes de M. Clemenceau », *Le Rappel*, 19 avril 1914, p. 4
- DUGUIT Léon, « Le droit constitutionnel et la sociologie », *Revue internationale de l'enseignement*, 15 novembre 1889, p. 3-24
- DUGUIT Léon, « Un séminaire de sociologie », *Revue internationale de sociologie*, volume I, 1893, p. 201-208
- DUGUIT Léon, « Des fonctions de l'État moderne : étude de sociologie juridique », *Revue internationale de sociologie*, mars 1894, p. 161-197
- DUGUIT Léon, *L'État, le droit objectif et la loi positive*, Paris, Dalloz, 2003 [101]

- DUGUIT Léon, *L'État, les gouvernants et les agents*, Paris, Dalloz, 2003 [1903]
- DUGUIT Léon, « Le syndicalisme des fonctionnaires », *Revue politique et parlementaire*, numéro 142, 1906, p. 28-30
- DUGUIT Léon, *Manuel de droit constitutionnel*, Paris, Fontemoing, 1907
- DUGUIT Léon, « De la situation des particuliers à l'égard des services publics », *Revue du droit public*, 1907, p. 411-439
- DUGUIT Léon, *Le droit social, le droit individuel et les transformations de l'État*, Paris, Alcan, 1908
- DUGUIT Léon, « Le syndicalisme », *Revue politique et parlementaire*, tome 56, juin 1908, p. 472-493
- DUGUIT Léon, « Les services publics et les particuliers », Rapport au congrès des sciences administratives de Bruxelles de 1910
- DUGUIT Léon, « La représentation syndicale au Parlement », *Revue politique et parlementaire*, tome 69, 1911, p. 28-45
- DUGUIT Léon, « Les Monts-de-Piété sont-ils des établissements publics de bienfaisance ou d'assistance ? », *Revue du droit public*, 1911, p. 566-571
- DUGUIT Léon, *Les transformations du droit public*, Paris, La mémoire du droit, 1999 [1913]
- DUGUIT Léon, « The French administrative courts », *Political Science Quarterly*, numéro 29, 1914, p. 385-407
- DUGUIT Léon, « The concept of public service », *The Yale Law Journal*, volume XXXII, numéro 5, mars 1923, p. 425-435
- DUGUIT Léon, *Traité de droit constitutionnel*, Paris, De Boccard, deuxième édition, 1924 [1911]
- DUGUIT Léon, « Les obligations légales de la sage-femme » in ROCHER Henri-Gaston-Louis, *Leçons du cours de perfectionnement des sages-femmes faites à la maternité départementale de Bordeaux*, Bordeaux, Albert Mollat, 1927, p. 124-126
- DUGUIT Léon, *Traité de droit constitutionnel*, Paris, De Boccard, troisième édition, 1928 [1911]
- DUMOULIN Georges, *La vie ouvrière*, numéro 3, 5 novembre 1909
- DURAND Paul, « Les fonctions publiques de l'entreprise privée », *Droit social*, juillet-août 1945, p. 246-250
- DURKHEIM Émile, « La science positive de la morale en Allemagne », *Revue philosophique de la France et de l'étranger*, 1887, numéro 24, p. 33-58
- DURKHEIM Émile, « Les principes de 1789 et la sociologie », *Revue internationale de l'enseignement*, 1890, tome XIX, p. 450-456
- DURKHEIM Émile, *De la division du travail social*, Paris, PUF, 1991 [1893]
- DURKHEIM Émile, *De la division du travail social*, Paris, PUF, 2007 [1893]
- DURKHEIM Émile, *Les règles de la méthode sociologique*, Paris, PUF, 1990 [1895]
- DURKHEIM Émile, *Les règles de la méthode sociologique*, Paris, PUF, 2007 [1895]

- DURKHEIM Émile, Lettre d'Émile Durkheim à Gabriel Tarde, 28 mars 1895, *Études durkheimiennes*, automne 1994, p. 11-12
- DURKHEIM Émile, *Le suicide*, Paris, PUF, 2007 [1897]
- DURKHEIM Émile, *Les formes élémentaires de la vie religieuse*, Paris, PUF, 2008 [1912]
- DURKHEIM Émile, « L'histoire de l'Université », *La vie universitaire à Paris*, Paris, Armand Colin, 1918, p. 7-18
- DURKHEIM Émile, *L'évolution pédagogique en France*, Paris, Alcan, 1938
- DURKHEIM Émile, *Leçons de sociologie*, Paris, PUF, 1990 [1950]
- DURKHEIM Émile, *La science sociale et l'action*, Paris, PUF, 1970
- DURKHEIM Émile, *Le socialisme*, Paris, PUF, 1971
- DURKHEIM Émile, *Textes*, Paris, Éditions de Minuit, 1975
- DURKHEIM Émile, *Lettres à Marcel Mauss*, Paris, PUF, 1998
- DUVAL-ARNOULD Louis, « Les sociologues improvisés et les études pratiques d'économie sociale », *La réforme sociale*, tome 2, 16 novembre 1896, p. 734-745
- DUVERGER Maurice, « Roger Bonnard, son œuvre, sa doctrine », *Revue du droit public*, 1944, p. 4-19
- EISENMANN Charles, « Deux théoriciens du droit : Duguit et Hauriou », *Revue philosophique*, numéro 110, 1930, p. 231-279
- ESMEIN Adhémar, *Éléments de droit constitutionnel français et comparé*, Paris, Sirey, 1914
- FAYOL Henri, *L'incapacité industrielle de l'État : les PTT*, Paris, Dunod, 1921
- FEBVRE Lucien, « Albert Mathiez : un tempérament, une éducation », *Annales d'histoire économique et sociale*, numéro 18, 1932, p. 573-576
- FERRAT André, *La République à refaire*, Paris, Gallimard, 1945
- FOUILLÉE Alfred, *La propriété sociale et la démocratie*, Paris, Hachette, 1884
- FOUILLÉE Alfred, *La psychologie des idées-forces*, Paris, Alcan, 1893
- FOUILLÉE Alfred, *La science sociale contemporaine*, Paris, Hachette, 1897 [1880]
- FRANÇOIS Gilbert, « Le socialisme municipal en Angleterre », *Journal des économistes*, tome 26, 1896, p. 382-396
- FRANCQ Roger, *Le travail au pouvoir : essai d'organisation technique de l'État démocratique*, Paris, Éditions La Sirène, 1920
- FUSTEL DE COULANGES Numa Denis, *L'Alleu et le domaine rural pendant la période mérovingienne*, Paris, Hachette, 1889
- FUSTER Édouard, « Pour former des conducteurs de ville », *Le mouvement communal français*, numéro 1, 1924, p. 5-7
- GAUDEMET Eugène, « La réforme des études dans les facultés de droit », *Revue internationale de l'enseignement*, tome 75, 1921, p. 295-308

GAZIER François, « Aperçu sur l'œuvre jurisprudentielle des commissaires du gouvernement depuis 1900 », *Le Conseil d'État : livre jubilaire pour commémorer son cent-cinquantième anniversaire*, Paris, Sirey, 1952, p. 303-322

GEOUFFRE DE LA PRADELLE Albert, *Cours de droit constitutionnel*, Paris, Pédone, 1912

GIDE Charles, « Chronique – la psychologie de l'impôt sur le revenu », *REP*, 1889, p. 59-65

GIDE Charles, « Compte-rendu de Léon Walras, *Études d'économie sociale* (1896) », *Revue d'économie politique*, 1897, p. 300-304

GIDE Charles, *Les institutions de progrès social*, Paris, L'Harmattan, 2008 [1902]

GIDE Charles, *Cours d'économie politique*, Paris, Sirey, 1909

GRÉGOIRE Roger, « Les données d'une politique de la fonction publique », *Revue administrative*, novembre-décembre 1948, p. 12-15

GUESDE Jules, *Services publics et socialisme*, Paris, Oriol et Cie, 1884

GUESDE Jules et LAFARGUE Paul, *Le programme du Parti ouvrier : ses considérants et ses articles*, Lille, Imprimerie ouvrière, 1899 [1884]

GURVITCH Georges, « Les idées maîtresses de Maurice Hauriou », *Archives de philosophie du droit*, tome 1, 1931, p. 155-194

GUYOT Yves, *Les principes de 89 et le socialisme*, Paris, Librairie Charles Delagrave, 1894

HALBWACHS Maurice, *La politique foncière des municipalités*, Paris, Librairie du Parti socialiste, 1908

HALBWACHS Maurice, « Matière et société », *Revue philosophique*, numéro 90, 1920, p. 82-122

HALBWACHS Maurice, *La classe ouvrière et les niveaux de vie : recherches sur la hiérarchie des besoins dans les sociétés industrielles contemporaines*, Paris, Alcan, 1912

HALBWACHS Maurice, *La classe ouvrière et les niveaux de vie*, Paris, Alcan, 1973 [1912]

HALÉVY Daniel, *La République des comités*, Paris, Grasset, 1934

HAURIOU Maurice, « L'histoire externe du droit », *Revue critique de législation et de jurisprudence*, 1884, tome XIII, p. 579-590

HAURIOU Maurice, « De la formation du droit administratif français depuis l'an VIII », *Revue générale d'administration*, 1892, tome II, p. 385-403

HAURIOU Maurice, *Précis de droit administratif*, Paris, Sirey, 1933 [1892]

HAURIOU Maurice, « De la formation du droit administratif depuis l'an VIII », *Revue générale d'administration*, 1892, tome 2, p. 385-403

HAURIOU Maurice, « Note sous CE, 10 février 1893, Bied-Charreton et CE, 10 mars 1893, Poisson », *Recueil Sirey*, 1894, III, p. 129-132

HAURIOU Maurice, « Les facultés de droit et la sociologie », *Revue générale du droit*, numéro 17, 1893, p. 289-295

HAURIOU Maurice, « La crise de la science sociale », *Revue du droit public*, 1894, p. 294-321

HAURIOU Maurice, « La décentralisation par les établissements publics », *Revue politique et parlementaire*, numéro 4, 1895, p. 56-57

HAURIOU Maurice, « L'alternance des Moyens Âges et des Renaissances et ses conséquences sociales », *Revue de métaphysique et de morale*, numéro 3, 1895, p. 527-549

HAURIOU Maurice, *La science sociale traditionnelle*, Paris, Sirey, 1896

HAURIOU Maurice, *Précis de droit administratif*, Paris, Larose, 1897

HAURIOU Maurice, « Note sous CE, 3 décembre 1897, *Ville de Dax* », *Recueil Sirey*, 1898, III, p. 145-146

HAURIOU Maurice, *Leçons sur le mouvement social*, Paris, Larose, 1899

HAURIOU Maurice, « Philosophie du droit et science sociale », *Revue du droit public*, 1899, p. 462-476

HAURIOU Maurice, « Note sous TC, 8 décembre 1899, *Association syndicale du Canal de Gignac* », *Recueil Sirey*, 1900, III, p. 51-52

HAURIOU Maurice, « Note sous CE, 1 février 1901, *Descroix et autres boulangers de Poitiers* », *Recueil Sirey*, 1901, III, p. 41-44

HAURIOU Maurice, « Création de salles de travail pour conférences et cours de doctorat à la Faculté de droit de l'Université de Toulouse », *Revue internationale de l'enseignement*, tome 41, 1901, p. 547-558

HAURIOU Maurice, « Note sous CE, 6 février 1903, *Terrier* », *Recueil Sirey*, 1903, III, p. 25-27

HAURIOU Maurice, « Note sous CE, 24 juillet 1903, *Commune de Massat*, et CE, 7 août 1903, *Chabot et autres* », *Recueil Sirey*, 1904, III, p. 3-4

HAURIOU Maurice, « Le régime d'État », *Revue socialiste*, numéro 39, 1904, p. 564

HAURIOU Maurice, « Note sous CE, 18 mars 1904, *Savary* », *Recueil Sirey*, 1904, III, p. 112-115

HAURIOU Maurice, « Note sous CE, 10 février 1905, *Compagnie des chemins de fer du Nord* », *Recueil Sirey*, 1905, III, p. 73-75

HAURIOU Maurice, « Note sous TC, 29 février 1908, *Feutry* », *Recueil Sirey*, 1908, III, p. 97-100

HAURIOU Maurice, « Note sous TC, 11 avril 1908, *De Fonscolombe* », *Recueil Sirey*, 1909, III, p. 48-51

HAURIOU Maurice, « Les idées de M. Duguit », *Recueil de législation de Toulouse*, tome VII, 1911, p. 1-40

HAURIOU Maurice, « Note sur CE, 11 mars 1910, *Compagnie générale française des tramways* », *Recueil Sirey*, 1911, III, p. 2-3

HAURIOU Maurice, *Principes de droit public*, Paris, Sirey, 1916

HAURIOU Maurice, « CE, 07 avril 1916, *Astruc* », *Recueil Sirey*, 1916, p. 49-50

HAURIOU Maurice, « Notice sur les œuvres de Léon Michoud », *Revue du droit public*, 1916, p. 483-528

HAURIOU Maurice, « Note sous CE, 28 février 1919, *Dol et Laurent* », *Recueil Sirey*, 1918-1919, III, p. 33-36

HAURIOU Maurice, « Note sous CE, 28 février 1919, *Dol et Laurent* », p. 33-35

- HAURIOU Maurice, « Note sous CE, 10 juin 1921, *Commune de Monségur* », *Recueil Sirey*, 1921, III, p. 47-51
- HAURIOU Maurice, « Le développement de la justice administrative depuis 1870 », *Bulletin de la Société de législation comparée*, 1922, p. 236-246
- HAURIOU Maurice, « Note sous CE, 20 janvier 1928, *Esquieu* », *Recueil Sirey*, 1928, III, p. 49-51
- HAURIOU Maurice, *Notes d'arrêts sur les décisions du Conseil d'État et du Tribunal des conflits publiées au Recueil Sirey de 1892 à 1928*, Paris, Éditions La mémoire du droit, 2000 [1929]
- HAURIOU Maurice, *Écrits sociologiques*, Paris, Dalloz, 2008
- HAUSER Henri, *L'enseignement des sciences sociales*, Paris, Chevalier-Marescq, 1903
- HUBERT Henri et MAUSS Marcel, « Esquisse d'une théorie générale de la magie, *L'Année sociologique*, numéro 7, 1904 in MAUSS Marcel, *Anthropologie et sociologie*, Paris, PUF, 1966, p. 1-146
- JARAY Gabriel-Louis, « Le socialisme municipal en France : notre régime administratif », *Annales de sciences politiques*, 1905, p. 189-216
- JAURÈS Jean, « L'État socialiste et les fonctionnaires », *Revue socialiste*, numéro 124, 1895, p. 385-408
- JAURÈS Jean, « Lettre-préface » in HURET Jean, *Enquête sur la question sociale*, Paris, Editions L'Écart, 2000 [1897], tome 1, p. 14-20
- JAURÈS Jean, « La propriété individuelle et l'impôt » (1901), *Œuvres de Jean Jaurès. Textes rassemblés, présentés et annotés par Max Bonnaïfous*, Paris, Rieder, 1933
- JAURÈS Jean, « Document parlementaire : l'impôt sur le revenu », *Revue socialiste*, 1904, p. 713-735
- JAURÈS Jean, « Grève et contrat », *L'Humanité*, 16 mai 1904, p. 1
- JAURÈS Jean, « Syndicat et grève », *L'Humanité*, 13 novembre 1905, p. 1
- JAURÈS Jean, « Égoïsme et sottise », *La Dépêche de Toulouse*, 14 juin 1906
- JAURÈS Jean, *L'armée nouvelle*, Paris, Union générale d'éditions, 1969 [1911]
- JEANNENEY Jules, *Associations et syndicats de fonctionnaires*, Paris, Hachette, 1908
- JÈZE Gaston, « La jurisprudence du Conseil d'État et la sanction des règles sur le recrutement contre les fonctionnaires publics », *Revue du droit public*, 1904, p. 517-539
- JÈZE Gaston, *Les principes généraux du droit administratif*, Paris, Dalloz, 2005 (volume 1) et 2004 (volumes 2 et 3) [1904]
- JÈZE Gaston, « Note sur TC, 29 février 1908, *Feutry* », *Revue du droit public*, 1908, p. 266-272
- JÈZE Gaston, « Le statut des fonctionnaires publics », *Revue du droit public*, 1909, p. 48-75
- JÈZE Gaston, « Réforme des conseils de préfecture », *Bulletin de la société d'études législatives*, 1910, p. 25-56
- JÈZE Gaston, « Note sur CE, 4 mars 1910, *Thérond* », *Revue du droit public*, 1910, p. 249-261

- JÈZE Gaston, « Les éléments constitutifs de la dépense publique dans les États modernes », *Revue de science et de législation financières*, 1911, p. 365-377
- JÈZE Gaston, « Note sur CE, 31 juillet 1912, *Société des granits porphyroïdes des Vosges* », *Revue du droit public*, 1914, p. 150-153
- JÈZE Gaston, « Note sur CE, 29 novembre 1912, *Bourbon* », *Revue du droit public*, 1913, p. 95-97
- JÈZE Gaston, *Cours de science des finances et de législation financière française*, Paris, Giard, 1922
- JÈZE Gaston, « Les libertés individuelles », *Annuaire de l'Institut international de droit public*, 1929, p. 160-182
- JÈZE Gaston, *Cours de finances publiques*, Paris, Giard, 1930
- JÈZE Gaston, « L'influence de Léon Duguit sur le droit administratif français », *Archives de philosophie du droit*, 1932, numéros 1-2, p. 135-151
- JÈZE Gaston, « Note sur TC, 11 juillet 1933, *Mélinette* », *Revue du droit public*, 1933, p. 426-428
- JÈZE Gaston, « Note sur CE, 5 février 1937, *Bujadoux* », *Revue du droit public*, 1937, p. 330-332
- JÈZE Gaston, « La réorganisation des grandes villes », *Le moniteur de Paris*, numéro 1657, 9 avril 1939, p. 1-2
- JÈZE Gaston, « Collaboration du Conseil d'État et de la doctrine dans l'élaboration du droit administratif français », *Le Conseil d'État : livre jubilaire pour commémorer son cent-cinquantième anniversaire*, Paris, Sirey, 1952, p. 347-351
- JÈZE Gaston, « La définition légale du juif au sens des incapacités légales », *Revue du droit public*, 1944, p. 74-81
- JOSSERAND Louis, *Cours de droit civil positif français*, Paris, Sirey, tome 1, 1938
- JOUHAUX Léon, *Le syndicalisme et la CGT*, Paris, La Sirène, 1920
- JULIEN Pierre, « Les bibliothèques du Conseil d'État depuis l'an VIII », *Le Conseil d'État : livre jubilaire pour commémorer son cent-cinquantième anniversaire*, Paris, Sirey, 1952, p. 95-107
- KERGALL Joseph, *Le rétablissement de la dîme (l'impôt sur le revenu)*, Paris, Société anonyme de publications périodiques, 1887
- LAFERRIÈRE Edouard, *Traité de la juridiction administrative et des recours contentieux*, Paris, LGDJ, 1998 [1886]
- LAMIRAND Georges, *Le rôle social de l'ingénieur : scènes de la vie d'usine*, Paris, Éditions de la Revue des jeunes, 1932
- LARNAUDE Ferdinand, « Notre programme », *Revue du droit public*, 1894, p. 1-14
- LARNAUDE Ferdinand, « Les formes de l'enseignement dans les facultés de droit et des sciences politiques », *Revue internationale de l'enseignement*, XLI, 1901, p. 229-237
- LARNAUDE Ferdinand, « Les syndicats de fonctionnaires », *Bulletin de la Société générale des prisons*, numéro 30, 1906, p. 831-861

LARNAUDE Ferdinand, « Le droit public, sa conception, sa méthode », *Les méthodes juridiques*, Paris, Giard, 1911, p. 56-60

LARNAUDE Ferdinand, *Marc Sauzet*, Nancy, Berger-Levrault, 1914

LAROQUE Pierre, « Note sous CE, 6 mai 1931, *Tondut* », *Recueil Sirey*, 1931, III, p. 81-82

LAROQUE Pierre, *Les usagers des services publics industriels en France*, Paris, Sirey, 1933

LATOURNERIE Roger, « Essai sur les méthodes juridictionnelles du Conseil d'État », *Le Conseil d'État : livre jubilaire pour commémorer son cent-cinquantième anniversaire*, Paris, Sirey, 1952, p. 177-276

LAUFENBURGER Henry, *L'intervention de l'État en matière économique*, Paris, LGDJ, 1939

LAURENT Charles, *Le syndicalisme des fonctionnaires : aperçu historique*, conférence de l'Institut supérieur ouvrier, 1938

LE BON Gustave, *Psychologie des foules*, Paris, PUF, 1981 [1895]

LEFAS Alexandre, *L'État et les fonctionnaires*, Paris, Giard et Brière, 1913

LEFRANC Georges, *L'histoire du mouvement syndical français*, Paris, Librairie syndicale de la CGT, 1937

LÉGER Robert, « L'intérêt social et les droits individuels », *Revue politique et parlementaire*, numéro 43, 1905, p. 499-513

LE ROUX Pierre, *Essai sur la notion de responsabilité de l'État considéré comme puissance publique*, Paris, LGDJ, 1909

LEROY Maxime, *L'esprit de la législation napoléonienne : esquisse d'une étude critique*, Nancy, Crépin-Leblond, 1898

LEROY Maxime, « Les transformations de la jurisprudence pénale : à propos des jugements de Château-Thierry », *Revue socialiste*, novembre 1901, p. 585-599

LEROY Maxime, *Les transformations de la puissance publique*, Paris, Giard et Brière, 1907

LEROY Maxime, *La loi : essai sur la théorie de l'autorité dans la démocratie*, Paris, Giard et Brière, 1908

LEROY Maxime, « Le Conseil d'État », *Revue de Paris*, 15 septembre 1908, p. 311-337

LEROY Maxime, *Syndicats et services publics*, Paris, Armand Colin, 1909

LEROY Maxime, *La coutume ouvrière*, Paris, Giard de Brière, 1913

LEROY Maxime, *Pour gouverner*, Paris, Grasset, 1918

LEROY Maxime, « Préface » in FRANCO Roger, *Le travail au pouvoir : essai d'organisation technique de l'État démocratique*, Paris, Éditions La Sirène, 1920, p. 7-25

LEROY Maxime, *Les techniques nouvelles du syndicalisme*, Paris, Garnier, 1921

LEROY Maxime, *Les tendances du pouvoir et de la liberté en France au vingtième siècle*, Paris, Sirey, 1937

LEROY-BEAULIEU Paul, *Traité de la science des finances*, Paris, Alcan, 1906

LEROY-BEAULIEU Paul, *Traité de la science des finances*, Paris, Guillaumin, 1887

LIARD Louis, « La réforme de la licence en droit », *Revue internationale de l'enseignement*, numéro 18, 1889, p. 114-128

- LUCHET Just, *L'arrêt Blanco : la thèse de la compétence administrative en matière de responsabilité civile de l'État*, Paris, Sirey, 1935
- LÉVY-BRUHL Lucien, *Jean Jaurès : esquisse biographique*, Paris, Rieder, 1924
- LYAUTEY Hubert, « Du rôle social de l'officier », *Revue des deux mondes*, tome CIV, 15 mars 1891, p. 443-459
- MARCQ René, *La responsabilité de la puissance publique*, Bruxelles, Larcier, 1911
- MARKOVITCH Milan, *La doctrine sociale de Duguit*, Paris, Bossuet, 1933
- MASPÉTIOL Roland, *L'organisation municipale*, Paris, Sirey, 1934
- MASPÉTIOL Roland, « La notion de service d'intérêt public et la théorie juridique des institutions corporatives », *Recueil Dalloz*, 1944, p. 226-234
- MATER André, « L'État socialiste et la théorie juridique de la gestion », *Revue socialiste*, 1903, numéro 224, p. 213-225
- MATER André, « Le socialisme juridique », *Revue socialiste*, 1904, numéro 235, p. 1-27
- MATER André, « Le municipalisme et le Conseil d'État », *Revue d'économie politique*, numéro 19, 1905, p. 324-353
- MATER André, « L'interprétation juridique du socialisme municipal », *Revue socialiste*, numéro 249, 1905, p. 368-378
- MATER André, *Le socialisme conservateur*, Paris, Giard et Brière, 1909
- MAUNIER René, « Sociologues et solidarité », *Revue d'économie politique*, 1909, p. 704-717
- MAUREL Édouard, *L'ingénieur social dans l'industrie*, Paris, Sirey, 1929
- MAUSS Marcel, « La situation extérieure : une grande politique », *Revue de l'enseignement primaire et primaire supérieur*, numéro 36, 31 mai 1914, p. 288-289
- MAUSS Marcel, « Les changes, V : comment liquider ; comment stabiliser », *Le Populaire*, 13 décembre 1922, p. 1-2
- MAUSS Marcel, « Appréciation sociologique du bolchévisme », *Revue de métaphysique et de morale*, 1924, numéro 1, p. 103-132
- MAUSS Marcel, *Essai sur le don : forme et raison de l'échange dans les sociétés archaïques*, Paris, PUF, 2007 [1924]
- MAUSS Marcel, *Œuvres*, Paris, Éditions de Minuit, tome 3, 1969
- MAUSS Marcel, *Sociologie et anthropologie*, Paris, PUF, 1965
- MENIER Émile-Justin, *L'impôt sur le capital*, Paris, Plon, 1874
- MESTRE Achille, « L'évolution du droit administratif de 1869 à 1919 », *Bulletin de la société de législation comparée*, 1921-1922, p. 247-271
- MESTRE Achille, *Études et étudiants*, Paris, Dalloz, 1928
- MESTRE Achille, « Maurice Hauriou (1856-1929) », *Annuaire de l'Institut international de droit public*, 1929, p. 269-279
- MESTRE Achille, « Remarques sur la notion de propriété d'après Duguit », *Archives de philosophie du droit*, 1932, tomes 1 et 2, p. 163-173

- MESTRE Achille, « Note sous CE, Assemblée, 24 novembre 1933, *Zénard* », *Recueil Sirey*, 1934, III, p. 103-105
- MESTRE Achille, *Répétitions écrites de droit administratif*, Paris, Les cours de droit, 1934
- MICHEL Henry, *L'idée de l'État : essai critique sur l'histoire des théories sociales et politiques en France depuis la Révolution*, Paris, Fayard, 2003 [1896]
- MICHOUD Léon, « La responsabilité de l'État », *Revue du droit public*, 1895, tome 1, p. 401-429
- MIMIN Pierre, *Le socialisme municipal devant le Conseil d'État : critique juridique et politique des régies communales*, Paris, Sirey, 1911
- MIMIN Pierre, *Le style des jugements : vocabulaire, construction, dialectique, formes*, Paris, Librairies techniques, 1962 [1927]
- MONTET Eugène, *Étude sur le socialisme municipal anglais : les entreprises industrielles des villes anglaises et leurs logements à bon marché*, Paris, Rousseau, 1901
- MORANGE Georges, « Le déclin de la notion juridique de service public », *Recueil Dalloz*, 1947, p. 45-48
- MORILLOT André, « La collaboration de l'Ordre avec le Conseil d'État », *Le Conseil d'État : livre jubilaire pour commémorer son cent-cinquantième anniversaire*, Paris, Sirey, 1952, p. 367-373
- NÉZARD Henry, *Théorie juridique de la fonction publique*, Paris, LGDJ, 1901
- NÉZARD Henry, « Chronique financière française », *Revue de science et de législation financières*, tome 3, 1905, p. 296-322
- PAUL-BONCOUR Joseph, *Les syndicats de fonctionnaires*, Paris, Cornely et Cie, 1906
- PAUL-BONCOUR Joseph, « Les syndicats de fonctionnaires devant le Parlement », *Revue socialiste*, numéro 253, 1906, p. 5-36
- PHILIPPE Marcel, « Le Conseil d'État et ses tendances actuelles », *Revue du droit public*, 1906, p. 79-89
- PICARD Alfred, *Traité des chemins de fer*, Paris, Rothschild, 1887
- PICOT Georges, « Des habitations à bon marché du point de vue moral », *Congrès international des habitations à bon marché : compte-rendu du congrès tenu à Paris les 26, 27 et 28 juin 1889*, Paris, Imprimerie nationale, 1889, p. 67-73
- PIROU Gaétan, « Léon Duguit et l'économie politique », *Revue d'économie politique*, 1933, p. 55-90
- PROUDHON Pierre-Joseph, *Œuvres complètes*, Paris, Rivière, 1962
- PROUDHON Pierre-Joseph, *Théorie de l'impôt*, Paris, L'Harmattan, 1995 [1861]
- QUERRIEN Max, « Du droit jurisprudentiel au droit écrit : la part du Conseil d'État dans l'élaboration du statut de la fonction publique », *Le Conseil d'État : livre jubilaire pour commémorer son cent-cinquantième anniversaire*, Paris, Sirey, 1952, p. 311-322
- RENOUVIER Charles, *Uchronie (l'utopie dans l'histoire) : esquisse historique apocryphe du développement de la civilisation européenne tel qu'il n'a pas été, tel qu'il aurait pu être*, Paris, Bureaux de la critique philosophique, 1876 [1857]
- RIPERT Georges, « Le bilan d'un demi-siècle de vie juridique », *Recueil Dalloz*, 1950, p. 1-4

- RIVERO Jean, *Les mesures d'ordre intérieur administratives : essai sur les caractères juridiques de la vie intérieure des services publics*, Paris, Sirey, 1934
- RIVERO Jean, « Droit public et droit privé : conquête ou statu quo ? », *Recueil Dalloz*, 1947, p. 69-72
- ROLLAND Louis, *Du secret professionnel des agents de la poste et du télégraphe*, thèse, Paris, Pédone, 1901
- ROLLAND Louis, « Chronique administrative : les deux grèves des postes et le droit public », *Revue du droit public*, 1909, p. 287-313
- ROLLAND Louis, « Chronique administrative : la grève des agents d'un service public concédé », *Revue du droit public*, numéro 27, 1910, p. 504-524
- ROLLAND Louis, *Cours de droit administratif*, Paris, Les cours de droit, 1935
- ROLLAND Louis, *Répétitions écrites de droit administratif*, Paris, Les cours du droit, 1935
- ROLLAND Louis, *Notions générales sur les services publics*, Paris, Les cours du droit, 1940
- ROLLAND Louis, *Cours de droit administratif*, Paris, Les cours du droit, 1946
- ROMIEU Jean, *Répétitions écrites sur les matières administratives*, Paris, Les cours du droit, 1935
- SALEILLES Raymond, « Préface » in GÉNY François, *Méthodes d'interprétation et sources en droit privé positif*, Paris, LGDJ, 1919 [1899], p. III-XXV
- SALEILLES Raymond, « Les méthodes d'enseignement du droit et l'éducation intellectuelle de la jeunesse », *Revue internationale de l'enseignement*, tome 44, 1902, p. 313-329
- SAY Léon, *Les solutions démocratiques de la question des impôts : conférences faites à l'École libre des sciences politiques*, Paris, Guillaumin, 1886
- SCHMITT Carl, *La notion de politique*, traduction de Marie-Louise Steinhauser, Paris, Calmann-Lévy, 1989 [1932]
- SÉAILLES Gabriel, « Émile Durkheim », *La dépêche de Toulouse*, 15 décembre 1917, p. 1-2
- SELLIER Henri, *Les banlieues urbaines et la réorganisation administrative du département de la Seine*, Paris, Rivière, 1920
- SELLIER Henri, *La crise du logement et l'intervention publique*, Paris, Éditions de l'OPHBM du département de la Seine, 1921
- SELLIER Henri, *Le socialisme et l'action municipale*, Paris, La vie communale, 1934
- SEMBAT Marcel, « L'organisation du contrôle du public », *Annales de la régie directe*, numéro 2, 1909, p. 33-36
- SHARP William Rice, *The French Civil Service*, New York, MacMillan Company, 1931
- SIBERT Marcel, *Le concours comme mode juridique de recrutement de la fonction publique*, Paris, Rousseau, 1912
- SIMIAND François, « L'Année sociologique 1897 », *Revue de métaphysique et de morale*, numéro 6, 1898, p. 608-653
- SIMIAND François, *Le salaire, l'évolution sociale et la monnaie*, Paris, Alcan, 1932
- SIMIAND François, « Intellectuels et démocratie », *Travail, cahiers trimestriels*, tome 1, 1936, p. 15-17

- SIMMEL Georg, *Philosophie de l'argent*, traduction de Sabine Cornille et Philippe Ivernel Paris, PUF, 2007 [1900]
- SOREL Georges, « Étude sur Vico », *Le devenir social*, II, 1896, p. 906-941
- SOREL Georges, « L'éthique du socialisme », *La morale sociale*, Paris, Alcan, 1899
- SOREL Georges, *Les illusions du progrès*, Paris, Rivière, 1947 [1908]
- SOREL Georges, *Introduction à l'économie moderne*, Paris, Rivière, 1922
- SOREL Georges, *Réflexions sur la violence*, Paris, Rivière, 1972 [1908]
- TEISSIER Georges, *La responsabilité de la puissance publique*, Paris, Éditions La mémoire du droit, 2009 [1906]
- THIBAUDET Albert, *Les idées politiques de la France*, Paris, Stock, 1932
- THOMAS Albert, *Espaces libres et fortifications*, Paris, Librairie du Parti socialiste, 1908
- THOMAS Albert, « Préface » in SELLIER Henri, *Les banlieues urbaines et la réorganisation administrative du département de la Seine*, Paris, Rivière, 1920, p. 7-8
- TIRARD Paul, *De la responsabilité de la puissance publique*, Paris, Rousseau, 1906
- TIRARD Paul, *Eugène d'Eichthal*, Coulommiers, Brodard, 1936
- TRÉVOUX François, « La notion économique de service public », *Revue d'économie politique*, 1938, tome LII, p. 353-376
- VARAGNAC Émile, « Le Conseil d'État et les projets de réforme : les origines des questions », *Revue des deux mondes*, numéro 112, 1892, p. 771-810
- VARAGNAC Émile, « Le Conseil d'État et les projets de réforme : la collaboration aux lois et la réorganisation du contentieux », *Revue des deux mondes*, numéro 113, 1892, p. 288-318
- VERHAEREN Émile, « La ville », *Les campagnes hallucinées*, Bruxelles, Deman, 1893, p. 7-8
- VERNE Jules, *Paris au vingtième siècle*, Paris, Hachette, 1994
- VON JEHRING Rudolf, *Le combat pour le droit*, traduction d'Alexandre-François Meydieu, Paris, Pedone, 1875 [1872]
- WAGNER Adolph, *Les fondements de l'économie politique*, traduction de Léon Polack, Paris, Giard et Brière, 1912 [1867]
- WALINE Marcel, « Note sous TC, 27 novembre 1933, *Verbanck* », *Recueil Dalloz*, 1934, III, p. 8-9
- WALINE Marcel, « Les idées maîtresses de deux grands publicistes français : Duguit et Hauriou », *L'année politique*, numéro 17, juin 1929, p. 93-103
- WALINE Marcel, *Traité élémentaire de droit administratif*, Sirey, 1949
- WALINE Marcel, « Note sur CE, section, 28 juin 1963, *Narcy* », *Revue du droit public*, 1963, p. 1186-1187
- WALRAS Léon, « Le problème fiscal (suite et fin) », *Revue socialiste*, numéro 143, 1896, p. 537-551
- WORMS René, « Notre programme », *Revue internationale de sociologie*, numéro 1, 1893, p. 1-3

WORMS René, « La sociologie et le droit », *Revue internationale de sociologie*, 1, 1895, p. 35-52

WORMS René, « Une faculté des sciences sociales », *Revue internationale de sociologie*, 3, 1895, p. 936-953

WORMS René, « Après dix ans », *Revue internationale de sociologie*, 1903, p. 1-4

WORMS René, *La juridiction du Conseil d'État et ses tendances actuelles*, Paris, Giard et Brière, 1906

ZÉVAÈS Alexandre, *Jules Guesde*, Paris, Rivière, 1928

III) BIBLIOGRAPHIE

1) Dictionnaires et instruments de recherche

a) Dictionnaires

ALLAND Denis et RIALS Stéphane (dir.), *Dictionnaire de la culture juridique*, Paris, PUF, 2003

ARABEYRE Patrick, HALPÉRIN Jean-Louis et KRYNEN Jacques (dir.), *Dictionnaire historique des juristes français*, Paris, PUF, 2015 [2007]

BALTEAU J., BARROUX M. et PRÉVOST M. (dir.), *Dictionnaire de biographie française*, Paris, Letouzey et Ané, 1933-1994, 18 tomes

BARGETON René, *Dictionnaire biographique des préfets*, Paris, Archives nationales, 1994

CARDONI Fabien, CARRÉ DE MALBERG Nathalie et MARGAIRAZ Michel (dir.), *Dictionnaire historique des inspecteurs des Finances (1801-2009)*, Paris, Comité pour l'histoire économique et financière de la France, 2012

CHARLE Christophe, *Dictionnaire biographique des universitaires au dix-neuvième et vingtième siècles*, Paris, Éditions du CNRS, 1985

CHARLE Christophe et TELKES Eva, *Les professeurs au Collège de France : dictionnaire biographique (1901-1939)*, Paris, CNRS, 1988

DRAGO Roland, IMBERT Jean, MONNIER François, et TULARD Jean (dir.), *Dictionnaire biographique des membres du Conseil d'État*, Paris, Fayard, 2004

JOLLY Jean (dir.), *Dictionnaire des parlementaires français (1889-1940)*, Paris, PUF, 1960-1977, 8 volumes

JULLIARD Jacques et WINOCK Michel (dir.), *Dictionnaire des intellectuels français*, Paris, Éditions du Seuil, 2002

MAITRON Jean et PENNETIER Claude (dir.), *Dictionnaire biographique du mouvement ouvrier français*, Paris, Éditions ouvrières, 1964-1993, 40 tomes

SCHWEITZ Arlette (dir.), *Les parlementaires de la Seine sous la Troisième République*, Paris, Publications de la Sorbonne, 2001

WATTEL Béatrice et Michel (dir.), *Qui était qui (vingtième siècle)*, Levallois-Perret, Éditions Jacques Lafitte, 2005

YVERT Benoît (dir.), *Dictionnaire des ministres (1789-1989)*, Paris, Perrin, 1990

YVERT Benoît (dir.), *Premiers ministres et Présidents du Conseil : histoire et dictionnaire raisonné des chefs du gouvernement en France (1815-2002)*, Paris, Perrin, 2002

Who's who in France, Levallois, Éditions Jacques Lafitte [de 1953 à 1970]

b) Sites

Annuaire rétrospectif de la magistrature [<http://tristan.u-bourgogne.fr:8080/>]

Base SIPROJURIS (système d'enseignement des professeurs de droit de 1804 à 1950) [<http://siprojuris.symogih.org/>]

2) Ouvrages, chapitres et articles

NB : le lecteur trouvera ci-dessous la liste de l'ensemble des références contemporaines citées dans la thèse, ainsi que celles que, sans les citer, j'ai lues, à un moment ou à un autre, pour nourrir ma perspective sur l'objet et orienter mes recherches. Afin de faciliter un repérage rapide, j'ai opté pour un classement alphabétique plutôt que thématique.

ABBOTT Andrew, *The system of professions: an essay on the division of the expert labor*, Chicago, University of Chicago Press, 1988

ABBOTT Andrew, *Department and Disciplines: Chicago Sociology at one hundred*, Chicago, University of Chicago Press, 1999

ABBOTT Andrew, *Time matters: on theory and method*, Chicago, University of Chicago Press, 2001

ABRAMS Philip, « Notes on the difficulty of studying the State », *Journal of Historical Sociology*, numéro 1, mars 1988, p. 59-89

AFDA, *La doctrine en droit administratif*, Paris, Litec, 2010

AGLIETTA Michel et BENDER Anton, *Les métamorphoses de la société salariale*, Paris, Calmann-Lévy, 1984

AGULHON Maurice, « Quelques remarques à propos de la culture démocratique », *Actes de la recherche en sciences sociales*, numéro 116, 1997, p. 67-68

ALDUY Cécile et WAHNICH Stéphane, *Marine Le Pen prise aux mots : décryptage du nouveau discours frontiste*, Paris, Éditions du Seuil, 2015

ALLAIN Jean-Claude, *Joseph Caillaux : le défi victorieux (1863-1914)*, Paris, Imprimerie nationale, 1978

AMSELEK Paul, « Le service public et la puissance publique », *Actualité juridique du droit administratif*, 1968, p. 492-514

ANDRIEUX André, « Le rôle consultatif du Conseil d'État », *Le Conseil d'État : livre jubilaire pour commémorer son cent-cinquantième anniversaire*, Paris, Sirey, 1952, p. 391-401

ANSART Pierre, « Durkheim : la sociologie et la science politique » in CHEVALLIER Jacques (dir.), *Droit et politique*, Paris, PUF, 1993, p. 262-268

ARDANT Gabriel, *Théorie sociologique de l'impôt*, Paris, SEVPEN, 1965

- ARDANT Gabriel, *Histoire de l'impôt*, Paris, Fayard, 1971 (tome 1) et 1972 (tome 2)
- ARENDT Hannah, *Journal de pensée*, traduction de Sylvie Courtine-Denamy, Paris, Éditions du Seuil, 2005 [1969]
- ARNAUD André-Jean, *Les juristes face à la société du dix-neuvième siècle à nos jours*, Paris, PUF, 1975
- ARNAUD André-Jean, « Sociologie et droit : rapports savants, rapports politiques » in CHAZEL François et COMMAILLE Jacques (dir.), *Normes juridiques et régulation sociale*, Paris, LGDJ, 1991, p. 81-86
- ARNAUD André-Jean, *Critique de la raison juridique : où va la sociologie du droit ?*, Paris, LGDJ, 1981
- ARRIGHI Pascal, « Un commentateur des arrêts du Conseil d'Etat : Hauriou », *Le Conseil d'État : livre jubilaire pour commémorer son cent-cinquantième anniversaire*, Paris, Sirey, 1952, p. 341-347
- ATIAS Christian, *Science des légistes, savoir des juristes*, Aix-en-Provence, Presses universitaires d'Aix-Marseille, 1993
- ATIAS Christian, *Philosophie du droit*, Paris, PUF, 1999
- AUBERT Véronique, BERGOUNIOUX Alain, MARTIN Jean-Paul et MOURIAUX René, *La forteresse enseignante : la Fédération de l'Éducation nationale*, Paris, Fayard, 1985
- AUDIER Serge, *Les théories de la République*, Paris, La Découverte, 2004
- AUDIER Serge, *Léon Bourgeois : fonder la solidarité*, Paris, Michalon, 2007
- AUDIER Serge (dir.), *La pensée solidariste : aux sources du modèle social républicain*, Paris, PUF, 2010
- AUDREN Frédéric, *Les juristes et les mondes de la science sociale en France : deux moments de la rencontre entre droit et science sociale au tournant du dix-neuvième et du vingtième siècle*, thèse pour le doctorat d'histoire du droit, Université de Bourgogne, 2005
- AUDREN Frédéric, « Comment la science sociale vient aux juristes ? Les professeurs lyonnais et les traditions de la science sociale (1875-1930) » in DEROUSSIN David (dir.), *Le renouvellement des sciences sociales et juridiques sous la Troisième République : la Faculté de droit de Lyon*, Paris, Éditions La mémoire du droit, 2007, p. 3-50
- AUDREN Frédéric, « La Belle Époque des juristes catholiques (1870-1914) », *Revue française d'histoire des idées politiques*, numéro 28, 2008, p. 233-271
- AUDREN Frédéric, « Qu'est-ce qu'une faculté de droit de province au dix-neuvième siècle ? » in NÉLIDOFF Philippe (dir.), *Les facultés de droit de province au dix-neuvième siècle : bilan et perspectives de la recherche*, Toulouse, Presses de l'Université Toulouse I, tome 1, 2009, p. 17-60
- AUDREN Frédéric et SAVOYE Antoine, « Les ingénieurs des Mines et les sciences sociales au dix-neuvième siècle : le filon leplaysien » in AUDREN Frédéric et SAVOYE Antoine (dir.), *Naissance de l'ingénieur social : Frédéric Le Play et ses élèves*, Paris, Mines-ParisTech, 2008, p. 9-22
- AUDREN Frédéric et GAVEN Jean-Christophe (dir.), *Les facultés de droit de province au dix-neuvième siècle : bilan et perspectives de la recherche*, Toulouse, Presses de l'Université Toulouse I, 2012 (tome III)

- AUDREN Frédéric, HALPÉRIN Jean-Louis et STORA-LAMARRE Annie (dir.), *La République et son droit (1870-1930)*, Besançon, Presses universitaires de Franche-Comté, 2011
- AUDREN Frédéric et HALPÉRIN Jean-Louis, *La culture juridique française : entre mythes et réalités*, Paris, CNRS éditions, 2013
- AUDREN Frédéric, LABORIER Pascale, NAPOLI Paolo et VOGEL Jakob (dir.), *Les sciences camérales : activité pratiques et histoire des dispositifs publics*, Paris, PUF, 2011
- AUDREN Frédéric et SAVOYE Antoine, *Naissance de l'ingénieur social : Frédéric Le Play et ses élèves*, Paris, Mines-ParisTech, 2008
- AUDREN Frédéric et SAVOYE Antoine, *Naissance de l'ingénieur social : les ingénieurs des Mines et la science sociale au dix-neuvième siècle*, Paris, Presses de l'École des Mines de Paris, 2008
- AUTRAND Françoise, *Naissance d'un grand corps de l'État, les gens du Parlement de Paris (1345-1454)*, Paris, Publications de la Sorbonne, 1981
- AVRIL Christelle, CARTIER Marie et SIBLOT Yasmine (dir.), « Classes populaires et services publics », *Sociétés contemporaines*, 2005, numéro 58, p. 5-18
- BACOT Paul, « Ce que public veut dire » in DUFFAU Jean-Marie, LOUVARIS Antoine et MELLA Elisabeth (dir.), *Mélanges en l'honneur de Monsieur le Professeur Alain-Serge Mescheriakoff*, Bruxelles, Bruylant, 2013, p. 35-37
- BAILLEUX Julie, *Penser l'Europe par le droit : l'invention du droit communautaire en France*, Paris, Dalloz, 2014
- BALLUTEAU Michel, DE BAECQUE Francis, LOCHAK Danièle, TRICOT Bernard et WRIGHT Vincent, « La politisation du Conseil d'État : mythe ou réalité », *Pouvoirs*, numéro 40, 1987, p. 95-119
- BANCAUD Alain et DEZALAY Yves, « La sociologie juridique comme enjeu social et professionnel », *Revue interdisciplinaire d'études juridiques*, numéro 12, 1984, p. 1-29
- BANCAUD Alain, « Une constance mobile : la haute magistrature », *Actes de la recherche en sciences sociales*, numéro 76, 1989, p. 30-48
- BANCAUD Alain, *La haute magistrature judiciaire entre politique et sacerdoce (ou le culte des vertus moyennes)*, Paris, LGDJ, 1993
- BANCE Pierre, *Les fondateurs de la CGT à l'épreuve du droit*, Grenoble, La pensée sauvage, 1978
- BARILARI André et BRAND Thomas, « Le paradoxe de Montesquieu : de la corrélation entre l'importance des prélèvements obligatoires, le développement économique et social et le niveau de démocratie », *Revue française de finances publiques*, numéro 108, 2009, p. 133-192
- BARTHOLEYNS Gil, « Sociologies de la contrainte en histoire : grands modèles et petites traces », *Revue historique*, numéro 642, 2007, p. 285-363
- BARUCH Marc-Olivier, *Servir l'État français : l'administration en France de 1940 à 1944*, Paris, Fayard, 1997
- BARUCH Marc-Olivier, « Comment servir l'État ? » in BERSTEIN Serge et MILZA Pierre, *Axes et méthodes de l'histoire politique*, Paris, PUF, 1998, p. 231-249
- BARUCH Marc-Olivier et DUCLERT Vincent (dir.), *Serviteurs de l'État : une histoire politique de l'administration française (1875-1945)*, Paris, La Découverte, 2000

- BARUCH Marc-Olivier et DUCLERT Vincent, « Une histoire politique de l'administration française » in BARUCH Marc-Olivier et DUCLERT Vincent (dir.), *Serviteurs de l'État*, Paris, La Découverte, 2000, p. 5-16
- BARUCH Marc Olivier, « La gauche et l'État » in BECKER Jean-Jacques et CANDAR Gilles (dir.), *Histoire des gauches en France*, Paris, La Découverte, 2004, volume 2, p. 543-563
- BAUBY Pierre, *Service public, services publics*, Paris, La Documentation française, 2011
- BAUDELLOT Christian et ESTABLET Roger, *L'école capitaliste en France*, Paris, Maspéro, 1971
- BAUDELLOT Christian et ESTABLET Roger, *L'école primaire divise*, Paris, Maspéro, 1975
- BAUDELLOT Christian et ESTABLET Roger, *Maurice Halbwachs : consommation et société*, Paris, PUF, 1994
- BAUDOUÏ Rémi et COHEN Yves (dir.), *Les chantiers de la paix sociale (1900-1940)*, Paris, ENS éditions, 1995
- BEAUD Olivier, « Les associations professionnelles des fonctionnaires des ministères et les recours juridictionnels (1906-1914) : essai de sociologie de droit administratif », *Revue de la recherche juridique*, 1983, numéro 3, p. 555-587
- BEAUD Stéphane et WEBER Florence, *Guide de l'enquête de terrain : produire et analyser des données ethnographiques*, Paris, La Découverte, 2010
- BEC Colette, *Assistance et république : la recherche d'un nouveau contrat social sous la Troisième République*, Paris, Éditions de l'Atelier, 1994
- BEC Colette, « Fin des concurrences philanthropiques : 1880-1914 » in MAREC Yannick Marec et PETIT Jacques-Guy (dir.), *Le social dans la ville en France et en Europe (1750-1914)*, Paris, Éditions de l'Atelier, 1996, p. 219-228
- BECKER Howard, *Art Worlds*, Berkeley, University of California Press, 2008 [1982]
- BECKER Howard, *Outsiders : études de sociologie de la déviance*, traduction de Jean-Pierre Briand et Jean-Michel Chapoulie, Paris, Métailié, 1985 [1963]
- BELLANGER Emmanuel, *Lumières sur la banlieue : histoire du Syndicat intercommunal de la périphérie de Paris pour l'électricité et les réseaux de communication (SIPPEREC)*, Ivry-sur-Seine, Éditions de l'Atelier, 2013
- BELLOM Henri, « Le rôle économique et social de l'ingénieur. Leçon d'ouverture à l'École des Mines (29 octobre 1906) » in AUDREN Frédéric et SAVOYE Antoine (dir.), *Naissance de l'ingénieur social : Frédéric Le Play et ses élèves*, Paris, Mines-ParisTech, 2008, p. 308-322
- BELORGEY Nicolas, *L'hôpital sous pression : enquête sur le "nouveau management public"*, Paris, La Découverte, 2010
- BENJAMIN Walter, *Paris capitale du dix-neuvième siècle*, traduction de Jean Lacoste, Paris, Éditions du Cerf, 2002 [1939]
- BERCÉ Yves-Marie, « Pour une étude institutionnelle et psychologique de l'impôt moderne » in GENET Jean-Philippe et LE MENÉ Michel (dir.), *Genèse de l'État moderne : prélèvement et redistribution*, Paris, Éditions du CNRS, 1987, p. 161-168
- BERGOUNIOUX Alain, « Socialisme et République avant 1914 » in BERSTEIN Serge et RUDELLE Odile (dir.), *Le modèle républicain*, Paris, PUF, 1992, p. 117-128

- BERLIÈRE Jean-Marc et LÉVY René, *Histoire des polices en France de l'Ancien Régime à nos jours*, Paris, Éditions du Nouveau Monde, 2013
- BERNARD Antoine, « Aperçu sur l'œuvre juridictionnelle des commissaires du gouvernement durant la seconde moitié du dix-neuvième siècle », *Le Conseil d'État : livre jubilaire pour commémorer son cent-cinquantième anniversaire*, Paris, Sirey, 1952, p. 299-302
- BERNARD Alain et POIRMEUR Yves (dir.), *La doctrine juridique*, Paris, PUF, 1993
- BERNARD DE RAYMOND Antoine, ISRAËL Liora, JIMENEZ Rodolfo, MALLARD Grégoire et REVILLARD Anne, « Droit, réflexivité et sciences sociales : autour du livre de Bruno Latour *La fabrique du droit* (confrontations) », *Terrains et travaux*, numéro 6, 2004, p. 159-180
- BERSTEIN Serge, « La culture républicaine dans la première moitié du vingtième siècle » in BERSTEIN Serge et RUDELLE Odile (dir.), *Le modèle républicain*, Paris, PUF, 1992, p. 159-171
- BERSTEIN Serge et RUDELLE Odile (dir.), *Le modèle républicain*, Paris, PUF, 1992
- BERSTEIN Serge et WINOCK Michel (dir.), *L'invention de la démocratie (1789-1914)*, Paris, Éditions du Seuil, 2002
- BERTHELOT Jean-Michel, *1895 : Durkheim, l'avènement de la sociologie scientifique*, Toulouse, Presses universitaires du Mirail, 1995
- BERTONCINI Antoine et LEVEAU-FERNANDEZ Madeleine, *Bagneux des origines à nos jours*, Bagneux, Ville de Bagneux, 1986
- BERTRAND Louis, « Édouard Laferrière », *Études et documents du Conseil d'État*, 1956, p. 145-155
- BESSON Florian, « Pourquoi travailler sur l'histoire contrefactuelle ? » in BESSON Florian et SYNOWIECKI Jean (dir.), *Écrire l'histoire avec des « si »*, Paris, Éditions Rue d'Ulm, 2015, p. 11-25
- BEZANÇON Xavier, *Les services publics en France du Moyen Âge à la Révolution*, Paris, Presses de l'École nationale des Ponts et Chaussées, 1995
- BEZANÇON Xavier, *Les services publics en France de la Révolution à la Première Guerre mondiale*, Paris, Presses de l'École nationale des Ponts et Chaussées, 1997
- BEZES Philippe, *Réinventer l'État : les réformes de l'administration française (1962-2008)*, Paris, PUF, 2009
- BEZES Philippe, DESCAMPS Florence, KOTT Sébastien et TALLINEAU Lucille (dir.), *L'invention de la gestion des finances publiques : élaborations et pratiques du droit budgétaire et comptable au dix-neuvième siècle (1815-1914)*, Paris, Comité pour l'histoire économique et financière de France, 2010
- BÉZIE Laurent, « Louis Rolland : théoricien oublié du service public », *Revue du droit public*, 2006, p. 847-879
- BIDOUZE René, *72 jours qui changèrent la cité : la Commune de Paris dans l'histoire des services publics*, Pantin, Le temps des cerises, 2001
- BIENVENU Jean-Jacques, « Remarques sur quelques tendances de la doctrine contemporaine en droit administratif », *Droits*, numéro 1, 1985, p. 153-159

- BIENVENU Jean-Jacques, « Le droit administratif : une crise sans catastrophe », *Droits*, numéro 4, 1986, p. 93-98
- BIENVENU Jean-Jacques, « Politique et technique de l'encadrement rapproché de l'étudiant », *Annales d'histoire des facultés de droit et de la science juridique*, numéro 2, 1985, p. 148-172
- BIENVENU Jean-Jacques, « Les origines de développement de la doctrine », *Revue administrative*, 1997, p. 13-17
- BIGOT Grégoire, « Les mythes fondateurs du droit administratif », *Revue française de droit administratif*, 2000, numéro 3, p. 527-536
- BIGOT Grégoire, *Introduction historique au droit administratif depuis 1789*, Paris, PUF, 2002
- BIGOT Grégoire, « La dictature administrative au dix-neuvième siècle : théorie historique du droit administratif », *Revue française de droit administratif*, 2003, numéro 4, p. 435-442
- BIGOT Grégoire, « L'intérêt à agir des fonctionnaires devant le Conseil d'État durant les premières années de la Troisième République » in LE CROM Jean-Pierre (dir.), *Les acteurs de l'histoire du droit du travail*, Rennes, Presses universitaires de Rennes, 2004, p. 213-225
- BIGOT Grégoire, « Vichy dans l'œil de la *Revue de droit public* » in DURAND Bernard, LE CROM Jean-Pierre et SOMMA Alessandro (dir.), *Le droit sous Vichy*, Francfort sur le Main, Vittorio Klostermann, 2006, p. 415-435
- BIGOT Grégoire, « Les faillites conceptuelles de la notion de service public en droit administratif », *Revue française de droit administratif*, 2008, numéro 1, p. 1-6
- BIGOT Grégoire, « Histoire de la motivation en droit public français » in CAUDAL Sylvie (dir.), *La motivation en droit public*, Paris, 2013, Dalloz, p. 47-61
- BIGOT Grégoire, *Ce droit qu'on dit administratif : études d'histoire du droit public*, Paris, La mémoire du droit, 2015
- BILLEBAULT Aurélie, « L'enquête socio-historique : de l'usage de l'archive judiciaire dans l'étude de la diffamation politique » in DÉLOYE Yves et VOUTAT Bernard (dir.), *Faire de la science politique : pour une analyse socio-historique du politique*, Paris, Belin, 2002, p. 220-233
- BIRNBAUM Pierre, « La conception durkheimienne de l'État : l'apolitisme des fonctionnaires », *Revue française de sociologie*, 17 (2), 1976, p. 247-258
- BLAIS Marie-Claude, *La solidarité : histoire d'une idée*, Paris, Gallimard, 2007
- BLANKENBURG Erhard, « La mobilisation du droit : les conditions du recours et du non-recours à la justice », *Droit et société*, numéro 28, 1994, p. 691-703
- BLANQUER Jean-Michel et MILET Marc, *L'invention de l'État : Léon Duguit, Maurice Hauriou et la naissance du droit public moderne*, Paris, Odile Jacob, 2015
- BLOCH Marc, *Apologie pour l'histoire ou le métier d'historien*, Paris, Armand Colin, 1985 [1949]
- BLOCH-LAINÉ François, *Profession : fonctionnaire*, Paris, Éditions du Seuil, 1976
- BLOCH-LAINÉ François et ÉTIENNE Gilbert (dir.), *Servir l'État*, Paris, Éditions de l'EHESS, 1987
- BOCCARA Paul, *Étude sur le capitalisme monopoliste d'État, sa crise et son issue*, Paris, Éditions sociales, 1973

- BOCCON-GIBOD Thomas et CRÉTOIS Pierre (dir.), *État social, propriété publique et biens communs*, Lormont, Le bord de l'eau, 2015
- BODIGUEL Jean-Luc, GARBAR Christian-Albert et SUPIOT Alain (dir.), *Servir l'intérêt général : droit du travail et fonction publique*, Paris, PUF, 2000
- BOITEAU Claudie, « Vers une définition du service public ? », *Revue française de droit administratif*, 2007, p. 803-810
- BOLTANSKI Luc, « L'espace positionnel : multiplicité des positions institutionnelles et habitus de classe », *Revue française de sociologie*, 14(1), 1973, p. 3-26
- BOLTANSKI Luc, *Les cadres, la formation d'un groupe social*, Paris, Éditions de Minuit, 1982
- BOLTANSKI Luc et BOURDIEU Pierre, « La production de l'idéologie dominante », *Actes de la recherche en sciences sociales*, numéros 2-3, 1976, p. 3-73
- BONINCHI Marc, *Vichy et l'Ordre moral*, Paris, PUF, 2005
- BONNEFOUS Édouard, « Notice sur la vie et les travaux de Maxime Leroy », *Revue des travaux de l'Académie des sciences morales et politiques*, séance du 2 mars 1959, p. 7
- BORGETTO Michel, *La notion de fraternité en droit public français. Le passé, le présent et l'avenir de la solidarité*, Paris, LGDJ, 1993
- BORGETTO Michel et LAFFORE Robert, *La République sociale : contribution à l'étude de la question démocratique en France*, Paris, PUF, 2000
- BOULOUIS Jean, « Supprimer le droit administratif ? », *Pouvoirs*, numéro 46, 1988, p. 5-12
- BOURDIEU Pierre, « Champ intellectuel et projet créateur », *Les temps modernes*, numéro 246, 1966, p. 865-906
- BOURDIEU Pierre, « Le champ scientifique », *Actes de la recherche en sciences sociales*, numéro 2, 1976, p. 88-104
- BOURDIEU Pierre, « Le mort saisit le vif : les relations entre l'histoire réifiée et l'histoire incorporée », *Actes de la recherche en sciences sociales*, numéro 32, 1980, p. 3-14
- BOURDIEU Pierre, « Les sciences sociales et la philosophie », *Actes de la recherche en sciences sociales*, numéros 47-48, 1983, p. 45-52
- BOURDIEU Pierre, « Effet de champ et effet de corps », *Actes de la recherche en sciences sociales*, numéro 59, 1985, p. 73
- BOURDIEU Pierre, « Habitus, code et codification », *Actes de la recherche en sciences sociales*, numéro 64, 1986, p. 40-44
- BOURDIEU Pierre, « La force du droit : éléments pour une sociologie du champ juridique », *Actes de la recherche en sciences sociales*, numéro 64, 1986, p. 3-19
- BOURDIEU Pierre, « L'illusion biographique », *Actes de la recherche en sciences sociales*, numéro 62, 1986, p. 69-72
- BOURDIEU Pierre, *Choses dites*, Paris, Éditions de Minuit, 1987
- BOURDIEU Pierre, « L'assassinat de Maurice Halbwachs », *La liberté de l'esprit : visages de la Résistance*, numéro 16, 1987, p. 164-170
- BOURDIEU Pierre, *L'ontologie politique de Martin Heidegger*, Paris, Éditions de Minuit, 1988
- BOURDIEU Pierre, *La noblesse d'État : grandes écoles et esprit de corps*, Paris, Éditions de Minuit, 1989

- BOURDIEU Pierre, « Droit et passe-droit », *Actes de la recherche en sciences sociales*, numéro 81, 1990, p. 86-96
- BOURDIEU Pierre, « Les juristes, gardiens de l'hypocrisie collective » in CHAZEL François et COMMAILLE Jacques (dir.), *Normes juridiques et régulation sociale*, Paris, LGDJ, 1991, p. 95-99
- BOURDIEU Pierre, « La démission de l'État » in BOURDIEU Pierre (dir.), *La misère du monde*, Paris, Éditions du Seuil, 1993, p. 337-350
- BOURDIEU Pierre, *Raisons pratiques*, Paris, Éditions du Seuil, 1994
- BOURDIEU Pierre, « 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*, numéro 118, 1997, p. 55-68
- BOURDIEU Pierre, *Méditations pascaliennes*, Paris, Éditions du Seuil, 1997
- BOURDIEU Pierre, *La domination masculine*, Paris, Éditions du Seuil, 1998
- BOURDIEU Pierre, *Contre-feux : propos pour servir de résistance contre l'invasion néo-libérale*, Paris, Raisons d'agir, 1998
- BOURDIEU Pierre, *Propos sur le champ politique*, Lyon, Presses universitaires de Lyon, 2000
- BOURDIEU Pierre, *Questions de sociologie*, Paris, Éditions de Minuit, 2002
- BOURDIEU Pierre, « Champ du pouvoir et division du travail de domination », *Actes de la recherche en sciences sociales*, numéro 190, 2011, p. 126-139
- BOURDIEU Pierre, *Sur l'État*, Paris, Éditions du Seuil, 2012
- BOURDIEU Pierre, « Séminaire sur le concept de champ (1972-1975) », *Actes de la recherche en sciences sociales*, numéro 200, 2013, p. 4-37
- BOURDIEU Pierre et PASSERON Jean-Claude, *Les héritiers : les étudiants et la culture*, Paris, Éditions de Minuit, 1964
- BOURDIEU Pierre et PASSERON Jean-Claude, *La reproduction : éléments d'une théorie du système d'enseignement*, Paris, Éditions de Minuit, 1970
- BOURDIEU Pierre et DE SAINT MARTIN Monique, « Le patronat », *Actes de la recherche en sciences sociales*, numéro 20, 1978, p. 3-82
- BOURDIEU Pierre et CHARTIER Roger, « Gens à histoire, gens sans histoire : dialogue entre Pierre Bourdieu et Roger Chartier », *Politix*, numéro 6, 1989, p. 53-60
- BOURDIEU Pierre et WACQUANT Loïc, *Réponses : pour une anthropologie réflexive*, Paris, Éditions du Seuil, 1992
- BOURDIEU Pierre, CHRISTIN Olivier et WILL Pierre-Étienne, « Sur la science de l'État », *Actes de la recherche en sciences sociales*, numéro 133, 2000, p. 3-11
- BOURGET Renaud, *La science juridique et le droit financier et fiscal : étude historique et comparative du développement de la science juridique fiscale*, Paris, Dalloz, 2012
- BOUSSARD Valérie, DUBAR Claude et TRIPIER Pierre, *Sociologie des professions*, Paris, Armand Colin, 2015
- BOUTET Didier, GAZIER François, LETOURNEUR Maxime et THÉRY Jacques, « L'influence des idées du doyen Duguit sur la jurisprudence du Conseil d'État », *Revue juridique et économique du Sud-Ouest*, 1959, numéros 1-2, p. 181-203
- BOUVERESSE Jacques, *Le philosophe chez les autophages*, Paris, Éditions de Minuit, 1984

- BOUVET Marc, *Le Conseil d'État sous la Monarchie de Juillet*, Paris, LGDJ, 2001
- BOUVET Marc, *Regards sur l'histoire de la justice administrative*, Paris, Litec, 2006
- BOUVIER Jean, SCHNERB Robert et WOLFF Jacques (dir.), *Deux siècles de fiscalité française*, Paris, Mouton, 1973
- BOUVIER Michel, *Introduction au droit fiscal général et à la théorie de l'impôt*, Paris, LGDJ, 2012
- BRAIBANT Guy, « Qu'est-ce qu'un grand arrêt ? », *Actualité juridique du droit administratif*, 2006, p. 1428
- BRAIBANT Guy, LONG Marceau et WEIL Prosper (dir.), *Les grands arrêts de la jurisprudence administrative*, Paris, Sirey, 1956 (première édition)
- BRAIBANT Guy et STAHL Jacques-Henri, « Les commissaires du gouvernement et la doctrine », *Revue administrative*, 1997, numéro spécial « Le Conseil d'État et la doctrine », p. 36-40
- BRAIBANT Guy, DELVOLVÉ Pierre, GENEVOIS Bruno, LONG Marceau et WEIL Prosper (dir.), *Les grands arrêts de la jurisprudence administrative*, Paris, Dalloz, 2015 (vingtième édition)
- BRAS Jean-Philippe, *Les approches théoriques de la fonction publique*, thèse pour le doctorat de droit public, Université Paris 1, 1985
- BRAUDEL Fernand, *Civilisation matérielle, économie et capitalisme*, Paris, Armand Colin, 1979, tome 3
- BRETON Yves et LUTFALLA Michel (dir.), *L'économie politique en France au dix-neuvième siècle*, Paris, Économica, 1991
- BRISAUD Jean-Baptiste, « Quelques observations sur l'enseignement dans les Facultés de droit », *Revue générale du droit*, tome 20, 1896, p. 5-15
- BRUNET Jean-Paul, *Saint-Denis, la ville rouge : socialisme et communisme en banlieue ouvrière (1890-1939)*, Paris, Hachette, 1980
- BUCHER Rue et STRAUSS Anselm, « Professions in Process », *American Journal of Sociology*, numéro 66 (4), 1961, p. 325-334
- BURLIN Katherine, « Henri Sellier et la doctrine de Suresnes : techniques du social et services urbains » in COHEN Yves et BAUDOUÏ Rémi (dir.), *Les chantiers de la paix sociale (1900-1940)*, Paris, ENS Éditions, 1995, p. 265-285
- BURDEAU François, « Du sacre au massacre d'un juge : la doctrine et le Conseil d'État statuant au contentieux », *La Terre, la famille, le juge : études offertes à Henri-Daniel Cosnard*, Paris, Économica, 1990, p. 309-317
- BURDEAU François, *Histoire du droit administratif*, Paris, PUF, 1995
- BURDY Jean-Paul, « Paternalismes industriels : les rapports sociaux dans le bassin de la Loire au dix-neuvième siècle » in MICHAUD Stéphane, *L'édification : morales et cultures au dix-neuvième siècle*, Paris, Créaphis, 1993, p. 35-50
- BURNEY John, *Toulouse et son université : facultés et étudiants dans la France provinciale du dix-neuvième siècle*, traduction de Philippe Wolff, Toulouse, Presses universitaires du Mirail, 1988

- BUTON François, « L'observation historique du travail administratif », *Genèses*, numéro 72, 2008, p. 2-3
- BUTON François et MARIOT Nicolas (dir.), *Pratiques et méthodes de la socio-histoire*, Paris, PUF, 2009
- CAILLÉ Alain, *Don, intérêt et désintéressement*, Paris, La Découverte, 1994
- CAILLOSSE Jacques, « Sur les enjeux idéologiques et politiques du droit administratif : aperçu du problème à la lumière du changement », *Revue administrative*, numéro 208, 1982, p. 361-368
- CAILLOSSE Jacques, « Droit public – droit privé : sens et portée d'un partage académique », *Actualité juridique du droit administratif*, 1996, p. 955-964
- CAILLOSSE Jacques, « Le service public à la française : déconstruction d'un mythe » in PARDINI Jean-Jacques et DEVES Claude, *La réforme de l'État*, Bruxelles, Bruylant, 2005, p. 177-199
- CAILLOSSE Jacques, « Droit administratif et sciences sociales » in RUFFERT Matthias (dir.), *The Transformation of Administrative Law in Europe*, European Law Publishers, Munich, 2007, p. 171-201
- CAILLOSSE Jacques, *La constitution imaginaire de l'administration : recherches sur la politique du droit administratif*, Paris, PUF, 2008
- CAILLOSSE Jacques, « Le “public” du droit administratif : une catégorie juridique pour l'action publique », *Terres du droit : mélanges en l'honneur d'Yves Jégouzo*, Paris, Dalloz, 2009, p. 383-407
- CAILLOSSE Jacques, *L'État du droit administratif*, Paris, LGDJ, 2015
- CAILLOSSE Jacques et RENAUDIE Olivier (dir.), *Le Conseil d'État et l'Université*, Paris, Dalloz, 2015
- CALLEGARO Francesco, *La science politique des modernes : Durkheim, la sociologie et le projet d'autonomie*, Paris, Économica, 2015
- CAMBIER Alain, *Qu'est-ce qu'une ville ?*, Paris, Vrin, 2005
- CAMIC Charles, « Reputation and Predecessor Selection: Parsons and the Institutionalists », *American Sociology Review*, volume 57, 1992, p. 421-445
- CARBONNIER Jean, *Flexible droit : pour une sociologie du droit sans rigueur*, Paris, LGDJ, 1983 [1969]
- CARLIER Myriam, DUMOLYN Jan et VERBOVEN Koenraad « A Short Manual to the Art of Prosopography » in KEATS-ROHAN Katharine (dir.), *Prosopography Approaches and Applications: a Handbook*, Oxford, Oxford University Press, 2007
- CARR-SAUNDERS Alexander et WILSON Paul, *The Professions*, Oxford, Clarendon Press, 1933
- CARTIER Marie, *Les facteurs et leurs tournées : un service public au quotidien*, Paris, La Découverte, 2013
- CASTEL Robert, *Les métamorphoses de la question sociale : une chronique du salariat*, Paris, Folio, 1999 [1995]
- CASTEL Robert, « Pierre Bourdieu et la dureté du monde » in ENCREVÉ Pierre et LAGRAVE Rose-Marie (dir.), *Travailler avec Bourdieu*, Paris, Flammarion, 2003, p. 347-355

- CAYLA Olivier, « La qualification ou la vérité du droit », *Droits*, numéro 18, 1993, p. 4-17
- CAYLA Olivier, « L'inexprimable nature de l'agent public », *Enquête*, numéro 7, 1999, p. 75-96
- CERUTTI Simona, « Normes et pratiques, ou de la légitimité de leur opposition » in LEPETIT Bernard (dir.), *Les formes de l'expérience : une autre histoire sociale*, Paris, Albin Michel, 2013, p. 175-203
- CHAGNOLLAUD Dominique, *Le premier des ordres : les hauts fonctionnaires*, Paris, Fayard, 1989
- CHAMBOREDON Jean-Claude, « Le temps de la biographie et le temps de l'histoire : remarques sur l'a périodisation à partir de deux études de cas » in FRITSCH Philippe, *Le sens de l'ordinaire*, Paris, Éditions du CNRS, 1983, p. 17-29
- CHAMBOREDON Jean-Claude, « Émile Durkheim : le social objet de science. Du moral au politique ? », *Critique*, 445-446, 1984, p. 460-531
- CHAMOUARD Aude, *Une autre histoire du socialisme : les politiques à l'épreuve du terrain (1919-2010)*, Paris, CNRS éditions, 2013
- CHANIAL Philippe (dir.), *La société vue du don : manuel de sociologie anti-utilitariste appliquée*, Paris, La Découverte, 2008
- CHANIAL Philippe, « Ce que le don donne à voir » in CHANIAL Philippe (dir.), *La société vue du don : manuel de sociologie anti-utilitariste appliquée*, Paris, La Découverte, 2008, p. 9-42
- CHANIAL Philippe, *La délicate essence du socialisme : l'association, l'individu et la République*, Lormont, Le bord de l'eau, 2009
- CHAPUS René, *Responsabilité publique et responsabilité privée : les influences réciproques des jurisprudences administrative et judiciaire*, Paris, LGDJ, 1954
- CHAPUS René, « Le service public et la puissance publique », *Revue du droit public*, 1968, p. 235-282
- CHAR René, *Fureur et mystère*, Paris, Gallimard, 2010 [1967]
- CHARLE Christophe, *Les hauts fonctionnaires en France au dix-neuvième siècle*, Paris, Gallimard, 1980
- CHARLE Christophe (dir.), *Prosopographie des élites françaises (XVIe-XXe siècles) : guide de recherche*, Paris, IHMC-CNRS, 1980
- CHARLE Christophe, « Le beau mariage d'Émile Durkheim », *Actes de la recherche en sciences sociales*, numéro 55, 1984, p. 45-49
- CHARLE Christophe, « La toge ou la robe ? Les professeurs de la Faculté de droit de Paris à la Belle Époque », *Revue d'histoire des facultés de droit et de la science juridique*, numéro 7, 1988, p. 167-175
- CHARLE Christophe, « Pour une histoire sociale des professions juridiques à l'époque contemporaine », *Actes de la recherche en sciences sociales*, numéro 76-77, 1989, p. 117-119
- CHARLE Christophe, *Naissance des intellectuels (1880-1900)*, Paris, Éditions de Minuit, 1990
- CHARLE Christophe, *Histoire sociale de la France au dix-neuvième siècle*, Paris, Seuil, 1991

CHARLE Christophe, « Le temps des hommes doubles », *Revue d'histoire moderne et contemporaine*, numéro 39-1, 1992, p. 73-86

CHARLE Christophe, *La République des universitaires (1870-1940)*, Paris, Éditions du Seuil, 1994

CHARLE Christophe, « Les normaliens et le socialisme (1867-1914) » in CANDAR Gilles et REBÉRIOUX Madeleine (dir.), *Jaurès et les intellectuels*, Paris, Éditions de l'Atelier, 1994, p. 133-168

CHARLE Christophe, « Du bon usage de la biographie comparée ou les trois âges de la biographie collective » in DREYFUS Michel, PENNETIER Claude et VIET-DEPAULE Nathalie (dir.), *La part des militants*, Paris, Éditions de l'Atelier, 1996 p. 51-72

CHARLE Christophe, « La question de l'État chez les socialistes », *Cahiers Jaurès*, numéro 150, 1998, p. 44-57

CHARLE Christophe, « Les “classes moyennes” en France : discours pluriel et histoire singulière (1870-2000) », *Revue d'histoire moderne et contemporaine*, numéro 50-4, 2003, p. 108-134

CHARLE Christophe, *Les élites de la République (1880-1900)*, Paris, Fayard, 2006

CHARLE Christophe, POUPEAU Franck, ROUX Sébastien et SAPIRO Gisèle, « Penser l'État », *Actes de la recherche en sciences sociales*, numéros 201-202, 2014, p. 4-10

CHATRIOT Alain, *La démocratie sociale à la française : l'expérience du Conseil national économique (1924-1940)*, Paris, La Découverte, 2002

CHATRIOT Alain, « Fayol, les fayoliens et l'impossible réforme de l'administration durant l'entre-deux-guerres », *Entreprises et histoire*, numéro 34, 2003, p. 84-97

CHATRIOT Alain, « Léon Blum et le Conseil d'État : éléments sur une expérience institutionnelle et ses réseaux », *Cahiers Léon Blum*, numéro 35, 2006, p. 11-27

CHATRIOT Alain, « Maxime Leroy : la réforme par le syndicalisme », *Mil neuf cent*, numéro 24, 2006, p. 73-94

CHATRIOT Alain, « Les transformations des services publics français au vingtième siècle : quelques repères », *Regards croisés sur l'économie*, numéro 2, 2007, p. 55-63

CHATRIOT Alain, « La difficile écriture de l'histoire du Conseil d'État », *French Politics, Culture & Society*, volume 26, 2008(3), p. 23-42

CHATRIOT Alain, « Les juristes et la Troisième République : note critique », *Cahiers Jaurès*, 2012, numéro 204, p. 83-125

CHAUVAUD Frédéric, « L'insaisissable modèle : l'identité brouillée de la justice républicaine (1880-1940) in BARUCH Marc-Olivier et DUCLERT Vincent (dir.), *Serviteurs de l'État : une histoire politique de l'administration française (1875-1945)*, Paris, La Découverte, 2000, p. 319-330

CHAZEL François, « Émile Durkheim et l'élaboration d'un “programme de recherche” en sociologie du droit » in CHAZEL François et COMMAILLE Jacques (dir.), *Normes juridiques et régulation sociale*, Paris, LGDJ, 1991, p. 27-38

CHERVEL André, « L'histoire des disciplines scolaires : réflexions sur un domaine de recherche », *Histoire de l'éducation*, numéro 38, 1988, p. 59-119

- CHEVALLIER Jacques, « Essai sur la notion juridique de service public », *Publications de la faculté de droit d'Amiens*, numéro 7, 1976, p. 136-161
- CHEVALLIER Jacques (dir.), *Variations autour de l'idéologie de l'intérêt général*, Paris, PUF, 1978 (volume 1) et 1979 (volume 2)
- CHEVALLIER Jacques, « Le syndicalisme et l'État : entre l'autonomie et l'intégration » in DECOOPMAN Nicole (dir.), *L'actualité de la charte d'Amiens*, Paris, PUF, 1987, p. 65-120
- CHEVALLIER Jacques (dir.), *La solidarité : un sentiment républicain ?*, Paris, PUF, 1992
- CHEVALLIER Jacques, *Le service public*, Paris, PUF, 1997 [1987]
- CHEVALLIER Jacques, « Les interprètes du droit » in BERNARD Alain et POIRMEUR Yves (dir.), *La doctrine juridique*, Paris, PUF, 1993, p. 259-282
- CHEVALIER Jean-Marie, EKELAND Ivar et FRISON-ROCHE Marie-Anne (dir.), *L'idée du service public est-elle encore soutenable ?*, Paris, PUF, 1999
- CHENOT Bernard, « La notion de service public dans la jurisprudence économique du Conseil d'État », *Études et documents du Conseil d'État*, numéro 4, 1950, p. 77-83
- CHENOT Bernard, « L'existentialisme et le droit », *Revue française de science politique*, troisième année, numéro 1, 1953, p. 57-68
- CIBOIS Philippe, « Les pièges de l'analyse des correspondances », *Histoire & Mesure*, numéro 12, 1997, p. 299-320
- CICOUREL Aaron, *The Social Organization of Juvenile Justice*, New York, Wiley, 1968
- CINTURA Paul, *La pensée politique de Léon Duguit*, Paris, Bière, 1969
- CLARK Terry Nichols, *Prophets and patrons: the French University and the emergence of the Social Sciences*, Cambridge, Harvard University Press, 1973
- CLÉMENT Jean-Louis, *Les assises intellectuelles de la République : philosophies de l'État*, Paris, Boutique de l'histoire, 2006
- CODACCIONI Vanessa, *Punir les opposants : PCF et procès politiques (1947-1962)*, Paris, CNRS Éditions, 2013
- COHEN Élie, « Ne pas confondre service public avec service du public », *Chroniques économiques*, 15 mars 1996, p. 84-91
- COHEN Évelyne et MONNIER Gérard (dir.), *La République et ses symboles : un territoire de signes*, Paris, Publications de la Sorbonne, 2013
- COHEN Yves, « Le travail social : quand les techniciens sociaux parlent de leurs techniques » in COHEN Yves et BAUDOUÏ Rémi (dir.), *Les chantiers de la paix sociale (1900-1940)*, Paris, ENS Éditions, 1995, p. 105-126
- COHEN Yves et BAUDOUÏ Rémi, « Gouverner le social (1890-1945) » in COHEN Yves et BAUDOUÏ Rémi (dir.), *Les chantiers de la paix sociale (1900-1940)*, Paris, ENS Éditions, 1995, p. 7-26
- COICAUD Jean-Marc, *Légitimité et politique : contribution à l'étude du droit et de la responsabilité politiques*, Paris, PUF, 1997
- COINTEPAS Michel, « Arthur Fontaine à la naissance du droit du travail français » in LE CROM Jean-Pierre (dir.), *Les acteurs de l'histoire du droit du travail*, Rennes, Presses universitaires de Rennes, 2004, p. 227-238

COLLINI Stefan, « “Discipline History” and “Intellectual History”: Reflections on the History of the Social Sciences in Britain and France », *Revue de synthèse*, numéro 109, 1988, p. 387-399

COMMAILLE Jacques (dir.), « La place du droit dans l’œuvre de Pierre Bourdieu », *Droit et société*, numéros 56-57, 2004

COMMAILLE Jacques et KALUSZYNSKI Martine (dir.), *La fonction politique de la justice*, Paris, La Découverte, 2007

Jacques Commaille, *À quoi nous sert le droit ?*, Paris, Gallimard, 2015

COMMAILLE Jacques et PERRIN Jean-François, « Le modèle de Janus de la sociologie du droit », *Droit et société*, numéro 2, 1985, p. 117-134

CONAN Matthieu, « Gaston Jèze et l’utilité de la dépense publique : l’élaboration d’une théorie générale des dépenses publiques » in BEZES Philippe, DESCAMPS Florence, KOTT Sébastien et TALLINEAU Lucille (dir.), *L’invention de la gestion des finances publiques : élaborations et pratiques du droit budgétaire et comptable au dix-neuvième siècle (1815-1914)*, Paris, Comité pour l’histoire économique et financière de France, 2010, p. 75-89

CONSEIL D’ÉTAT, *Service public, services publics : déclin ou renouveau ?* (Rapport public 1994), Paris, La Documentation française, 1994

CONSEIL D’ÉTAT, *Réflexions sur l’intérêt général* (Rapport public 1999), Paris, La Documentation française, 1999

CONTAMIN Jean-Gabriel, SAADA Emmanuelle, SPIRE Alexis et WEIDENFELD Katia (dir.), *Le recours à la justice administrative : pratiques des usagers et usages des institutions*, Paris, La Documentation française, 2009

COSER Lewis, « Durkheim’s Conservatism and its Implications for his Sociological Theory » in WOLFF Kurt (dir.), *Émile Durkheim*, Columbus, Ohio State University Press, 1960, p. 211-232

COSSALTER Philippe, « Les Grands arrêts de la jurisprudence administrative » in CAILLOSSE Jacques et RENAUDIE Olivier (dir.), *Le Conseil d’État et l’Université*, Paris, Dalloz, 2015, p. 163-177

COSTA Delphine, « Jean Romieu, un artisan de la construction du droit administratif moderne », *Revue Ladministrative*, numéro 283, 1995, p. 88-97

COSTA Delphine, *Les fictions juridiques en droit administratif*, Paris, LGDJ, 2000

COSTA Jean-Paul, *Le Conseil d’État dans la société contemporaine*, Paris, Économica, 1993

CÔTÉ Pierre-André, « L’interprétation de la loi : une création sujette à des contraintes » in BOURCIER Danièle et MACKAY Pierre (dir.), *Lire le droit : langue, texte, cognition*, Paris, LGDJ, 1992, p. 133-153

CRÉTOIS Pierre et ROZA Stéphanie, *Le républicanisme social : une exception française*, Paris, Publications de la Sorbonne, 2014

DAB Sandra, « Bienfaisance et socialisme au tournant du siècle : la Société des visiteurs (1898-1902) » in TOPALOV Christian, *Laboratoires du nouveau siècle : la nébuleuse réformatrice et ses réseaux en France (1880-1914)*, p. 219-230

DAMMAME Dominique, « Genèse sociale d’une institution scolaire : l’École libre des sciences politiques », *Actes de la recherche en sciences sociales*, numéro 70, 1987, p. 31-46

- DAMMAME Dominique, « D'une École des sciences politiques », *Politix*, numéros 3-4, 1988, p. 6-12
- DARD Olivier et MARGAIRAZ Michel (dir.), « Le service public, l'économie, la République (1780-1960) », *Revue d'histoire moderne et contemporaine*, numéro 52-3, 2005
- DARDOT Pierre et LAVAL Christian, *Commun : essai sur la révolution au vingt-et-unième siècle*, Paris, La Découverte, 2014
- DAUCHY Serge et DEMARS-SION Véronique, « La non-motivation des décisions judiciaires dans l'ancien droit : principe ou usage ? », *Revue historique de droit français et étranger*, numéro 82-2, 2004, p. 223-239
- DAVIET Jean-Pierre, « Le service public et l'usager, entre droit administratif et philosophie politique (1843-1945) in HORELLOU-LAFARGE Chantal (dir.), *Consommateur, usager, citoyen : quel modèle de socialisation ?*, Paris, L'Harmattan, 1995, p. 23-48
- DE LAUBADÈRE André, *Traité élémentaire de droit administratif*, Paris, LGDJ, 1957
- DE LAUBADÈRE André, « Le Conseil d'État et l'incommunicabilité », *Études et documents du Conseil d'État*, 1979-1980, p. 17-22
- DUBOIS DE CARRATIER Laurent, « 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*, numéro 52-3, 2005, p. 51-74
- DE CORAIL Jean-Louis, « L'identification du service public dans la jurisprudence administrative », *Mélanges Burdeau*, Paris, LGDJ, 1977, p. 789-797
- DE CORAIL Jean-Louis, « Une question fondamentale : la doctrine du service public, de la définition et de la nature du droit administratif et de la compétence du juge administratif », *Revue administrative*, 1997, p. 24-35
- DECRETON Séverine (dir.), *Service public et lien social*, Paris, L'Harmattan, 1999
- DEGUERGUE Maryse, « Les commissaires du gouvernement et la doctrine », *Droits*, numéro 20, 1994, p. 125-132
- DEGUERGUE Maryse, « Doctrine universitaire et doctrine organique » in AFDA, *La doctrine en droit administratif*, Paris, Litec, 2010, p. 41-57
- DELALANDE Nicolas, « Edwin Seligman et le moment progressiste des finances publiques » in KALUSZYNSKI Martine et PAYRE Renaud (dir.), *Savoirs de gouvernement : circulation(s), traduction(s), réception(s)*, Paris, Économica, 2003, p. 71-85
- DELALANDE Nicolas, « Émile-Justin Menier, un chocolatier en République : les controverses sur la légitimité de la compétence politique d'un industriel dans la France des années 1870 », *Politix*, numéro 84, 2008, p. 9-33
- DELALANDE Nicolas, « Jaurès, les socialistes et l'impôt : les incertitudes du discours républicain », *Cahier Jaurès*, numéro 197, 2010
- DELALANDE Nicolas, *Les batailles de l'impôt : consentement et résistances de 1789 à nos jours*, Paris, Éditions du Seuil, 2011
- DELALANDE Nicolas et SPIRE Alexis, *Histoire sociale de l'impôt*, Paris, La Découverte, 2010

- DE LAPANOUSE Jacques, « L'ordre des avocats au Conseil d'État et à la Cour de cassation devant l'histoire », *Le Conseil d'État : livre jubilaire pour commémorer son cent-cinquantième anniversaire*, Paris, Sirey, 1952, p. 351-365
- DE LAUBADERE André, « Revalorisations récentes de la notion de service public en droit administratif français », *Actualité juridique*, 1961, p. 591-599
- DÉLOYE Yves, *École et citoyenneté : l'individualisme républicain de Jules Ferry à Vichy*, Presses de la FNSP, 1994
- DÉLOYE Yves et IHL Olivier, *L'acte de vote*, Paris, Presses de Sciences-po, 2008
- DELUERMOZ Quentin et SINGARAVÉLOU Pierre, *Pour une histoire des possibles : analyses contrefactuelles et futurs non advenus*, Paris, Éditions du Seuil, 2016
- DEMICHEL André, *Le droit administratif en France : essai de réflexion théorique*, Paris, LGDJ, 1978
- DE MONTLIBERT Christian (dir.), *Maurice Halbwachs (1877-1945)*, Strasbourg, Presses universitaires de Strasbourg, 1997
- DE NOMAZY Jean, notice nécrologique, *Revue d'histoire municipale de Versailles*, 1962-1964, p. 214
- DENORD François, « Aux origines du néo-libéralisme en France : Louis Rougier et le colloque Walter Lippmann de 1938 », *Le Mouvement social*, numéro 195, 2001, p. 9-35
- DE SINGLY François et THÉLOT Claude, *Gens du privé, gens du public*, Paris, Dunod, 1988
- DENHARDT Janet et DENHARDT Robert, « The New Public Service: Serving rather than Steering », *Public administration review* », numéro 60-6, 2000, p. 549-559
- DENHARDT Janet et DENHARDT Robert, « The New Public Service Revisited », *Public Administration Review*, numéro 75-5, 2015, p. 664-672
- DENOIX DE SAINT-MARC Renaud, *Le service public*, Paris, La Documentation française, 1996
- DENORD François, « Aux origines du néo-libéralisme en France : Louis Rougier et le colloque Walter Lippmann de 1938 », *Le Mouvement social*, numéro 195, 2001, p. 9-34
- DENORD François, « Géométrie des réseaux sociaux » in LEBARON Frédéric et LE ROUX Brigitte, *La méthodologie de Pierre Bourdieu en action : espace culturel, espace social et analyse des données*, Paris, Dunod, 2015, p. 59-78
- DEROUET Antoine, « De l'honnête homme au manager ? La contribution des enseignements juridiques de l'École centrale à la définition d'un ingénieur d'élite depuis 1829 », *Droit et société*, numéro 83, 2013, p. 33-47
- DEROUSSIN David (dir.), *Le renouvellement des sciences sociales et juridiques sous la Troisième République : la Faculté de droit de Lyon*, Paris, Éditions La mémoire du droit, 2007
- DESROSIÈRES Alain, « Une rencontre improbable et ses deux héritages » in ENCREVÉ Pierre et LAGRAVE Rose-Marie (dir.), *Travailler avec Bourdieu*, Paris, Flammarion, 2003, p. 209-218
- DESROSIÈRES Alain, « L'ingénieur d'État ou le père de famille : Émile Cheysson et la statistique », *Pour une sociologie historique de la quantification*, Paris, Mines ParisTech, 2008, p. 257-289

- DEZALAY Yves, « De la médiation au droit pur : pratiques et représentations savantes dans le champ du droit », *Annales de Vaucresson*, numéro 21, 1984, p. 116-148
- DEZALAY Yves, « Juristes purs et marchands de droit : division du travail de domination symbolique et aggiornamento dans le champ du droit », *Politix*, numéros 10-11, 1990, p. 70-91
- DEZALAY Yves, « La production doctrinale comme objet et terrain de luttes politiques et professionnelles » in BERNARD Alain et POIRMEUR Yves (dir.), *La doctrine juridique*, Paris, PUF, 1993, p. 230-239
- DEZALAY Yves, « Les usages internationaux du concept de champ juridique », *Actes de la recherche en sciences sociales*, numéro 200, 2013, p. 56-69
- DIDRY Claude, « De l'État aux groupes professionnels : les itinéraires croisés de Léon Duguit et Émile Durkheim au tournant du siècle », *Genèses*, numéro 2, 1990, p. 5-28
- DIDRY Claude, « Léon Duguit, ou le service public en action », *Revue d'histoire moderne et contemporaine*, numéro 3, 2005, p. 88-97
- DIDRY Claude, « Durkheim et le droit : ouverture et limites d'une découverte sociologique » in CUIN Charles-Henry et DURAN Patrice, *Le travail sociologique, du concept à l'analyse : mélanges en l'honneur de François Chazel*, Paris, Presses universitaires de Paris-Sorbonne, 2011, p. 49-60
- DIDRY Claude, *L'institution du travail : droit et salariat dans l'histoire*, Paris, La Dispute, 2016
- DOGAN Mattei, « Les filières de la carrière politique », *Revue française de science politique*, VIII, 4, 1967, p. 468-492
- DOGLIANI Patrizia, *Un laboratoire du socialisme municipal : France (1880-1920)*, thèse pour le doctorat d'histoire, Université Paris 8, 1991
- DONZELOT Jacques, *L'invention du social : essai sur le déclin des passions politiques*, Paris, Fayard, 1984
- DORANDEU Renaud, « Faire de la politique » : contribution à l'étude des processus de politisation. L'exemple de l'Hérault de 1848 à 1914, thèse pour le doctorat de science politique, Université Montpellier I, 1992
- DORANDEU Renaud, « Les pèlerins constitutionnels : éléments pour une sociologie des influences juridiques » in MÉNY Yves (dir.), *La politique du mimétisme institutionnel : la greffe et le rejet*, L'Harmattan, 1993, p. 83-103
- DOUGLAS Mary, *Comment pensent les institutions*, traduction d'Anne Abeillé, Paris, La Découverte/MAUSS, 1999 [1986]
- DRAGO Roland, « Compte-rendu de Jacques Cadart, *Les tribunaux judiciaires et la notion de service public : la notion judiciaire de service public* (Paris, Sirey, 1954) », *Revue du droit public*, 1954, p. 862-863
- DRAGO Roland, IMBERT Jean, MONNIER François et TULARD Jean (dir.), *Dictionnaire biographique des membres du Conseil d'État*, Paris, Fayard, 2004
- DUBOIS de CARRATIER Laurent, « L'influence de la culture privatiste sur la doctrine administrative du dix-neuvième siècle », *Droit écrit*, 2001, numéro 1, p. 3-26
- DUBOIS Françoise, ENGUÉLÉGUÉLÉ Maurice, LEFEVRE Géraldine et LOISELLE Marc, « La contestation du droit administratif dans le champ intellectuel et politique » in CHEVALLIER Jacques (dir.), *Le droit administratif en mutation*, Paris, PUF, 1993

- DUBOIS Vincent, *La vie au guichet : administrer la misère*, Paris, Éditions du Seuil, 2015 [1999]
- DUMONS Bruno et POLLET Gilles (dir.), *Élites et pouvoirs locaux : la France du Sud-Est sous la Troisième République*, Lyon, Presses universitaires de Lyon, 1999
- DUMONS Bruno et POLLET Gilles, « Universitaires et construction de l'État-providence : la formation économique et juridique des élites françaises (1890-1914) », *Revue d'histoire des facultés de droit et de la science juridique*, numéro 20, 1999, p. 179-195
- DUMONS Bruno, POLLET Gilles et SAUNIER Pierre-Yves, *Les élites municipales sous la Troisième République*, Paris, Éditions du CNRS, 2002 [1998]
- DUPRÉ Xavier et KALUSZYNSKI Martine (dir.), *Le droit en révolution(s) : regards sur la critique du droit des années 1970 à nos jours*, Paris, LGDJ, 2011
- DURELLE-MARC Yann-Arzel, « Pour “une idée raisonnée de ce que doit être un bon système de finances” : Paul Leroy-Beaulieu (1843-1916) ou la science des finances publiques à la fin du dix-neuvième siècle » in AUDREN Frédéric, HALPÉRIN Jean-Louis et STORALAMARRE Annie (dir.), *La République et son droit (1870-1930)*, Besançon, Presses universitaires de Franche-Comté, 2011, p. 165-183
- DUVAL Julien, « L'analyse des correspondances et la construction des champs », *Actes de la recherche en sciences sociales*, numéro 200, 2013, p. 110-123
- DUVERGER Maurice, « Gaston Jèze, juriste financier », *Revue de science et de législation financières*, numéro 1, 1954, p. 19-23
- EDELMAN Bernard, *Quand les juristes inventent le réel*, Paris, Hermann, 2007
- EISENMANN Charles, « Droit public, droit privé », *Revue du droit public*, 1952, p. 904-979
- EISENMANN Charles, « Le rapport entre la compétence juridictionnelle et le droit applicable en droit administratif français », *Mélanges Jacques Maury*, Paris, Sirey, 1960, p. 555-568
- EISENMANN Charles, « Quelques problèmes de méthodologie des définitions et des classifications en science juridique », *Archives de philosophie du droit*, numéro 11, 1966, p. 11-42
- EISENMANN Charles, *Cours de droit administratif*, Paris, LGDJ, 1982
- EISENMANN Charles, *Écrits de droit administratif*, Paris, Dalloz, 2013
- ELIAS Norbert, *La dynamique de l'Occident*, traduction de Pierre Kamnitzer, Paris, Calmann-Lévy, 1991 [1939], p. 153-183
- ELIAS Norbert, *La société de cour*, traduction de Pierre Kamnitzer, Paris, Calmann-Lévy, 1974 [1969]
- ELLIS Jack D., *The Physician-legislators of France: Medicine and Politics in the Early French Republic (1870-1914)*, Cambridge, Cambridge University Press, 1990
- ELWITT Sanford, *The Third Republic defended: Bourgeois Reform in France (1880-1914)*, Baton-Rouge, Louisiana State University Press, 1986
- ESPAGNO Delphine, *Essai de refondation de la notion de service public en droit administratif français*, thèse pour le doctorat de droit public, Toulouse, 1998
- ESPAGNO Delphine, « Les sources originelles du service public », *Cahiers du LERASS*, numéro 43, 1998, p. 100-115

- ESPAGNO Delphine, « Une rencontre entre Léon Duguit et Maurice Hauriou : l'analyse institutionnelle du service public », *Mélanges en l'honneur du Professeur Jean-Arnaud Mazères*, Paris, Litec, 2008, p. 333-351
- ESPAGNO Delphine, *Léon Duguit : de la sociologie et du droit*, Le Mans, L'épilogue, 2013
- ESPUGLAS Pierre, *Le service public*, Paris, Dalloz, 2002 [1998]
- ESTÈBE Jean, *Les ministres de la République (1871-1914)*, Paris, Presses de la FNSP, 1982
- EWALD François, « La politique sociale des opportunistes » in BERSTEIN Serge et RUDELLE Odile (dir.), *Le modèle républicain*, Paris, PUF, 1992, p. 173-187
- FABIANI Jean-Louis, *Les philosophes de la République*, Paris, Éditions de Minuit, 1988
- FABIANI Jean-Louis, « La généralisation dans les sciences historiques : obstacle épistémologique ou ambition légitime ? », *Annales histoire sciences sociales*, numéro 1, 2007, p. 9-28
- FABIANI Jean-Louis, *Qu'est-ce qu'un philosophe français ? La vie sociale des concepts (1880-1980)*, Paris, Éditions de l'EHESS, 2010
- FABIANI Jean-Louis, « L'idée républicaine et ses métamorphoses » in FONTAINE Marion, MONIER Frédéric et PROCHASSON Christophe (dir.), *Une contre-histoire de la Troisième République*, Paris, La Découverte, 2013, p. 216-228
- FABIANI Jean-Louis, *Pierre Bourdieu : un structuralisme héroïque*, Paris, Éditions du Seuil, 2016
- FABRE Martine « La doctrine sous Vichy : analyse systématique des revues de droit privé de juin 1940 à juin 1944 » in DURAND Bernard, LE CROM Jean-Pierre et SOMMA Alessandro (dir.), *Le droit sous Vichy*, Francfort sur le Main, Vittorio Klostermann, 2006, p. 375-401
- FAGGION Lucien et VERDON Laure, *Le don et le contre-don : usages et ambiguïtés d'un paradigme anthropologique à l'époque médiévale et moderne*, Aix-en-Provence, Publications de l'université de Provence, 2010
- FARGE Arlette, *Le goût de l'archive*, Paris, Éditions du Seuil, 1989
- FAVEREAU Olivier, « L'économie du sociologue ou penser (l'orthodoxie) à partir de Pierre Bourdieu » in LAHIRE Bernard (dir.), *Le travail sociologique de Pierre Bourdieu : dettes et critiques*, Paris, La Découverte, 2001
- FAVRE Pierre, *Naissances de la science politique en France (1870-1914)*, Paris, Fayard, 1989
- FIECHTER Jean-Jacques, *Le socialisme français de l'Affaire Dreyfus à la Grande Guerre*, Genève, Droz, 1965
- FONTAINE Marion, MONIER Frédéric et PROCHASSON Christophe (dir.), *Une contre-histoire de la Troisième République*, Paris, La Découverte, 2013
- FONTAINE Marion, « La République est ouverte à toutes les classes sociales » in FONTAINE Marion, MONIER Frédéric et PROCHASSON Christophe (dir.), *Une contre-histoire de la Troisième République*, Paris, La Découverte, 2013, p. 150-161
- FORTSAKIS Théodore, *Conceptualisme et empirisme en droit administratif français*, Paris, LGDJ, 1987
- FOUCAULT Michel, *Histoire de la sexualité*, Paris, Gallimard, volume 1 (« La volonté de savoir »), 1976

FOUGÈRE Louis (dir.), *Le Conseil d'État : son histoire à travers les documents d'époque (1799-1974)*, Paris, Éditions du CNRS, 1974

FOULQUIER Norbert, *Les droits publics subjectifs des administrés : émergence d'une conception en droit administratif français du dix-neuvième au vingtième siècle*, Paris, Dalloz, 2003

FOURCAUT Annie, *Bobigny, banlieue rouge*, Paris, Presses de Sciences-po, 1986

FOURCAUT Annie, « Loger la classe ouvrière en banlieue parisienne dans l'entre-deux-guerres : l'exemple de la cité Pax à Bagneux » in MAGRI Susanna et TOPALOV Christian (dir.), *Villes ouvrières (1900-1950)*, L'Harmattan, 1989, p. 143-153

FOURNIER Jacques, « Maurice Hauriou, arrêliste », *Études et documents du Conseil d'État*, numéro 11, 1957, p. 155-161

FOURNIER Marcel, *Émile Durkheim (1858-1917)*, Paris, Fayard, 2007

FOURNIER Marcel, *Marcel Mauss*, Paris, Fayard, 1994

FOURQUET François, « L'accumulation du pouvoir ou le désir d'État », *Recherches*, numéro 46, 1982, p. 33-34

FOUSSARD Dominique, « Le juge et la doctrine : le regard d'un avocat aux Conseils », *Droits*, numéro 20, 1994, p. 133-142

FRANÇOIS Bastien, « Le juge, le droit et la politique : éléments d'une analyse politiste », *Revue française de droit constitutionnel*, numéro 1, 1990, p. 49-70

FRANÇOIS Bastien, « Du juridictionnel au juridique » in CHEVALLIER Jacques (dir.), *Droit et politique*, Paris, PUF, 1993, p. 201-225

FRANÇOIS Bastien, « La constitution du droit ? La doctrine constitutionnelle à la recherche d'une légitimité juridique et d'un horizon pratique » in BERNARD Alain et POIRMEUR Yves (dir.), *La doctrine juridique*, Paris, PUF, 1993, p. 210-229

FRANÇOIS Bastien, « Préalables avant de prendre le droit comme objet : notations en forme de plaidoyer pour un point de vue a-disciplinaire mais néanmoins soucieux des impensés disciplinaires » in COMMAILLE Jacques, DUMOULIN Laurence et ROBERT Cécile (dir.), *La juridicisation du politique : leçons scientifiques*, Paris, LGDJ, 2000, p. 115-121

FRANÇOIS Bastien, « Une théorie des contraintes juridiques peut-elle n'être que juridique ? » in CHAMPEIL-DESPLATS Véronique, GRZEGORCZYK Grégoire et TROPER Michel (dir.), *Théorie des contraintes juridiques*, Paris, LGDJ, 2005, p. 169-176

FREEDMAN Charles, *The Conseil d'État in modern France*, New York, Columbia University Press, 1961

FREIDSON Eliot, *Professional Powers: a Study of the Institutionalization of Formal Knowledge*, Chicago University Press, 1986

FRIOT Bernard, « La cotisation sociale, un commun fondateur d'une production alternative » in BOCCON-GIBOD Thomas et CRÉTOIS Pierre (dir.), *État social, propriété publique et biens communs*, Lormont, Le bord de l'eau, 2015, p. 169-185

FUSTER Édouard, « L'éducation sociale des femmes et leur rôle dans les services publics », *La Française*, 23 octobre 1921, republié dans *Vie sociale*, numéros 2-3, 1988, p. 65-67

GAÏTI Brigitte, « Histoire d'une renaissance : l'esprit du service public », *Politix*, numéro 6, 1989, p. 61-67

- GALBRAITH James Kenneth, *L'État prédateur*, traduction de Françoise et Paul Chemla, Paris, Éditions du Seuil, 2009 [2008]
- GALLENGA Ghislaine, *Le feu aux poudres : une ethnologie de la modernisation du service public*, Paris, éditions du CTHS, 2011
- GALLENGA Ghislaine (dir.), *De la porosité des secteurs public et privé. Une anthropologie du service public en Méditerranée*, Aix-en-Provence, Presses universitaires de Provence, 2012
- GARCIA VILLEGAS Mauricio, « Champ juridique et sciences sociales en France et aux États-Unis », *L'Année sociologique*, volume 59, 2009, p. 29-62
- GARKINKEL Harold, *Recherches en ethnométhodologie*, traduction de Michel Barthélémy, Baudouin Dupret, Jean-Manuel de Queiroz et Louis Quéré, Paris, PUF, 2007 [1967]
- GARRIGOU Alain, *Histoire sociale du suffrage universel (1848-2000)*, Paris, Éditions du Seuil, 2002
- GATTI-MONTAIN Jacqueline, *Le système d'enseignement du droit en France*, Lyon, Presses universitaires de Lyon, 1987
- GAUDEMET Yves-Henri, *Les juristes et la vie politique de la Troisième République*, Paris, PUF, 1970
- GAUDIN Jean-Pierre, *Technopolis : crises urbaines et innovations municipales*, Paris, PUF, 1989
- GAZIER François, « Le chœur à deux voix de la doctrine et de la jurisprudence », *Études et documents du Conseil d'État*, 1956, p. 156-158
- GEERTZ Clifford, *Ici et là-bas : l'anthropologue comme auteur*, traduction de Daniel Lemoine, Paris, Métailié, 1996
- GEISON Gerald (dir.), *Professions and the French State*, Philadelphia, University of Pennsylvania Press, 1984
- GENET Jean-Philippe, « Genèse de l'État moderne : les enjeux d'un programme de recherche », *Actes de la recherche en sciences sociales*, numéro 118, 1997, p. 3-18
- GENET Jean-Philippe, « A propos de Pierre Bourdieu et de la genèse de l'État moderne », *Actes de la recherche en sciences sociales*, numéros 201-202, 2014, p. 98-105
- GENEVOIS Bruno, « Le commissaire du gouvernement devant le Conseil d'État statuant au contentieux ou la stratégie de la persuasion » in CHAMPEIL-DESPLATS Véronique, GRZEGORCZYK Grégoire et TROPER Michel (dir.), *Théorie des contraintes juridiques*, Paris, LGDJ, 2005, p. 91-108
- GEOFFROY Jean-Baptiste, « Service public et prérogatives de puissance publique : réflexions sur les déboires d'un couple célèbre », *Revue du droit public*, 1987, p. 49-89
- GIDE Charles, *Coopération et économie sociale*, Paris, L'Harmattan, 2001
- GINZBURG Carlo, *Mythes, emblèmes, traces ; morphologie et histoire*, traduction de Monique Aymard, Elsa Bonan, Christian Paoloni et Martine Sancini-Vignet revue par Martin Rueff, Paris, Verdier, 2010 [1986]
- GJIDARA Marc, *La fonction administrative contentieuse : étude de science administrative*, Paris, LGDJ, 1972
- GLASER Barney et STRAUSS Anselm, *The discovery of grounded theory: strategies for qualitative research*, Chicago, Aldine Publishing Company, 1967

- GLEIZAL Jean-Jacques, *Le droit politique de l'État : essai sur la production historique du droit administratif*, Paris, PUF, 1980
- GONOD Pascale, *Édouard Laferrière : un juriste au service de la République*, Paris, LGDJ, 1997
- GONOD Pascale, *Édouard Laferrière : textes réunis et présentés par Pascale Gonod*, Paris, PUF, 1999
- GRANGER Christophe, *La destruction de l'université française*, Paris, La Fabrique, 2015
- GRÉGOIRE Roger, *La fonction publique*, Paris, Armand Colin, 1954
- GREILSAMMER Ilan, *Léon Blum*, Paris, Flammarion, 1996
- GRELON André, « L'ingénieur catholique et son rôle social » in COHEN Yves et BAUDOUÏ Rémi (dir.), *Les chantiers de la paix sociale (1900-1940)*, Paris, ENS Éditions, 1995, p. 167-184
- GROS Dominique, « La légitimation par le droit » in BARUCH Marc-Olivier et DUCLERT Vincent (dir.), *Serviteurs de l'État : une histoire politique de l'administration française (1875-1945)*, Paris, La Découverte, 2000, p. 20-21.
- GUERRAND Roger-Henri et RUPP Marie-Antoinette, *Brève histoire du Service social en France (1896-1976)*, Toulouse, Privat, 1978
- GUESLIN André, *L'invention de l'économie sociale*, Paris, Économica, 1998
- GUESLIN André et GUILLAUME Pierre (dir.), *De la charité médiévale à la protection sociale : économie de la protection sociale du Moyen Âge à l'époque contemporaine*, Paris, Les éditions ouvrières, 1992
- GUGLIELMI Gilles-Jean (dir.), *Histoire et service public*, Paris, PUF, 2004
- GUGLIELMI Gilles-Jean, « Les juristes, le service public et les entreprises publiques aux dix-neuvième et vingtième siècle », *Revue d'histoire moderne et contemporaine*, numéro 52-3, 2005, p. 98-118
- GUGLIELMI Gilles-Jean et KOUBI Geneviève, *La gratuité, une question de droit ?*, Paris, L'Harmattan, 2003
- GUGLIELMI Gilles-Jean et KOUBI Geneviève, *Droit du service public*, Paris, Montchrestien, 2011
- GUINARD Dorian, *Réflexions sur la construction d'une notion juridique : l'exemple de la notion de services d'intérêt général*, Paris, L'Harmattan, 2011
- HABERMAS Jürgen, *L'espace public : archéologie de la publicité comme dimension constitutive de la société bourgeoise*, Paris, Payot, 1988 [1962]
- HAKIM Nader et MELLERAY Fabrice (dir.), *Le renouveau de la doctrine française : les grands auteurs de la pensée juridique au tournant du vingtième siècle*, Paris, Dalloz, 2009
- HALL Peter Dobkin, *Inventing the Nonprofit Sector: Essays on Philanthropy, Voluntarism and Nonprofit Organizations*, Baltimore, John Hopkins University Press, 1992
- HALLIDAY Terence, « The politics of lawyers: an emerging agenda », *Law and social inquiry*, volume 24, numéro 4, 1999, p. 1007-1011
- HALPÉRIN Jean-Louis (dir.), *Paris, capitale juridique (1804-1950) : études de socio-histoire sur la Faculté de droit de Paris*, Paris, Éditions Rue d'Ulm, 2011

- HALPÉRIN Jean-Louis, « Un gouvernement de professeurs : réalité ou illusion ? » in HALPÉRIN Jean-Louis (dir.), *Paris, capitale juridique*, p. 45-88
- HALPÉRIN Jean-Louis, « Un modèle français de droit républicain ? » in AUDREN Frédéric, HALPÉRIN Jean-Louis et STORA-LAMARRE Annie (dir.), *La République et son droit (1870-1930)*, Besançon, Presses universitaires de Franche-Comté, 2011, p. 479-495
- HALPÉRIN Jean-Louis, « Les styles judiciaires : des traditions nationales ? », *Droit et société*, numéro 91, 2015, p. 491-504
- HAMSON Charles-John, *Executive discretion and judicial control: an aspect of the French Conseil d'État*, Londres, Stevens and Sons, 1954
- HAMSON Charles-John, « Vues anglaises sur le Conseil d'État français », *Revue du droit public*, 1956, p. 1049-1057
- HANLEY Sarah, *Le lit de justice des rois de France : l'idéologie constitutionnelle dans la légende, le rituel et le discours*, traduction d'André Charpentier, Paris, Aubier, 1991 [1983]
- HARLOW Carol, « “La Huronne au Palais-Royal” or a naive perspective on administrative law », *Journal of Law and Society*, 2000, numéro 2, p. 322-327
- HARTOG François, *Régimes d'historicité : présentisme et expériences du temps*, Paris, Éditions du Seuil, 2002
- HASTINGS Michael, *Halluin la rouge (1919-1939)*, Lille, Presses universitaires de Lille, 1991
- HAUCHECORNE Mathieu, « Faire du terrain en pensée politique », *Politix*, numéro 100, 2012, p. 149-165
- HAZAREESINGH Sudhir, « La fondation de la République : histoire, mythe et contre-histoire » in FONTAINE Marion, MONIER Frédéric et PROCHASSON Christophe (dir.), *Une contre-histoire de la Troisième République*, Paris, La Découverte, 2013, p. 243-256
- HEAD John G., *Public goods and public welfare*, North Carolina, Duke University Press, 1974
- HEGEL Friedrich, *Principes de la philosophie du droit*, traduction de Jean-Louis Vieillard-Baron, Paris, GF Flammarion, 1999 [1821]
- HEILBRON Johan, *Naissance de la sociologie*, Marseille, Agone, 2006 [1990]
- HEILBRON Johan, LENOIR Rémi et SAPIRO Gisèle (dir.), *Pour une histoire des sciences sociales: hommage à Pierre Bourdieu*, Paris, Fayard, 2004
- HEILBRON Johan, *French Sociology*, Ithaca, Cornell University Press, 2015
- HERRERA Carlos-Miguel, *Par le droit, au-delà du droit : textes sur le socialisme juridique*, Paris, Kimé, 2003
- HERRERA Carlos-Miguel, « Socialisme juridique et droit naturel : à propos d'Emmanuel Lévy » in HERRERA Carlos-Miguel (dir.), *Les juristes face au politique : le droit, la gauche, la doctrine sous la Troisième République*, Paris, Kimé, 2003, tome 1, p. 69-84
- HERTZ Robert, *Un ethnologue dans les tranchées*, Paris, CNRS Éditions, 2002
- HILDESHEIMER Françoise, « Une politique pour les archives ? (1880-1940) » in BARUCH Marc-Olivier et DUCLERT Vincent (dir.), *Serviteurs de l'État : une histoire politique de l'administration française (1875-1945)*, Paris, Paris, La Découverte, 2000, p. 373-386
- HÉLY Matthieu, « L'économie sociale et solidaire n'existe pas », *La vie des idées*, février 2008, p. 1-14

- HÉNAFF Marcel, *Le prix de la vérité : le don, l'argent, la philosophie*, Paris, Seuil, 2002
- HÉRITIER Annie, « Un catalogue des projets d'impôt sur le revenu : une analyse fiscale de 1848 à 1914 », *Revue du Trésor*, numéro 7, 1999, p. 418-431
- HERMITTE Marie-Angèle, « Le droit est un autre monde », *Enquête*, numéro 7, 1999, p. 17-37
- HERRERA Carlos-Miguel, « Socialisme juridique et droit administratif », in MOHNHAUPT Heinz et KERVÉGAN Jean-François, *Influences et réceptions mutuelles du droit et de la philosophie en France et en Allemagne*, Francfort, Klostermann, 2001, p. 405-444
- HERRERA Carlos Miguel (dir.), *Les juristes face au politique : le droit, la gauche, la doctrine sous la Troisième République*, Paris, Kimé, 2003 (tome I) et 2005 (tome II)
- HERTZOG Robert, *Recherches sur la gratuité et la non-gratuité des services publics*, thèse, Strasbourg, 1972
- HILL Jonathan, « Public law and private law: more (French) food for thought », *Public law*, 1985, p. 14-21
- HOBBS Thomas, *Béhémoth ou le long Parlement* dans HOBBS Thomas, *Œuvres complètes*, traduction de Luc Borot, Paris, Vrin, tome 9, 1990 [1682]
- HOBBS Thomas, *Éléments de la loi naturelle et politique*, traduction d'Arnaud Milanese, Paris, Allia, 2006 [1640]
- HOBSBAWM Eric et RANGER Terence (dir.), *L'invention de la tradition*, traduction de Christine Vivier, Paris, Éditions Amsterdam, 2006 [1983]
- HOOCK Jochen, *Le problème de la réforme de l'État en France, 1880-1935*, Paris, Presses de la FNSP, 1970
- HORNE Janet, *A Social Laboratory for Modern France: the Musée Social and the Rise of the Welfare State*, Durham, Duke University Press, 2002
- HUGHES Everett, « Institutional Office and the Person », *American Journal of Sociology*, numéro 43(3), 1937, p. 404-413
- HUGHES Everett, « The Ecology of Race Relations » in HUGHES Everett et THOMPSON Edgar (dir.), *Race: Individual and Collective Behavior*, Glencoe, Free Press, 1958, p. 152-256
- HUGHES Everett, *Le regard sociologique : essais choisis*, traduction de Jean-Michel Chapoulie, Paris, Éditions de l'EHESS, 1996
- HUNSMANN Moritz et KAPP Sébastien, *Devenir chercheur : écrire une thèse en sciences sociales*, Paris, Éditions de l'EHESS, 2013
- IHL Olivier, *Le mérite et la République : essai sur la société des émules*, Paris, Gallimard, 2007
- IHL Olivier, KALUSZYNSKI Martine et POLLET Gilles (dir.), *Les sciences de gouvernement*, Paris, Economica, 2003
- ISRAËL Liora, *Robes noires, années sombres : avocats et magistrats en résistance pendant la Seconde Guerre mondiale*, Paris, Fayard, 2005
- ISRAËL Liora, « Compte-rendu de Marc Boninchi, *Vichy et l'Ordre moral*, 2005 », *Le Mouvement social*, numéro 226, 2009, p. 103-105
- ISRAËL Liora, « Question(s) de méthodes : se saisir du droit en sociologue », *Droit et société*, numéros 69-70, 2008, p. 381-395

- ISRAËL Liora, *L'arme du droit*, Paris, Presses de Sciences-po, 2009
- ISRAËL Liora, SACRISTE Guillaume, VAUCHEZ Antoine et WILLEMEZ Laurent (dir.), *Sur la portée sociale du droit : usage et légitimité du registre juridique*, Paris, PUF, 2005
- JABLONKA Ivan, *L'histoire est une littérature contemporaine : manifeste pour les sciences sociales*, Paris, Éditions du Seuil, 2014
- JAMIN Christophe et JESTAZ Philippe, *La doctrine*, Paris, Dalloz, 2004
- JEON Ji-Hyun, « Quelques jalons pour une histoire des juristes au sein du Parti socialiste » in HERRERA Carlos-Miguel (dir.), *Les juristes face au politique : le droit, la gauche, la doctrine sous la Troisième République*, Paris, Kimé, 2005, tome 2, p. 45-60
- JESTAZ Philippe, « “Doctrine” VS sociologie : le refus des juristes », *Droit et société*, numéro 92, 2016, p. 139-157
- JOANA Jean, « L'action publique municipale sous la Troisième République (1884-1939) : bilans et perspectives de recherches », *Politix*, numéro 42, 1998, p. 151-178
- JOANA Jean, « La Commune contre le municipalisme : débat public et politiques municipales à Avignon sous la Troisième République », *Genèses*, numéro 43, 2001, p. 89-111
- JOLY Marc, « La pensée sociologique de Jean Jaurès », *Cahiers Jaurès*, numéro 197, 2010, p. 53-72
- JONES Stuart, *The French State in question: public law and political argument in the Third Republic*, Cambridge, Cambridge University Press, 1993
- JONES Stuart et WRIGHT Julian (dir.), *Pluralism and the Idea of the Republic in France*, New York, Palgrave Macmillan, 2012
- JOUANJAN Olivier, *Une histoire de la pensée juridique en Allemagne (1800-1918)*, Paris, PUF, 2005
- JOURDAN Philippe, « La formation du concept de service public », *Revue du droit public*, 1987, p. 89-118
- JUVIGNY Pierre, « Un grand commissaire du gouvernement : Léon Blum », *Le Conseil d'État : livre jubilaire pour commémorer son cent-cinquantième anniversaire*, Paris, Sirey, 1952, p. 337-340
- KALUSZYNSKI Martine, « Un paternalisme juridique : les hommes de la Société générale des prisons (1877-1900) » in TOPALOV Christian (dir.), *Laboratoires du nouveau siècle : la nébuleuse réformatrice et ses réseaux en France (1880-1914)*, Paris, Éditions de l'EHESS, p. 161-185
- KALUSZYNSKI Martine, « Sous les pavés, le droit : le mouvement “Critique du droit” ou quand le droit retrouve la politique », *Droit et société*, numéro 76, 2010, p. 523-541
- KALUSZYNSKI Martine et WANICH Sophie (dir.), *L'État contre la politique ? Les expressions historiques de l'étatisation*, Paris, L'Harmattan, 1998
- KALUSZYNSKI Martine et PAYRE Renaud (dir.), *Savoirs de gouvernement : circulation(s), traduction(s), réception(s)*, Paris, Économica, 2003
- KANTOROWICZ Ernst, *Les deux corps du roi : essai sur la théologie politique au Moyen Âge*, traduction de Jean-Philippe et Nicole Genet, Paris, Gallimard, 1989 [1957]
- KANTOROWICZ Ernst, « La royauté médiévale sous l'impact d'une conception scientifique du droit », *Politix*, numéro 32, 1995, p. 5-22

KAPLAN Robert Elliot, *Forgotten Crisis: The Fin-de-Siècle Crisis of Democracy in France*, Oxford, Berg, 1995

KARADY Victor, « Biographie de Maurice Halbwachs » in HALBWACHS Maurice, *Classes sociales et morphologie*, Paris, Éditions de Minuit, 1972, p. 9-22

KARADY Victor, « Durkheim, les sciences sociales et l'Université : bilan d'un semi-échec », *Revue française de sociologie*, 17 (2), 1976, p. 267-311

KARADY Victor, « Stratégies de réussite et modes de faire-valoir de la sociologie chez les durkheimiens », *Revue française de sociologie*, 20 (1), 1979, p. 49-82

KARADY Victor, « Les professeurs de la République : le marché scolaire, les réformes universitaires et les transformations de la fonction professorale à la fin du dix-neuvième siècle », *Actes de la recherche en sciences sociales*, numéro 48, 1983, p. 90-112

KARPIK Lucien, *Les avocats entre l'État, le marché et le public (1274-1994)*, Paris, Gallimard, 1995

KEGLON Douglas, « The sociology of professions: an emerging perspective », *Sociology of work and occupations*, volume 5, numéro 3, 1978, p. 259-283

KESSLER Denis, « Adieu 1945, raccrochons notre pays au monde ! », *Challenges*, 4 octobre 2007, p. 38

KESSLER Marie-Christine, *Le Conseil d'État*, Paris, Armand Colin, 1968

KESSLER Marie-Christine, « Historique du système de formation et de recrutement des hauts fonctionnaires », *Revue française d'administration publique*, numéro 1, 1977, p. 9-52

KOSELLECK Reinhart, *Le futur passé : contribution à la sémantique des temps historiques*, traduction de Jochen et Marie-Claire Hock, Paris, Éditions de l'EHESS, 1990

KÖTZ Hein, « The Role of the Judge in the Court-Room: the Common Law and Civil Law Compared », *Journal of South African Law*, 1, 1987, p. 35-43

KOUBI Geneviève (dir.), *Doctrines et doctrines en droit public*, Toulouse, Presses universitaires de Toulouse, 1997

KOUBI Geneviève, « Révolution et service public pendant la Commune de Paris de 1871 » in GUGLIELMI Gilles-Jean, *Histoire et service public* (dir.), Paris, PUF, 2004, p. 83-142

KUKLICK Henrika, « Restructuring the Past: Toward an Appreciation of the Social Context of Social Science », *Sociological Quarterly*, volume 21, numéro 1, 1980, p. 5-21

LACHAISE Bernard, *Le pouvoir municipal à Angoulême de 1884 à 1939*, thèse pour le doctorat d'histoire, Université Bordeaux III, 1982

LACOUTURE Jean, *Léon Blum*, Paris, Éditions du Seuil, 1977

L'HUILLIER Jean, « À propos de la crise de la notion de service public », *Recueil Dalloz*, 1955, p. 119-123

L'HUILLIER Jean, « Nouvelles réflexions sur le service public », *Recueil Dalloz*, 1957, XVI, p. 91-96

LABETOULLE Daniel, « Remarques sur l'élaboration des décisions du Conseil d'État statuant au contentieux », *Mélanges Chapus*, Paris, Montchrestien, 1992, p. 333-341

LABORDE Cécile, *Pluralist Thought and the State in Britain and France (1900-1925)*, Basingstoke, MacMillan, 2000

LABORDE-LACOSTE Marcel, « La vie et la personnalité de Léon Duguit », *Revue juridique et économique du Sud-Ouest*, 1959, numéros 1-2, p. 93-114

LACROIX Bernard, *Durkheim et le politique*, Paris, Presses de la FNSP, 1981

LACROIX Bernard, « Six observations sur l'intérêt de la démarche prosopographique dans le travail historiographique » in CHALINE Jean-Pierre, CORBIN Alain et MAYEUR Jean-Marie (dir.), *Les parlementaires de la Troisième République*, Paris, Publications de la Sorbonne, 2003, p. 27-42

LAFERRIÈRE François-Julien, « Firmin et Édouard Laferrière, juristes français », *Revue administrative*, numéro 282, 1994, p. 636-648

LAGROYE Jacques, « La légitimation » in GRAWITZ Madeleine et LECA Jean (dir.), *Traité de science politique*, Paris, PUF, 1985, volume 1, p. 395-468

LAGROYE Jacques, « On ne subit pas son rôle », *Politix*, numéro 38, 1997, p. 7-17

LAGROYE Jacques et OFFERLÉ Michel (dir.), *Sociologie de l'institution*, Paris, Belin, 2011

LALUMIÈRE Pierre, « Les cadres sociaux de la connaissance financière », *Revue de science et de législation financières*, janvier 1963, p. 30-42

LANGROD Georges, « The French Council of State: its role in the formulation and the implementation of administrative law », *American Political Science Review*, numéro 49, issue 3, 1955, p. 673-692

LASCOUMES Pierre, « Le droit comme science sociale : la place d'Émile Durkheim dans les débats entre juristes et sociologues à la charnière des deux derniers siècles (1870-1914) » in CHAZEL François et COMMAILLE Jacques (dir.), *Normes juridiques et régulation sociale*, Paris, LGDJ, 1991, p. 39-49

LASCOUMES Pierre et LE BOURHIS Jean-Pierre, « Des "passe-droits" aux passes du droit : la mise en œuvre socio-juridique de l'action publique », *Droit et société*, numéro 32, 1996, p. 51-73

LASCOUMES Pierre et SERVERIN Evelyne, « Le droit comme activité sociale : pour une approche wébérienne des activités juridiques », *Droit et société*, numéro 9, 1988, p. 165-185

LATOUR Bruno, *La fabrique du droit : une ethnographie du Conseil d'État*, Paris, La Découverte, 2002

LATOURNERIE Dominique, *Le Conseil d'État : « au nom du peuple français »*, Paris, Dalloz, 2005

LATOURNERIE Roger, « Sur un Lazare juridique, bulletin de santé de la notion de service public », *Études et documents du Conseil d'État*, 1960, p. 61-159

LEBARON Frédéric et LE ROUX Brigitte (dir.), *La méthodologie de Pierre Bourdieu en action : espace culturel, espace social et analyse des données*, Paris, Dunod, 2015

LE BÉGUEC Gilles, *Barreau, politique et culture à la Belle Époque*, Limoges, Presses universitaires de Limoges, 1993

LE BÉGUEC Gilles, *La République des avocats*, Paris, Armand Colin, 2003

LE BERRE Hugues, *Les revirements de jurisprudence en droit administratif de l'an VIII à 1998*, Paris, LGDJ, 1999

LÉCUYER Carole, « Une nouvelle figure de la jeune fille sous la Troisième République : l'étudiante », *Clio : histoire, femmes et société*, numéro 4, 1996, p. 166-176

- LE DIGOL Christophe, « L'enquête prosopographique : quelques commentaires sur une méthode méconnue » in PENNETIER Claude et PUDAL Bernard (dir.), *Le sujet communiste : identités militantes et laboratoires du "moi"*, Rennes, Presses universitaires de Rennes, 2014, p. 227-240
- LE DIVELLEC Armel, « La fondation et les débuts de la *Revue du droit public et de la science politique* (1894-1914), *Revue du droit public*, 2011, p. 521-553
- LEE DOWNS Laura, « La République garantit l'égalité des citoyen(ne)s » in FONTAINE Marion, MONIER Frédéric et PROCHASSON Christophe (dir.), *Une contre-histoire de la Troisième République*, Paris, La Découverte, 2013, p. 138-149
- LE LIDEC Patrick, « Aux origines du "compromis républicain" : la contribution des maires aux règles du jeu politique sous la Troisième République », *Politix*, numéro 53, 2001, p. 33-58
- LE MASNE Pierre, *Les services publics : approches économiques et enjeux sociaux*, Rennes, Presses universitaires de Rennes, 2007
- LEFEBVRE Rémi, « Le conseil des buveurs de bière de Roubaix (1892-1902) : subversion et apprentissage des règles du jeu institutionnel », *Politix*, numéro 53, 2001, p. 87-116
- LEFRANC Georges, *Le mouvement syndical sous la Troisième République*, Paris, Payot, 1968
- LEGENDRE Pierre, *Histoire de l'administration de 1750 à nos jours*, Paris, PUF, 1968
- LEGENDRE Pierre, « La facture historique des systèmes : notations pour une histoire comparative du droit administratif français », *Revue internationale de droit comparé*, volume 23 (1), janvier-mars 1971, p. 5-47
- LEGENDRE Pierre, « Prestance du Conseil d'État », *Revue historique du droit français et étranger*, 1975, numéro 15, p. 630-634
- LEGENDRE Pierre, *Trésor historique de l'État en France*, Paris, Fayard, 1992
- LEGENDRE Pierre, « Qui dit légiste dit loi et pouvoir », *Politix*, numéro 32, 1995, p. 23-44
- LÉGER Philippe, « Le dualisme juridictionnel a-t-il encore une raison d'être ? », *Mélanges en l'honneur de Jean-François Burgelin*, Paris, Dalloz, 2008, p. 233-246
- LEHINGUE Patrick, « Les différenciations sexuelles dans les pratiques culturelles » in DONNAT Olivier (dir.), *Regards croisés sur les pratiques culturelles*, Paris, La Documentation française, 2003, p. 107-128
- LEMERCIER Claire, « La France contemporaine : une impossible société civile ? », *Revue d'histoire moderne et contemporaine*, numéro 52-3, 2005, p. 166-179
- LEMERCIER Claire, « La construction d'un modèle français de service public avant 1914 », *Regards croisés sur l'économie*, numéro 2, 2007, p. 47-54
- LEMERCIER Claire et OLLIVIER Carine, « « Décrire et compter. Du bricolage à l'innovation : questions de méthode », *Terrains et travaux*, numéro 19, 2011, p. 5-16
- LEMERCIER Claire et PICARD Emmanuelle, « Quelle approche prosopographique ? » in NABONNAND Philippe et ROLLET Laurent (dir.), *Les uns et les autres... Biographies et prosopographies en histoire des sciences*, Nancy, Presses universitaires de Nancy, 2012, p. 605-630
- LEMERCIER Claire et ZALC Claire, *Méthodes quantitatives pour l'historien*, Paris, La Découverte, 2008

- LEMOINE Benjamin, *L'ordre de la dette : les infortunes de l'État et la prospérité des marchés*, Paris, La Découverte, 2016
- LENOIR Rémi, « Le droit et ses usages » in BESNARD Philippe, BORLANDI Massimo et VOGT Paul (dir.), *Division du travail et lien social*, Paris, PUF, 1993
- LENOIR Rémi, « Du droit au champ juridique » in CHAMPAGNE Patrick, PINTO Louis et SAPIRO Gisèle (dir.), *Pierre Bourdieu, sociologue*, Paris, Fayard, 2004, p. 231-248
- LENOIR Rémi, « L'État selon Pierre Bourdieu : une monopolisation de l'universel », *Revue suisse de science politique*, volume 20 (1), 2014, p. 9-13
- LEPETIT Bernard (dir.), *Les formes de l'expérience : une autre histoire sociale*, Paris, Albin Michel, 2013
- LEROY Marc, *Sociologie de l'impôt*, Paris, PUF, 2002
- LEROY Marc, *Sociologie des finances publiques*, Paris, La Découverte, 2007
- LEROY Marc, *L'impôt, l'État et la société : la sociologie fiscale de la démocratie interventionniste*, Paris, Économica, 2010
- LESPINET-MORET Isabelle, « Arthur Fontaine : de l'Office du travail au Bureau international du travail, un promoteur du droit international du travail (1891-1931) » in LE CROM Jean-Pierre (dir.), *Les acteurs de l'histoire du droit du travail*, Rennes, Presses universitaires de Rennes, 2004, p. 239-250
- LETOURNEUR Maxime, « Quelques réflexions sur la codification du droit administratif », *Mélanges Julliot de la Morandière*, Paris, Dalloz, 1964, p. 276-292
- LE VAN-LEMESLE Lucette, « L'économie politique à la conquête d'une légitimité (1896-1937) », *Actes de la recherche en sciences sociales*, numéro 47, 1983, p. 113-117
- LE VAN-LEMESLE Lucette, « L'institutionnalisation de l'économie politique en France » in BRETON Yves et LUFTALLA (dir.), *L'économie politique en France au dix-neuvième siècle*, Paris, Économica, 1991, p. 355-388
- LE VAN-LEMESLE Lucette, « Cauwès et Colson, le juriste et l'ingénieur : une ou deux conceptions du service public ? », *Revue d'histoire moderne et contemporaine*, numéro 52-3, 2005, p. 75-87
- LÉVÊQUE François, « Concepts économiques et conceptions juridiques » in KIRAT Thierry et SERVERIN Évelyne, *Le droit dans l'action économique*, Paris, Éditions du CNRS, 2000, p. 179-193
- LEVY-LEBOYER Maurice, LESCURE Michel et PLESSIS Alain (dir.), *L'impôt en France au dix-neuvième et vingtième siècle*, Paris, Comité pour l'histoire économique et financière de la France, 2006
- LIET-VEAUX Georges, « La théorie du service public, crise ou mythe ? », *Revue administrative*, mai-juin 1961, p. 256-263
- LIPSKY Michael, *Street-level Bureaucracy: Dilemma of the Individual in Public Services*, New York, Russel Sage Fondation, 1980
- LOCHAK Danièle, *Le rôle politique du juge administratif*, Paris, LGDJ, 1971
- LOCHAK Danièle, « Le droit discours de pouvoir » in HAMON Léo, *Études en l'honneur de Léo Hamon*, Paris, Économica, 1982, p. 429-444

- LOCHAK Danièle, « Les syndicats dans l'État, ou les ambiguïtés d'un combat » in DECOOPMAN Nicole (dir.), *L'actualité de la charte d'Amiens*, Paris, PUF, 1987, p. 121-149
- LOCHAK Danièle, « Le droit administratif, rempart contre l'arbitraire ? », *Pouvoirs*, 1988, numéro 46, p. 43-55
- LOCHAK Danièle (dir.), *Les usages sociaux du droit*, Paris, PUF, 1989
- LOCHAK Danièle, « La doctrine sous Vichy ou les mésaventures du positivisme » in LOCHAK Danièle (dir.), *Les usages sociaux du droit*, Paris, PUF, 1989, p. 252-285
- LOCHAK Danièle, *La justice administrative*, Paris, Montchrestien, 1992
- LOCHAK Danièle, « Réflexions sur les fonctions sociales de la responsabilité administrative » in CHEVALLIER Jacques (dir.), *Le droit administratif en mutation*, Paris, PUF, 1993
- LOISELLE Marc, « L'analyse du discours de la doctrine juridique : l'articulation des perspectives interne et externe » in BACHIR-BENLAHSEN Myriam (dir.), *Les méthodes au concret : démarches, formes de l'expérience et terrains d'investigation en science politique*, Paris, PUF, 2000, p. 187-209
- LOP Maurice, *La notion de service public*, thèse, Grenoble, 1950
- LORDON Frédéric, *La politique du capital*, Paris, Odile Jacob, 2002
- LORDON Frédéric, *L'intérêt souverain – Essai d'anthropologie économique*, Paris, La Découverte, 2006
- LUCARELLI Alberto, *Beni comuni : dalla teoria all'azione politica*, Dissensi, Viareggio, 2011
- LUKES Steven, *Émile Durkheim, his life and work: a historical study*, Palo Alto, Stanford University Press, 1973
- LUKES Steven et SCULL Andrew, *Durkheim and the Law*, Basingstoke, Palgrave Macmillan, 2013 [1983]
- MACHELON Jean-Pierre, *La République contre les libertés ? Les restrictions aux libertés publiques de 1879 à 1914*, Paris, Presses de la FNSP, 1976
- MACPHERSON Crawford Brough, « Do we need a theory of the State? », *Archives européennes de sociologie*, volume 18 (2), 1977, p. 223-244
- MAGRI Susanna et PINOL Jean-Luc, « Municipalismes », *Genèses*, numéro 10, 1993, p. 4-5
- MAGRI Susanna, « La réforme du logement populaire : la Société française des habitations à bon marché (1889-1914) » in TOPALOV Christian (dir.), *Laboratoires du nouveau siècle : la nébuleuse réformatrice et ses réseaux en France (1880-1914)*, Paris, Éditions de l'EHESS, p. 239-268
- MALEVILLE Georges, « Léon Blum au Conseil d'État », *Le vétéran socialiste*, numéro 18, mars 1960
- MALEVILLE Georges, *Conseiller l'État*, Paris, Litec, 1979
- MALHERBE Marc, *La faculté de droit de Bordeaux (1870-1970)*, Bordeaux, Presses universitaires de Bordeaux, 1996
- MARGAIRAZ Dominique, « L'invention du "service public" : entre "changement matériel" et "contrainte de nommer" », *Revue d'histoire moderne et contemporaine*, numéro 52-3, 2005, p. 10-32

- MARGAIRAZ Michel, « Les services publics économiques entre experts, praticiens et gouvernants dans le premier vingtième siècle : d'une configuration historique à l'autre », *Revue d'histoire moderne et contemporaine*, numéro 52-3, 2005, p. 132-165
- MARIOT Nicolas, « Faut-il être motivé pour tuer ? Sur quelques explications aux violences de guerre », *Genèses*, numéro 53, 2003, p. 154-177
- MARREL Guillaume, « Sociologie historique des carrières de cumul : une expérience prosopographique » in DÉLOYE Yves et VOUTAT Bernard (dir.), *Faire de la science politique : pour une analyse socio-historique du politique*, Paris, Belin, 2002, p. 201-217
- MARX Karl, *Contribution à la critique de la philosophie du droit de Hegel*, traduction de Jules Molitor, Paris, Allia, 1998 [1844]
- MARX Karl, *Le capital*, livre I, traduction de Jean-Pierre Lefebvre et alii, Paris, PUF, 1993 [1867]
- MARX Karl, *Œuvres philosophiques*, Paris, Costes, 1937
- MASSOT Jean, *Le Conseil d'État de l'an VIII à nos jours*, Paris, Adam Biro, 1999
- MASSOT Jean et GIRARDOT Thierry, *Le Conseil d'État*, Paris, La Documentation française, 1999
- MATHIOT André, « Rétrospectivement », *Études et documents du Conseil d'État*, 1979-1980, p. 20-28
- MATHIEU Bertrand et VERPEAUX Michel, *La République en droit français*, Paris, Économica, 1996
- MATHIEU Martial (dir.), *De l'école de droit à la Faculté de droit de Grenoble (1806-2006) : héritages historiques et enjeux contemporains*, Grenoble, Presses universitaires de Grenoble, 2007
- MATONTI Frédérique, « Plaidoyer pour une histoire sociale des idées politiques », *Revue d'histoire moderne et contemporaine*, numéro 59-4 bis, 2012, p. 85-104
- MATTSON Kevin, *Creating a Democratic Public*, University Park, Pennsylvania University Press, 1988
- MAUSS Marcel, *Écrits politiques*, Paris, Fayard, 1997
- MAZÈRES Jean-Arnaud, « Les facultés de droit de Paris et de province dans la production de la pensée juridique : vers une géophilosophie du droit ? » in HÉCQUARD-THÉRON Maryvonne (dir.), *Les facultés de droit, inspiratrices du droit*, Toulouse, Presses universitaires de Toulouse, 2005, p. 107-119
- MELLERAY Fabrice, « École de Bordeaux, école du service public et école duguiste : propositions de distinction », *Revue du droit public*, 2001, p. 1887-1905
- MELLERAY Fabrice, « Achille Mestre ou les débuts du droit administratif moderne », *Mélanges en l'honneur de Jacqueline Morand-Deville*, Paris, Montchrestien, 2007, p. 443-453
- MELLERAY Fabrice, « Retour sur les lois de Rolland », *Le droit administratif, permanences et convergences : mélanges en l'honneur de Jean-François Lachaume*, Paris, Dalloz, 2007, p. 709-722
- MELLERAY Fabrice, « Doctrine parisienne et doctrine de province » in AFDA, *La doctrine en droit administratif*, Paris, 2010, Litec, p. 59-67
- MELLERAY Fabrice (dir.), *Autour de Léon Duguit*, Paris, LGDJ, 2011

- MERRIMAN John, *Limoges, la ville rouge : portrait d'une ville révolutionnaire*, Paris, Belin, 1990
- MESCHERIAKOFF Alain-Serge, « L'arrêt du bac d'Eloka : légende et réalité d'une gestion privée de la puissance publique », *Revue du droit public*, 1988, p. 1059-1081
- MESTRE Jean-Louis, *Introduction historique au droit administratif français*, Paris, PUF, 1985
- MESTRE Jean-Louis, « La notion de service public d'après les débats de l'Assemblée constituante », *Études et documents du Conseil d'État*, 1989, p. 187-209
- MESTRE Jean Louis, « L'emploi de l'expression "service public" sous l'Ancien Régime » in GUGLIELMI Gilles-Jean (dir.), *Histoire et service public*, Paris, PUF, 2004, p. 21-36
- MEURET Bernard, *Le socialisme municipal : Villeurbanne 1880-1982*, Lyon, Presses universitaires de Lyon, 1982
- MAILLÉ Michel, « Sur l'enseignement des facultés de droit en France : les réformes de 1905, 1922 et 1954 », *Procès, cahiers d'analyse politique et juridique*, numéro 3, 1979, p. 78-107
- MAILLÉ Michel, « Droit constitutionnel et sciences sociales », *Revue du droit public*, 1984, p. 276-297
- MAILLÉ Michel et MICHEL Jacques, *Pour une critique du droit : du juridique au politique*, Grenoble, Maspéro, 1978
- MILET Marc, *La faculté de droit de Paris face à la vie politique, de l'affaire Scelle à l'affaire Jèze (1925-1936)*, Paris, LGDJ, 1996
- MILET Marc, *Les professeurs de droit citoyens. Entre ordre juridique et espace public, contribution à l'étude des interactions entre les débats et les engagements des juristes français (1914-1995)*, thèse pour le doctorat de science politique, Université Paris 2 Panthéon-Assas, 2000
- MILET Marc, « La fabrique de la loi : les usages de la légistique sous la Troisième République (1902-1914) » in IHL Olivier, KALUSZYNSKI Martine et POLLET Gilles (dir.), *Les sciences de gouvernement*, Paris, Économica, 2003, p. 123-141
- MILET Marc, « Le dévoiement d'un argumentaire : le suffrage des femmes dans la doctrine publiciste de la Troisième République » in AUDREN Frédéric, HALPÉRIN Jean-Louis et STORA-LAMARRE Annie (dir.), *La République et son droit (1870-1930)*, Besançon, Presses universitaires de Franche-Comté, 2011, p. 311-329
- MILET Marc, « La Faculté de droit de Paris sous la Troisième République : une domination sans partage (1871-1939) ? » in HALPÉRIN Jean-Louis (dir.), *Paris capitale juridique (1804-1950) : études de socio-histoire sur la Faculté de droit de Paris*, Paris, Éditions rue d'Ulm, 2011, p. 143-176
- MILLARD Eric, « Hauriou et la théorie de l'institution », *Droit et société*, numéros 30-31, 1995, p. 381-411
- MINEUR Didier, « Le suffrage universel et la peur du nombre dans les années 1890 : l'occasion d'une réflexion juridique foisonnante sur le thème de la réforme du gouvernement représentatif » in AUDREN Frédéric, HALPÉRIN Jean-Louis et STORA-LAMARRE Annie (dir.), *La République et son droit (1870-1930)*, La République et son droit (1870-1930), Besançon, Presses universitaires de Franche-Comté, 2011, p. 299-311
- MOCH Jules, « Henri Sellier, homme d'État », *Il y a cinquante ans Henri Sellier installait la première municipalité à direction socialiste à Suresnes*, Saint-Ouen, Maubert, 1970, p. 25-30

- MOCKLE Daniel, « Le droit administratif doit-être vu autrement ? », *Droit et société*, numéro 92, 2016, p. 231-244
- MODERNE Franck, « Les transcriptions doctrinales de l'idée de service public » in MODERNE Franck et MARCOU Gérard (dir.), *L'idée de service public dans le droit des États de l'Union européenne*, Paris, L'Harmattan, 2001, p. 9-81
- MOISSONNIER Maurice, « Les guesdistes et la bataille municipale (1891-1900) : réflexion sur les fluctuations d'une doctrine », *Cahiers d'histoire de l'Institut Maurice Thorez*, numéro 19, 1976, p. 12-34
- MOLINIER Joël, « L'apport de Gaston Jèze à la théorie des finances publiques », *Revue d'histoire des facultés de droit et de la science juridique*, numéro 12, 1991, p. 55-70
- MOLLÉ Frédéric, *Généalogie de l'ascèse bureaucratique*, Rennes, Presses universitaires de Rennes, 2006
- MONIER Frédéric, « L'État face à la contestation communiste » in BARUCH Marc-Olivier et DUCLERT Vincent (dir.), *Serviteurs de l'État*, Paris, La Découverte, 2000, p. 417-428
- MONIER Frédéric, « La République des "faveurs" » in FONTAINE Marion, MONIER Frédéric et PROCHASSON Christophe (dir.), *Une contre-histoire de la Troisième République*, Paris, La Découverte, 2013, p. 339-352
- MONNIER François (dir.), « Le Conseil d'État et les crises », *Revue administrative*, numéro spécial, 1998, p. 1-70
- MOREAU DE BELLAING Cédric, « Un bon juriste est un juriste qui ne s'arrête pas au droit : controverses autour de la réforme de la licence de droit de mars 1954 », *Droit et société*, numéro 83, 2013, p. 83-97
- MOREL Stanislas, « Au(x) cœur(s) des professions : penser le rapport des professions à l'hétéronomie avec Abbott et Bourdieu » in DEMAZIÈRE Didier et JOUVENET Morgan (dir.), *Andrew Abbott et l'héritage de l'école de Chicago*, Paris, Éditions de l'EHESS, 2016, p. 315-334
- MORGENTHAU Henry, « Note du Trésor sur la fraude et l'évasion fiscales » (21 mai 1937), publié dans *L'économie politique*, numéro 19, 2003, p. 63-71
- MOSBAH-NATANSON Sébastien, *La sociologie est à la mode : production et producteurs de sociologie en France autour de 1900*, thèse pour le doctorat en sociologie, Université Paris-Dauphine, 2007
- MUCCHIELLI Laurent, « Aux origines de la Nouvelle Histoire en France : l'évolution intellectuelle et la formation du champ des sciences sociales (1880-1930) », *Revue de synthèse*, numéro 116, janvier-mars 1995, p. 55-98
- MUCCHIELLI Laurent, *La découverte du social : naissance de la sociologie en France (1870-1914)*, Paris, La Découverte, 1998
- MURARD Lion, « La santé publique, matière administrative extraordinaire », *Revue française des affaires sociales*, 2001/4, p. 77
- MURARD Lion et ZYLBERMAN Patrick, « Experts et notables : les bureaux d'hygiène en France (1879-1914) », *Genèses*, numéro 10, 1993, p. 53-73
- MURARD Lion et ZYLBERMAN Patrick, *L'hygiène dans la République : la santé publique en France ou l'utopie contrariée (1870-1918)*, Paris, Fayard, 1996
- NABLI Bélig, « Quel pacte républicain ? », *Libération*, 21 février 2014, p. 22

- NÉGRIN Olivier, « Une légende fiscale : la définition de l'impôt de Gaston Jèze », *Revue du droit public*, 2008, p. 119-191
- NÉLIDOFF Philippe (dir.), *Les facultés de droit de province au dix-neuvième siècle : bilan et perspectives de la recherche*, Toulouse, Presses de l'Université Toulouse I, 2009 (tome I) et 2011 (tome II)
- NEVERS Jean-Yves, *Système politico-administratif communal et pouvoir local : étude d'un cas, la municipalité radicale-socialiste de Toulouse (1888-1906)*, thèse pour le doctorat de troisième cycle, Université Toulouse II, 1975
- NICOLET Claude, *L'idée républicaine en France*, Paris, Gallimard, 1982
- NISBET Robert, *The Sociological Tradition*, New Brunswick, Transaction Publishers, 1993 [1966]
- NIZARD Lucien, « À propos de la notion de service public : un juge qui veut gouverner », *Recueil Dalloz*, 1964, p. 147-154
- NIZARD Lucien, « À propos de la notion de service public : mythes étatiques et représentations sociales », *Mélanges Eisenmann*, Paris, Cujas, 1977, p. 91-98
- NOIRIEL Gérard, « Du "patronage" au "paternalisme" : la restructuration des formes de domination de la main d'œuvre dans l'industrie métallurgique française », *Le Mouvement social*, numéro 144, 1988, p. 17-35
- NOIRIEL Gérard, *Le creuset français : histoire de l'immigration*, Paris, Éditions du Seuil, 1992
- NOIRIEL Gérard, « Socio-histoire d'un concept : les usages du mot "nationalité" au dix-neuvième siècle », *Genèses*, numéro 20, 1995, p. 4-23
- NOIRIEL Gérard, *Les origines républicaines de Vichy*, Paris, Hachette, 1999
- NOIRIEL Gérard, *Les fils maudits de la République : l'avenir des intellectuels en France*, Paris, Fayard, 2005
- NOIRIEL Gérard, *Introduction à la socio-histoire*, Paris, La Découverte, 2006
- NORA Simon, « Servir l'État : entretien avec Marcel Gauchet », *Le débat*, numéro 40, mai-septembre 1986, p. 85-112
- NORD Philip, « Les origines de la Troisième République en France (1860-1885) », *Actes de la recherche en sciences sociales*, numéro 116, 1997, p. 53-68
- NOYER Bernard, *Essai sur la contribution du doyen Bonnard au droit public français*, thèse pour le doctorat de droit public, Bordeaux, 1984
- OBERDORFF Henri, « Signification de la notion de "service public à la française" » in KOVAR Robert et SIMON Denys (dir.), *Service public et communauté européenne : entre l'intérêt général et le marché*, La Documentation française, 1998, tome II, p. 89-102
- OCQUETEAU Frédéric et SOUBIRAN-PAILLET Francine, « Champ juridique, juristes et règles de droit : une sociologie entre disqualification et paradoxe », *Droit et société*, numéro 32, 1996, p. 18
- OFFERLÉ Michel, « Le nombre de voix : électeurs, partis et électors socialistes à la fin du dix-neuvième siècle en France », *Actes de la recherche en sciences sociales*, numéro 71, 1988, p. 5-21

- OFFERLÉ Michel, « Mobilisations électorales et inventions du citoyen : l'exemple du milieu urbain français à la fin du dix-neuvième siècle » in GAXIE Daniel (dir.), *Explication du vote*, Paris, Presses de la FNSP, 1989, p. 149-174
- OFFERLÉ Michel, « Le vote comme évidence et comme énigme », *Genèses*, numéro 12, 1993, p. 131-151
- OFFERLÉ Michel, *Un homme, une voix ? Histoire du suffrage universel*, Paris, Gallimard, 2008
- OFFERLÉ Michel et ROUSSO Henry (dir.), *La fabrique interdisciplinaire : histoire et science politique*, Paris, Presses universitaires de Rennes, 2008
- OLIVIER DE SARDAN Jean-Pierre, « La politique du terrain : sur la production de données en anthropologie », *Enquête*, numéro 1, 1995, p. 71-109
- ODENT Raymond, *Contentieux administratif*, Paris, Les cours du droit, 1949
- LOUDINOT Marcel, « Le rôle du rapporteur devant les formations administratives du Conseil d'État », *Le Conseil d'État : livre jubilaire pour commémorer son cent-cinquantième anniversaire*, Paris, Sirey, 1952, p. 403-413
- OULÈS Firmin, « Caractéristiques et portée de la notion économique de “service public” », *Revue des sciences économiques*, 1951, p. 1-64
- OSIEL Mark, « Dialogue with Dictators: Judicial Resistance in Argentina and Brazil », *Law and Social Inquiry*, 20 (2), 1995, p. 481-550
- OWEN Stephen Walker, *The Politics of Tax Reform in France (1906-1926)*, thèse, University of California, Berkeley, 1982
- OZOUF Jacques et OZOUF Mona, *La République des instituteurs*, Paris, Gallimard, 1992
- PACTEAU Bernard, « *Le Conseil d'État et la fondation de la justice administrative française* », Paris, PUF, 2003
- PAILLET Jean (dir.), *La modernisation de la justice administrative en France*, Bruxelles, Larcier, 2010
- PAPAEFTHYMIOU Sophie, *La distinction « droit public – droit privé » dans la théorie du droit et de l'État*, thèse, Université Paris X, 1994
- PARETO Vilfredo, *Traité de sociologie générale*, traduction de Pierre Boven, Genève, Droz, 1968
- PASCAL Blaise, *Pensées*, Paris, Flammarion, 1993 [1670]
- PASQUALI Paul, « La politique de l'“histoire par en bas” », *Genèses*, numéro 99, 2015, p. 155-161
- PASSERON Jean-Claude, « La forme des preuves dans les sciences historiques », *Revue européenne des sciences sociales*, numéro 120, 2001, p. 31-76
- PASSERON Jean-Claude « Écrire, réécrire et “dire vrai” en sociologie » in BECKER Howard, *Écrire les sciences sociales*, traduction Paris, Economica, 2004 [1986], p. VII-XXV
- PASSERON Jean-Claude et REVEL Jacques, « Raisonner à partir de singularités » in PASSERON Jean-Claude et REVEL Jacques, *Penser par cas*, Paris, Éditions de l'EHESS, 2005, p. 9-44

PASSERON Jean-Claude et REVEL Jacques, *Penser par cas*, Paris, Éditions de l'EHESS, 2005

PAYRE Renaud, « Un possible non institutionnalisé : socio-histoire de la science communale (1900-1950) » in DÉLOYE Yves et VOUTAT Bernard (dir.), *Faire de la science politique : pour une analyse socio-historique du politique*, Paris, Belin, 2002, p. 169-183

PAYRE Renaud, *Une science communale ? Réseaux réformateurs et municipalité providence*, Paris, CNRS Éditions, 2007

PAYRE Renaud et POLLET Gilles, *Sociohistoire de l'action publique*, Paris, La Découverte, 2013

PÉNIN Marc, « Charles Gide : l'hétérodoxie bien tempérée » in BRETON Yves et LUTFALLA Michel (dir.), *L'économie politique en France au dix-neuvième siècle*, Paris, Economica, 1991, p. 303-334

PENNETIER Claude et PUDAL Bernard, « La part des femmes, des femmes à part » in PENNETIER Claude et PUDAL Bernard (dir.), *Le sujet communiste : identités militantes et laboratoires du « moi »*, Rennes, Presses universitaires de Rennes, 2014, p. 165-189

PERELMAN Chaïm, *Le champ de l'argumentation*, Bruxelles, Presses universitaires de Bruxelles, 1970

PERROT Annick, « La doctrine et l'hypothèse du déclin du droit » in BERNARD Alain et POIRMEUR Yves (dir.), *La doctrine juridique*, Paris, PUF, 1993, p. 181-209

PEUCHOT Éric, *L'obligation de désintéressement des agents publics*, thèse, Université Paris II, 1987

PICARD Emmanuelle, « Les enseignants français dans la diplomatie culturelle : perspectives archivistiques et scientifiques » in LE GOFF Armelle (dir.), *Les hommes et les femmes de l'Université : deux siècles d'archives*, Paris, INRP, 2009, p. 197-201

PIKETTY Thomas, *Les hauts revenus en France : inégalités et redistribution (1901-1998)*, Paris, Grasset, 2001

PIKETTY Thomas, *Les hauts revenus en France au vingtième siècle : inégalités et redistributions (1901-1998)*, Paris, Grasset, 2001

PIKETTY Thomas, *Le capital au vingt-et-unième siècle*, Paris, Éditions du Seuil, 2013

PIKETTY Thomas, POSTEL-VINAY Gilles et ROSENTHAL Jean-Laurent, « Wealth Concentration in a Developing Economy: Paris and France (1807-1994) », *American Economic Review*, numéro 96-1, 2006, p. 236-56

PISIER-KOUCHNER Evelyne, *Le service public dans la théorie de l'État de Léon Duguit*, Paris, LGDJ, 1972

PISIER-KOUCHNER Évelyne, « La sociologie durkheimienne dans l'œuvre de Duguit », *L'Année sociologique*, volume 28, 1977, p. 96-114

PISIER-KOUCHNER Évelyne, « Perspective sociologique et théorie de l'État », *Revue française de sociologie*, 18 (2), 1977, p. 317-330

PISIER-KOUCHNER Évelyne, « Le service public entre libéralisme et collectivisme », *Esprit*, numéro 84, décembre 1983, p. 8-19

PISIER-KOUCHNER Évelyne, « Service public et libertés publiques », *Pouvoirs*, numéro 36, 1986, p. 143-154

- POLLET Gilles, « Technocratie et démocratie, élites dirigeantes et réforme technicienne de l'État dans la France de l'entre-deux-guerres » in DUBOIS Vincent et DULONG Delphine (dir.), *La question technocratique : de l'invention d'une figure aux transformations de l'action publique*, Strasbourg, Presses universitaires de Strasbourg, 1999, p. 33-53
- PONTIER Jean-Marie, « Sur la conception française du service public », *Recueil Dalloz*, 1996, p. 9-18
- POULAT Émile, *Scruter la loi de 1905 : la République française et la religion*, Paris, Fayard, 2010
- POUMARÈDE Jacques, « La magistrature et la République : le débat sur l'élection des juges en 1882 », *Mélanges offerts à Pierre Hébraud*, Toulouse, Presses universitaires de Toulouse, 1982, p. 665-681
- POUMARÈDE Jacques, « Jean Jaurès, étudiant à la Faculté de droit de Toulouse en 1891 », *Cahiers Jaurès*, numéro 156, 2000, p. 93-98
- POUYAUD Dominique et WEIL Prosper Weil, *Le droit administratif*, Paris, PUF, 2010 [1964]
- PROCHASSON Christophe, « Jaurès et les intellectuels du "socialisme normalien" », *Bulletin de la Société d'études jaurésiennes*, numéros 102-103, 1986, p. 15-18
- PROCHASSON Christophe, « Entre science et action sociale : le "réseau Albert Thomas" et le socialisme normalien (1900-1914) » in TOPALOV Christian (dir.), *Laboratoires du nouveau siècle*, 1999, p. 141-158
- PROSCHE Geneviève, « La dérive "réformiste" du socialisme municipal ou "possibiliste" », *Revue historique*, numéro 577, 1991, p. 121-132
- PUDAL Bernard, « Note critique sur Maitron (Jean), *Dictionnaire biographique du mouvement ouvrier français* », *Politix*, numéro 7, 1989, p. 169-173
- RAINAUD Jean-Marie, *La crise du service public français*, Paris, PUF, collection « Que sais-je ? », 1999
- RAINAUD Nicolas, *Les commissaires du gouvernement près le Conseil d'État*, Paris, LGDJ, 1996
- RANGEON François, *L'idéologie de l'intérêt général*, Paris, Économica, 1986
- REBÉRIOUX Madeleine, « Les tendances hostiles à l'État dans la SFIO (1905-1914) », *Le Mouvement social*, numéro 65, 1968, p. 21-37
- REBÉRIOUX Madeleine, « La culture au pluriel » in BURGUIÈRE André et REVEL Jacques (dir.), *Histoire de France*, Paris, Éditions du Seuil, 1991, p. 233-291
- REDOR Marie-Joëlle, *De l'État légal à l'État de droit : l'évolution des conceptions de la doctrine publiciste française (1879-1914)*, Paris, Économica, 1992
- REGOURD Serge, « Le service public et la doctrine : pour un plaidoyer dans le procès en cours », *Revue du droit public*, 1987, p. 5-48
- RENARD Didier, « Les politiques sociales municipales et leurs acteurs : Grenoble au début de la Troisième République » in DUMONS Bruno et POLLET Gilles (dir.), *Élites et pouvoirs locaux : la France du Sud-Est sous la Troisième République*, Lyon, Presses universitaires de Lyon, 1999, p. 83-91

- RENISIO Yann et SINTHON Rémi, « L'analyse des correspondances multiples au service de l'enquête de terrain : pour en finir avec le dualisme "quantitatif"/"qualitatif" », *Genèses*, numéro 97, 2014, p. 109-125
- RETIÈRE Jean-Noël, « Au service de l'État : l'administration des tabacs avant 1914 » in KALUSZYNSKI Martine et WAHNICH Sophie (dir.), *L'État contre la politique : les expressions historiques de l'étatisation*, Paris, L'Harmattan, 1998, p. 71-85
- REVEL Jacques, « Une histoire qui n'existe pas ? » in ENCREVÉ Pierre et LAGRAVE Rose-Marie (dir.), *Travailler avec Bourdieu*, Paris, Flammarion, 2003, p. 101-110
- REVEL Jacques, « Les sciences historiques » in BERTHELOT Jean-Michel (dir.), *Épistémologie des sciences sociales*, Paris, PUF, 2012 [2001], p. 21-76
- REVEL Jacques, « L'institution et le social » in LEPETIT Bernard (dir.), *Les formes de l'expérience : une autre histoire sociale*, Paris, Albin Michel, 2013, p. 85-113
- REYNAUD Alain, *Société, espace et justice*, Paris, PUF, 1981
- REYNOLDS Siân, *France between the Wars: Gender and Politics*, Londres, Routledge, 1996
- RIALS Stéphane, « À Vichy : de l'aveuglement » in RIALS Stéphane, *Oppressions et résistances*, Paris, PUF, 2008, p. 283-362
- RICHARD Guillaume, « La Faculté de Paris et l'aide aux étudiants sous la Troisième République » in HALPÉRIN Jean-Louis (dir.), *Paris capitale juridique (1804-1950) : études de socio-histoire sur la Faculté de droit de Paris*, Paris, Éditions rue d'Ulm, 2011 p. 205-220
- RICHARD Guillaume, *Enseigner le droit public à Paris sous la Troisième République*, Paris, Dalloz, 2015
- RIGAUDIÈRE Albert, « Pratique politique et droit public dans la France des quatorzième et quinzième siècles », *Archives de philosophie du droit*, numéro 41, 1997, p. 83-114
- RINGER Fritz, *Fields of knowledge: French academic culture in comparative perspective*, Cambridge, Cambridge University Press, 1992
- RIUTORT Philippe, *Précis de sociologie*, Paris, PUF, 2014
- RIVERO Jean, « Apologie pour les faiseurs de système », *Recueil Dalloz*, 1951, p. 99-102
- RIVERO Jean, « Existe-t-il un critère du droit administratif ? », *Revue du droit public*, 1953, p. 279-295
- RIVERO Jean, « Jurisprudence et doctrine dans l'élaboration du droit administratif », *Études et documents du Conseil d'État*, 1955, p. 27-36
- RIVERO Jean, « Hauriou et l'avènement de la notion de service public », *Mélanges Mestre*, Paris, Sirey, 1956, p. 461-471
- RIVERO Jean, « Achille Mestre », *Revue du droit public*, 1960, p. 1134
- RIVERO Jean, « Le Huron au Palais-Royal, ou réflexions naïves sur le recours pour excès de pouvoir », *Recueil Dalloz*, 1962, p. 37-40
- RIVERO Jean, « Maurice Hauriou et le droit administratif », *Annales de la faculté de droit et des sciences économiques de Toulouse*, tome XVI, fascicule 2, 1968, p. 141-156
- RIVERO Jean, « Allocution prononcée aux obsèques de M. Achille Mestre », *Pages de doctrine*, Paris, LGDJ, volume I, 1980

- ROBERT Jacques-Henri, « Le cours magistral », *Annales d'histoire des facultés de droit et de la science juridique*, numéro 2, 1985, p. 135-142
- ROBERT-PRÉCLOUX Anne-Françoise, « Qu'enseignait-on à la Faculté de droit de Paris ? Corporatisme et antisémitisme dans les cours et les ouvrages (1940-1944) », *Le genre humain*, numéros 30-31, 1996, pp. 413-432
- ROCHE Jean, « Note sur *Recherches sur l'application du droit privé aux services publics administratifs* de Jean Lamarque », *Revue du droit public*, 1960, p. 865-913
- ROCHE Jean, « Réflexions sur le pouvoir normatif de la jurisprudence », *Actualité juridique du droit administratif*, octobre 1962, p. 532-540
- ROKKAN Stein, « The Democratisation of Europe » in FLORA Peter, KUHNLE Stein et URWIN Derek (dir.), *State Formation, Nation-building and Mass Politics in Europe*, New York, Oxford University Press, 1999, p. 221-229
- ROLLAND Patrice, « L'enjeu du droit » in CHARZAT Michel (dir.), *Georges Sorel*, Paris, Éditions de L'Herne, 1986, p. 28-44
- ROULAND Norbert, *Anthropologie juridique*, Paris, PUF, 1988
- ROUSSEAU Jean-Jacques, *Du contrat social*, Paris, Flammarion, 2001 [1762]
- ROUSSELLIER Nicolas, *Le Parlement de l'éloquence : la souveraineté de la délibération au lendemain de la Grande guerre*, Paris, Presses de Sciences-po, 1997
- ROUSSELLIER Nicolas, *La force de gouverner : le pouvoir exécutif en France*, Paris, Gallimard, 2015
- RUIZ Émilien, *Trop de fonctionnaires ? Contribution à une histoire de l'État par ses effectifs (France, 1850-1950)*, thèse pour le doctorat d'histoire, EHESS, 2013
- RUIZ Émilien, « Quantifier une abstraction ? L'histoire du “nombre des fonctionnaires en France” », *Genèses*, numéro 99, 2015, p. 131-148
- SACRISTE Guillaume, « Droit, histoire et politique en 1900 : sur quelques implications politiques de la méthode du droit constitutionnel à la fin du dix-neuvième siècle », *Revue d'histoire des sciences humaines*, numéro 4, 2001, p. 69-94
- SACRISTE Guillaume, *La République des constitutionnalistes : professeurs de droit et légitimation de l'État en France (1870-1914)*, Paris, Presses de Sciences-po, 2011
- SACRISTE Guillaume, « L'ontologie politique de Maurice Hauriou », *Droit et société*, numéro 78, 2011, p. 475-480
- SACRISTE Guillaume, « Le droit constitutionnel garantit le fonctionnement de la République » in FONTAINE Marion, MONIER Frédéric et PROCHASSON Christophe (dir.), *Une contre-histoire de la Troisième République*, Paris, La Découverte, 2013, p. 69-80
- SALEILLES Raymond, *Le droit constitutionnel de la Troisième République*, Paris, Dalloz, 2010
- SANDEVOIR Pierre, « Les vicissitudes de la notion de service public industriel et commercial », *Mélanges Stassinopoulos*, Paris, LGDJ, 1974, p. 317-336
- SAPIRO Gisèle, « La raison littéraire : le champ littéraire français sous l'Occupation (1940-1944) », *Actes de la recherche en sciences sociales*, numéro 11, 1996, p. 3-35
- SAPIRO Gisèle, « Le champ est-il national ? La théorie de la différenciation sociale au prisme de l'histoire globale », *Actes de la recherche en sciences sociales*, numéro 200, 2013, p. 70-85

- SAUVEL Tony, « Les origines des commissaires du gouvernement auprès du Conseil d'État statuant au contentieux », *Revue du droit public*, 1949, p. 5-20
- SAVOYE Antoine, « Une réponse originale aux problèmes sociaux : l'ingénierie sociale », *Vie sociale*, numéros 8-9, 1987, p. 485-505
- SAVOYE Antoine, *Les débuts de la sociologie empirique*, Paris, Klincksieck, 1994,
- SAWICKI Frédéric, « Les politistes et le microscope », in BACHIR-BENLAHSEN Myriam (dir.), *Les méthodes au concret*, Paris, PUF, 2000, p. 143-164
- SCHIAVONE Aldo, *Ius : l'invention du droit en Occident*, traduction de Geneviève et Jean Bouffartigue, Paris, Belin, 2011 [2005]
- SCHMITZ Julia, *La théorie de l'institution du doyen Maurice Hauriou*, Paris, L'Harmattan, 2013
- SCHNERB Robert, « La politique fiscale de Thiers » in BOUVIER Jean, SCHNERB Robert et WOLFF Jacques (dir.), *Deux siècles de fiscalité française*, Paris, Mouton, 1973, p. 158-222
- SCOTT Joan, *The Glassworkers of Carmaux: French Craftmen and Political Action in a Nineteenth-century City*, Cambridge, Harvard University Press, 1974
- SERIAUX Alain, « La notion de doctrine juridique », *Droits*, numéro 20, 1994, p. 65-74
- SERVERIN Evelyne, *De la jurisprudence en droit privé : théorie d'une pratique*, Lyon, Presses universitaires de Lyon, 1985
- SFEZ Lucien, *Essai sur la contribution du doyen Hauriou au droit administratif français*, Paris, LGDJ, 1966
- SHAMIR Ronen, *Managing Legal Uncertainty: Elite Lawyers in the New Deal*, Durham, Duke University Press, 1995
- SHINN Terry, « From "corps" to "profession": the Emergence and Definition of Industrial Engineering in Modern France » in FOX Robert et WEISZ George (dir.), *The Organization of Science and Technology in France (1808-1914)*, Cambridge, Cambridge University Press, 1980, p. 183-208
- SIBLOT Yasmine, *Faire valoir ses droits au quotidien : les services publics dans les quartiers populaires*, Paris, Presses de Sciences-po, 2006
- SICARD Germain, « Le gallicanisme du Conseil d'État durant les premières années de la Troisième République », *Revue historique de droit français et étranger*, 1990, p. 375-390
- SIMIAND François, « Méthode historique et science sociale », *Revue de synthèse historique*, 1903, p. 129-157
- SIWEK-POUYDESSEAU Jeanne, *Le syndicalisme des fonctionnaires jusqu'à la guerre froide (1848-1948)*, Lille, Presses universitaires de Lille, 1989
- SIWEK-POUYDESSEAU Jeanne, « Les syndicats et le statut des fonctionnaires » in BARUCH Marc-Olivier et DUCLERT Vincent (dir.), *Serviteurs de l'État*, Paris, La Découverte, 2000, p. 211-222
- SIWEK-POUYDESSEAU Jeanne, « Les fonctionnaires entre association et syndicat jusqu'à la Seconde Guerre mondiale » in TARTAKOWSKY Danielle et TÉTARD Françoise (dir.), *Syndicats et associations : concurrence ou complémentarité ?*, Rennes, Presses universitaires de Rennes, 2006, p. 67-76

- SKINNER Quentin, *La liberté avant le libéralisme*, traduction de Muriel Zagha, Paris, Éditions du Seuil, 2000 [1998]
- SKINNER Quentin, *Vision of politics*, Cambridge, Cambridge University Press, 2002
- SKORNICKI Arnault et TOURNADRE Jérôme, *La nouvelle histoire des idées politiques*, Paris, La Découverte, 2015
- SOMMERER Erwan, « L'ordre positif de la République de Sieyès à Carré de Malberg : les principes d'un régime sans extériorité » in AUDREN Frédéric, HALPÉRIN Jean-Louis et STORA-LAMARRE Annie (dir.), *La République et son droit (1870-1930)*, Besançon, Presses universitaires de Franche-Comté, 2011, p. 37-57
- SORBA Carlotta, « L'héritage des remparts, un cas de municipalisme démocratique en Italie : Parme (1889-1914) », *Genèses*, numéro 10, 1993, p. 31-52
- SORLIN Pierre, « Le mirage du public », *Revue d'histoire moderne et contemporaine*, numéro 39-1, 1992, p. 86-102
- SOUBIRAN-PAILLET Francine, « Histoire du droit et sociologie : interrogations sur un vide disciplinaire », *Genèses*, numéro 29, 1997, p. 141-163
- SOUBIRAN-PAILLET Francine, *L'invention du syndicat (1791-1884) : itinéraire d'une catégorie juridique*, Paris, LGDJ, 1999
- SOULEZ-LARIVIÈRE Daniel, « Le point de vue de l'avocat » in CHAMPEIL-DESPLATS Véronique, GRZEGORCZYK Grégoire et TROPER Michel (dir.), *Théorie des contraintes juridiques*, Paris, LGDJ, 2005, p. 113-123
- SPIRE Alexis, *Accueillir ou reconduire : enquête sur les guichets de l'immigration*, Paris, Raisons d'agir, 2008
- SPIRE Alexis, *Faibles et puissants face à l'impôt*, Paris, Raisons d'agir, 2012
- SPIRE Alexis et WEIDENFELD Katia, « La tolérance des juges à la fraude fiscale : un inconscient d'institution », *Criminologie*, volume 49, numéro 1, 2016, p. 79-98
- SPIRE André, *Souvenirs à bâtons rompus*, Paris, Albin Michel, 1962
- SPITZ Jean-Fabien, *Le moment républicain en France*, Paris, Gallimard, 2005
- STIGLER George, « Economic Competition and Political Competition », *Public Choice*, volume 13, 1972, p. 91-106
- STIRN Bernard, « Sur la conception française du service public », *Cahiers juridiques de l'électricité et du gaz*, juin 1993, p. 299-305
- STORA-LAMARRE Annie, *La République des faibles : les origines intellectuelles du droit républicain (1870-1914)*, Paris, Armand Colin, 2005
- STRAUSS Anselm, « A Social World Perspective », *Studies in Symbolic Interaction*, volume 1, 1978, p. 119-128
- STRAUSS Anselm, « Social Worlds and Legitimation Processes », *Studies in Symbolic Interaction*, volume 4, 1982, p. 171-190
- STRAUSS Anselm, « Social Worlds and their Segmentation Process », *Studies in Symbolic Interaction*, volume 5, 1984, p. 123-139
- STRAYER Joseph Reese, *Les origines médiévales de l'État moderne*, traduction de Michèle Clément, Paris, Payot, 1979 [1970]

SUPIOT Alain, « La crise de l'esprit de service public », *Droit social*, décembre 1989, numéro 12, p. 777-783

SUPIOT Alain, *Grandeur et misère de l'État social*, Paris, Fayard, 2013

TESTU François-Xavier, « La distinction du droit public et du droit privé est-elle idéologique ? », *Recueil Dalloz*, 1998, p. 345-355

THIBAULT Marie-Noëlle, *La question du rachat des chemins de fer dans l'idéologie républicaine du dix-neuvième siècle (1832-1883)*, thèse, Université de Bourgogne, 1975

THIEC Yvon, *Gustave Le Bon, la psychologie des foules, la fondation de la psychologie collective et sa propagation dans les sciences sociales à la fin du dix-neuvième siècle*, thèse de doctorat, Institut universitaire européen de Florence, 1982

THOENIG Jean-Claude, « La politique de l'État à l'égard des personnels des communes (1884-1939) », *Revue française d'administration publique*, numéro 23-3, 1982, p. 487-517

THOMAS William, *The unadjusted girl*, Montclair (New Jersey), Patterson Smith, 1969 [1923]

THOMPSON Edward Palmer, *The Making of the English Working Class*, New York, Vintage Books, 1963

THUILLIER Guy, « La presse administrative (1918-1940) », *Revue administrative*, numéro 168, 1975, p. 571-585

THUILLIER Guy, « Un fonctionnaire syndicaliste et pacifiste : Georges Demartial (1861-1945) », *Revue administrative*, numéro 172, 1976, p. 355-364

THUILLIER Guy, « Clément Colson et la crise de la fonction publique en 1912 », *Revue administrative*, numéro 251, 1989, p. 407-414

THUILLIER Guy, « Chef de bureau et romancier par Henri Chardon », *Revue administrative*, numéro 271, 1993, p. 15-23

THUILLIER Guy, « Le syndicalisme d'État de Georges Mer », *Revue administrative*, numéro 217, 1984, p. 20-28

TOCQUEVILLE Alexis, *De la démocratie en Amérique*, volume 1, Paris, GF-Flammarion, 1981 [1835]

TOCQUEVILLE Alexis, *De la démocratie en Amérique*, volume 2, Paris, GF-Flammarion, 1981 [1840]

TOCQUEVILLE Alexis, *Œuvres*, Paris, Gallimard, 1992

TOPALOV Christian, « Langage de la réforme et déni du politique », *Genèses*, numéro 23, 1996, p. 30-52

TOPALOV Christian, « Maurice Halbwachs, photographe des taudis parisiens (1908) », *Genèses*, numéro 28, 1997, p. 128-145

TOPALOV Christian (dir.), *Laboratoires du nouveau siècle : la nébuleuse réformatrice et ses réseaux en France (1880-1914)*, Paris, Éditions de l'EHESS, 1999

TOPALOV Christian, « Savants et capitalistes : le cas des sciences sociales au vingtième siècle », *Le Mouvement social*, numéro 191, 2000, p. 3-6

TOPALOV Christian, « Maurice Halbwachs et les villes » in LEPETIT Bernard et TOPALOV Christian (dir.), *La ville des sciences sociales*, Belin, 2001, p. 11-45

TOPALOV Christian, « Écrire l’histoire des sociologues de Chicago », *Genèses*, numéro 51, 2003, p. 147-159

TOPALOV Christian, « Les usages stratégiques de l’histoire des disciplines : le cas de l’“école de Chicago” en sociologie » in HEILBRON Johan, LENOIR Rémi et SAPIRO Gisèle (dir.), *Pour une histoire des sciences sociales : hommage à Pierre Bourdieu*, Paris, Fayard, 2004, p. 127-157

TOUZEIL-DIVINA Mathieu, *La doctrine publiciste (1800-1880)*, Paris, Éditions La mémoire du droit, 2009

TOUZEIL-DIVINA Mathieu, « Du protocole universitaire dans les facultés de droit des départements : à propos de la préséance du port de la robe au dix-neuvième siècle » in NÉLIDOFF Philippe (dir.), *Les facultés de droit de province au dix-neuvième siècle : bilan et perspectives de la recherche*, Toulouse, Presses de l’Université Toulouse I, tome 2, 2011, p. 247-255

TROPER Michel, « La doctrine et le positivisme (à propos d’un article de Danièle Lochak) » in LOCHAK Danièle (dir.), *Les usages sociaux du droit*, Paris, PUF, 1989, p. 286-292

TROPER Michel, *Pour une théorie juridique de l’État*, Paris, PUF, 1994

TROPER Michel, *La théorie du droit, le droit, l’État*, Paris, PUF, 2001

TROPER Michel, *Le droit et la nécessité*, Paris, PUF, 2011

TROPER Michel, « Les concepts de l’histoire constitutionnelle » in HERRERA Carlos-Miguel et LE PILLOUER Arnaud (dir.), *Comment écrit-on l’histoire constitutionnelle ?*, Paris, Kimé, 2012, p. 75-94

TRUCHET Didier, « Nouvelles récentes d’un illustre vieillard : label de service public et statut de service public », *Actualité juridique du droit administratif*, 1982, p. 427-439

TRUCHET Didier, « Unité et diversité des “grands principes” du service public », *Actualité juridique du droit administratif*, 1997, p. 38-46

VALETTE Jean-Paul, *Le service public à la française*, Paris, Ellipses, 2000

VANNEUVILLE Rachel, *La référence anglaise à l’École libre des sciences politiques : la formation des “gentlemen” républicains (1871-1914)*, thèse pour le doctorat en science politique, Université de Grenoble, 1999

VANNEUVILLE Rachel, « Le Conseil d’État au tournant du siècle : raison politique et conscience légale de la République » in BARUCH Marc-Olivier et DUCLERT Vincent (dir.), *Serviteurs de l’État : une histoire politique de l’administration française (1875-1945)*, Paris, La Découverte, 2000

VANNEUVILLE Rachel, « La mise en forme savante des sciences politiques : les usages de la référence allemande dans l’institutionnalisation de l’École libre des sciences politiques à la fin du dix-neuvième siècle », *Politix*, numéro 59, 2002, p. 67-88

VANNEUVILLE Rachel, « Le droit administratif comme savoir de gouvernement ? René Worms et le Conseil d’État devant l’Académie des sciences morales et politiques au début du vingtième siècle », *Revue française de science politique*, numéro 53, 2003, p. 219-235

VAUCHEZ Antoine, « Le prisme circulatoire : retour sur un leitmotiv académique », *Critique internationale*, numéro 59, 2013, p. 9-16

VEDEL Georges, « Note sous CE, Assemblée, 4 avril 1952, *Syndicat régional des quotidiens d’Algérie* », *Jurisclasseur périodique*, 1952, II, p. 7138-7140

- VEDEL Georges, « Les bases constitutionnelles du droit administratif », *Études et documents du Conseil d'État*, numéro 8, 1954, p. 21-53
- VEDEL Georges, « Le doyen Maurice Hauriou et la science politique », *Annales de la Faculté de droit et des sciences économiques de Toulouse*, tome XVI, fascicule 2, 1968, p. 43-58
- VEDEL Georges, « Discontinuité du droit constitutionnel et continuité du droit administratif, *Mélanges Waline*, Paris, LGDJ, 1974, tome 2, p. 777-793
- VEDEL Georges, « Le droit administratif peut-il être indéfiniment jurisprudentiel ? », *Études et documents du Conseil d'État*, 1979/1980, p. 31-44
- VEDEL Georges, *Droit administratif*, Paris, PUF, 1980 [1958]
- VEDEL Georges, « Doctrine et jurisprudence constitutionnelles », *Revue du droit public*, 1989, p. 11-24
- VEDEL Georges, « Jurisprudence et doctrine : deux discours », *Revue administrative*, 1997, p. 7-12
- VENEZIA Jean-Claude, « Gaston Jèze et le service public », *Revue d'histoire des facultés de droit et de la science juridique*, numéro 12, 1991, p. 167-175
- VERKINDT Pierre-Yves, « Maxime Leroy et la question syndicale », *Analyse juridique et valeurs en droit social : mélanges en l'honneur de Jean Pélissier*, Paris, Dalloz, 2004, p. 607-624
- VERRET Michel, « Halbwachs ou le deuxième âge du durkheimisme », *Cahiers internationaux de sociologie*, numéro 53, 1972, p. 311-336
- VEYNE Paul, *Comment on écrit l'histoire : essai d'épistémologie*, Paris, Éditions du Seuil, 1970
- VEYNE Paul, *Le pain et le cirque : sociologie historique d'un pluralisme politique*, Paris, Éditions du Seuil, 1976
- VIET Vincent, « Compte-rendu de Francine Soubiran-Paillet, *L'invention du syndicat*, 1999 », *Vingtième siècle*, numéro 68, 2000, p. 156-158
- VILLAIN-COURRIER Anne-Elisabeth, *Contribution générale à l'étude de l'éthique du service public en droit anglais et français comparé*, Paris, Dalloz, 2004
- VILLENEUVE Suzanne, « Durkheim, réflexions sur la méthode et sur le droit », *Archives de philosophie du droit*, numéro 14, 1969, p. 237-255
- VILLERS Robert, *Histoire des institutions publiques au dix-neuvième siècle*, Paris, Les cours de droit, 1963
- VINCENT Gilbert, *Services publics, solidarité et citoyenneté*, Paris, L'Harmattan, 1998
- VLACHOS Georges, « Fondements et fonction de la notion de service public », *Recueil Dalloz*, 1978, p. 257-262
- VOUTAT Bernard, « Penser le droit avec Pierre Bourdieu », *Revue suisse de science politique*, volume 20 (1), 2014, p. 31-36
- WALINE Marcel, « Vicissitudes récentes de la notion de service public », *Revue administrative*, 1948, numéro 5, p. 23-25
- WALINE Marcel, « L'action du Conseil d'État dans la vie française », *Le Conseil d'État : livre jubilaire pour commémorer son cent-cinquantième anniversaire*, Paris, Sirey, 1952, p. 131-140

WALINE Marcel, « L'œuvre de Gaston Jèze en droit public », *Revue du droit public*, 1953, p. 879-890

WALINE Marcel, « Empirisme et conceptualisme dans la méthode juridique », *Mélanges en l'honneur de Jean Dabin*, Bruxelles, Bruylant, 1963, tome I, p. 359-371

WALINE Marcel, « Le concours d'agrégation des facultés de droit dans les années 1924-1925 », *Mélanges Trotabas*, Paris, LGDJ, 1970, p. 21-28

WAHNICH Sophie, « Archives, objet empirique et intuition, du rapport passé/présent de l'historien-politiste » in BACHIR-BENLAHSEN Myriam (dir.), *Les méthodes au concret : démarches, formes de l'expérience et terrains d'investigation en science politique*, Paris, PUF, 2000, p. 211-228

WALLERSTEIN Immanuel, « L'Inde existe-t-elle ? » in WALLERSTEIN Immanuel, *Impenser la science sociale : pour sortir du dix-neuvième siècle*, traduction d'Anne-Emmanuelle Demartini et Xavier Papaïs, Paris, PUF, 1995 [1991], p. 151-156

WARIN Philippe (dir.), *Quelle modernisation des services publics ? Les usagers au cœur des réformes*, Paris, La Découverte, 1997

WEBER Max, *Le savant et le politique*, traduction de Julien Freund, Paris, Éditions 10/18, 2002 [1919]

WEBER Max, *Économie et société*, traduction de Julien Freund et alii, Paris, Pocket, 1995 [1921]

WEBER Max, *Économie et société*, traduction de Julien Freund et alii, Paris, Plon, 1971 [1921]

WEBER Max, *Sociologie du droit*, traduction de Jacques Grosclaude, Paris, PUF, 1986 [1960]

WEIDENFELD Katia, *Histoire du droit administratif du quatorzième siècle à nos jours*, Paris, Économica, 2010

WEIL Éric, *Hegel et l'État*, Paris, Vrin, 1994 [1950]

WEIL Prosper, « Le Conseil d'État statuant au contentieux : politique jurisprudentielle ou jurisprudence politique ? », *Annales de la faculté de droit d'Aix-en-Provence*, numéro 51, 1959, p. 279-290

WEISZ Georges, « L'idéologie républicaine et les sciences sociales », *Revue française de sociologie*, 20 (1), 1979, p. 83-112

WELLER Jean-Marc, *L'État au guichet : sociologie cognitive du travail et modernisation administrative des services publics*, Paris, Desclée de Brouwer, 1999

WELLER Jean-Marc, « Comment décrire ce qu'on ne voit pas ? Le devoir d'hésitation des juges de proximité au travail », *Sociologie du travail*, 2011, 53(3), p. 349-368

WILLEMEZ Laurent, « Le droit dans l'élection : avocats et contestations électorales dans la France de la fin du Second Empire », *Genèses*, numéro 46, 2002, p. 101-121

WILLEMEZ Laurent, « De l'expertise à l'enchantement du dévouement » in COLLOVALD Annie, LECHIEN Marie-Hélène, ROZIER Sabine et WILLEMEZ Laurent (dir.), *L'humanitaire ou le management des dévouements : enquête sur un militantisme de solidarité internationale en faveur du Tiers-monde*, Rennes, Presses universitaires de Rennes, 2002, p. 48-72

WILLEMEZ Laurent, « Un champ mis à l'épreuve : structure et propriétés du champ juridique dans la France contemporaine », *Droit et société*, numéro 89, 2015, p. 129-149

WILLEMEZ Laurent, « Interdisciplinarité ou invention d'une "offre" pluridisciplinaire ? Sociologie, histoire et science politique au risque du croisement disciplinaire », *Carnet Zilsel*, novembre 2015, p. 1-22 (disponible en ligne à l'adresse <http://zilsel.hypotheses.org/2267> [consulté le 5 octobre 2016])

WRIGHT Vincent, « L'affaire de l'archevêque d'Aix devant le Conseil d'État en 1879 », *Revue d'histoire de l'Église de France*, numéro 161, 1972, p. 259-289

WRIGHT Vincent, « L'épuration du Conseil d'État en juillet 1879 », *Revue d'histoire moderne et contemporaine*, numéro 19, 1972, p. 621-653

WROBLESWKI Jerzy, « Les langages juridiques : une typologie », *Droit et société*, numéro 8, 1988, p. 13-27

ZIELINSKI Bernd (dir.), *Penser le service public : histoire et perspectives en France, en Allemagne et en Russie*, Québec, Presses de l'Université de Laval, 2010

Titre : 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)

Mots clés : SERVICE PUBLIC, CONSEIL D'ÉTAT, SOCIO-HISTOIRE DE L'ACTION PUBLIQUE, SOCIOLOGIE DU DROIT, SOCIODICÉE DES ÉLITES, PROSOPOGRAPHIE

Résumé : Au carrefour de la socio-histoire, de la sociologie du droit et de la sociologie des élites, la thèse revient sur la genèse d'un concept-clef de l'État républicain en France : le service public. Entre 1870 et 1940, cette idée, qui préexistait à la naissance du nouveau régime, est retravaillée par différents types d'acteurs dans un sens plus démocratique, tel un *aggiornamento* de la pensée d'État. Dans cette opération de mise à jour figurent en première place les milieux juridiques (hauts fonctionnaires du Conseil d'État et professeurs de droit), qui vont notamment se servir de la montée en puissance du contentieux administratif pour légitimer leur position par rapport aux civilistes et imposer une vision « d'en haut » du service public, compris comme un véritable savoir de gouvernement. En retraçant les différentes étapes par lesquelles s'est constitué un récit mythique des origines autour de l'arrêt *Blanco* du 8 février 1873, la thèse vise donc à faire l'histoire de la construction d'une *profession*, celle de publiciste ou d'administrativiste, en même temps que la genèse d'un champ, le champ du « public ». Au sein de ce champ gravitent des acteurs plus éloignés du champ juridique (ingénieurs de l'État, philanthropes, théoriciens du social de tous ordres, syndicalistes de la fonction publique), qui luttent

soit pour ne pas se laisser imposer une conception entièrement étatisée de la générosité publique, soit pour faire entendre le point de vue des dominé-e-s de ce champ (petits et moyens fonctionnaires, instituteurs/trices). L'enquête met donc en valeur une distribution inégale et différenciée de l'intérêt pour le « public », visible dans la compréhension des revendications démocratiques de l'époque (droit de grève et syndicalisation dans la fonction publique, municipalisme, vote de l'impôt sur le revenu), que certains des acteurs essaient constamment de retraduire dans les catégories d'un droit qu'ils aiment à voir comme seul savoir légitime sur le monde social. *In fine*, ce travail de socio-histoire permet, par un effort pour penser avec la mentalité des contemporains de l'époque (*i.e.* sans raconter l'histoire par la fin et en faisant droit aux possibles non advenus), de comprendre la métamorphose du « souci de soi » de l'État à un âge démocratique, en décrivant le point de rencontre entre une main droite traditionnellement régaliennne et masculine (symbolisée par les membres du Conseil d'État) et la main gauche de l'État social et protecteur.

Title: From Sociodicy to a Science of State: Public Service as an Attempt to Shape the Social World through Law (1873-1940)

Keywords: PUBLIC SERVICE, CONSEIL D'ÉTAT, SOCIAL HISTORY OF PUBLIC POLICY, SOCIOLOGY OF LAW, SOCIODICY AND SOCIOLOGY OF ELITES, PROSOPOGRAPHY

Abstract: At the intersection of social history, the sociology of law and the sociology of elites, the thesis goes back to the origin of a key concept of the French Republican State: public service. Between 1870 and 1940, this idea, which preceded the new regime, is reshaped by different types of actors in a more democratic sense, as an *aggiornamento* of state-thought. The legal circles (senior officials of the Conseil d'État and law professors) took a prime position during this update. They notably made advantage of the rise in importance of administrative litigation to legitimate their position as opposed to civil law specialists and impose a vision "from above" of public service, understood as true science of administration. By retracing the sequence of events that made a myth from the *Blanco* case of 8 February 1873, the thesis aims to give an account of the construction of a *profession*, that of a lawyer specialising in public law or in administrative law, at the same time as the creation of a "public" field. Actors distant from the legal field (state engineers, philanthropists, social theorists of all kinds, civil service trade unionists) gravitate to this field, struggling either not to let the State's

conception of generosity to the public be imposed on them, or to get the point of view of those dominated in this field (lower and middle bureaucrats, primary school teachers) across. The enquiry therefore highlights the unequal and differentiated distribution of interest for the "public", visible in the understanding of the democratic claims of the time (the right to strike and unionise in the civil service, municipalism, the Act of Parliament on income tax), that certain actors consistently tried to translate into categories of law regarded favourably as the only right approach to the social world. Finally, in an effort to think within the contemporaries of the time's mindset (*i.e.* without reading history backwards and by taking virtual history into consideration), this socio-historical work enables the understanding of the transformation of the "self-concern" of the State in a democratic age, by describing the encounter between a traditional, sovereign and masculine right hand (epitomised by the members of the Conseil d'État) and the left hand of the protective and social State.

