



**HAL**  
open science

# Neutre parce que désintéressé ? Le langage de l'officiel du Conseil d'État et la “ pieuse hypocrisie ” des serviteurs de la chose publique (1870-1940)

Charles Bosvieux-Onyekwelu

## ► To cite this version:

Charles Bosvieux-Onyekwelu. Neutre parce que désintéressé ? Le langage de l'officiel du Conseil d'État et la “ pieuse hypocrisie ” des serviteurs de la chose publique (1870-1940). *Terrains/Théories*, 2018, Neutralité / neutralités : de la notion aux pratiques, 9, 10.4000/teth.1588 . halshs-03265552

**HAL Id: halshs-03265552**

**<https://shs.hal.science/halshs-03265552>**

Submitted on 28 Jul 2022

**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.

# Neutre parce que désintéressé ? Le langage de l'officiel du Conseil d'État et la « pieuse hypocrisie » des serviteurs de la chose publique (1870-1940)

Charles Bosvieux-Onyekwelu  
Centre Maurice Halbwachs – UMR 8097 (CNRS-EHESS-ENS)  
48 boulevard Jourdan 75014 Paris

## Présentation de l'auteur

Charles Bosvieux-Onyekwelu est chercheur post-doctorant à l'École des hautes études en sciences sociales (EHESS), rattaché au Centre Maurice Halbwachs. Ses travaux s'inscrivent principalement dans le domaine de la socio-histoire, de la sociologie des élites et de la sociologie du droit. Il a notamment publié « Le service public au Conseil d'État : comment un grand corps se professionnalise en captant une idée (1872-1940) » (*Sociologie du travail*, 2018) et « Le droit, science et pratique : état des lieux de l'épistémologie juridique en France » (*Zilsel*, 2018).

## Résumé

Situé au cœur de l'appareil d'État et dominant toute la fonction publique française, le Conseil d'État développe, par l'intermédiaire de ses membres, un discours tout à fait saillant sur la neutralité, fondé sur la promotion de la valeur de désintéressement. Par une approche socio-historique centrée sur la période de la Troisième République, cet article revient sur la construction progressive de cet *ethos* institutionnel, nourri par une référence structurante à la notion de service public, devenue au cours de la période un pilier du droit administratif que façonne la section du Contentieux du Conseil d'État. La démonstration réfléchit ainsi à la politisation de ces hauts fonctionnaires, un phénomène qu'elle éclaire, à partir d'un cadre prosopographique, à l'aide de l'analyse géométrique des données.

**MOTS-CLEFS** : CONSEIL D'ÉTAT, SERVICE PUBLIC, NEUTRALITÉ, DÉSINTÉRESSEMENT, SOCIOLOGIE HISTORIQUE, ANALYSE GÉOMÉTRIQUE DES DONNÉES

## Abstract

At the heart of State apparatus, the Conseil d'État overlooks the whole French civil service. Through its members, it develops an extremely salient discourse on neutrality, based on the promotion of the value of disinterestedness. Using a social and historical approach targeting the Third Republic period, this article accounts for the progressive construction of this institutional *ethos*, which is fuelled by an overarching reference to the idea of public service. Indeed, during this period, the latter becomes the staple of French administrative law as coined by the litigation department of the Conseil d'État. By so doing, the demonstration reflects upon the politicisation of senior officials, a phenomenon it inquires into with a prosopographical frame and with the help of geometric data analysis.

**KEYWORDS** : CONSEIL D'ÉTAT, PUBLIC SERVICE, NEUTRALITY, DISINTERESTEDNESS, HISTORICAL SOCIOLOGY, GEOMETRIC DATA ANALYSIS

À partir d'une enquête prosopographique sur les exposants de l'idée de service public entre 1870 et 1940 (cf. encadré 1), cet article entend éclairer les caractéristiques d'une population qui revendique la neutralité parce qu'elle a le désintéressement chevillé au corps : les membres du Conseil d'État, qui figurent en bonne place parmi les porteurs de l'idée de service public<sup>1</sup>. Si ces hauts fonctionnaires ont, pour reprendre une formule, « l'esprit d'État comme état d'esprit »<sup>2</sup>, la neutralité des serviteurs de la chose publique est loin d'être un phénomène uniquement français. En Grande-Bretagne, par exemple, on la retrouve dans la notion de « *public service ethos* », décrite par Sir Warren Fisher, directeur du *Civil Service* de 1919 à 1939, pour qui le service public a son « *unwritten code of ethics* » :

« Un fonctionnaire ne doit pas subordonner son devoir à ses intérêts privés. Il ne doit pas se laisser aller à des controverses politiques ou partisans, doit ouvertement faire preuve de réserve lorsqu'il discute des affaires publiques. Sa position lui impose nécessairement des restrictions dans le domaine du commerce et des affaires. Le public attend de lui un niveau d'intégrité et de conduite non seulement inflexible, mais aussi pointilleux<sup>3</sup>. »

Dans le cas de la haute fonction publique française, on constate à l'identique 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 »<sup>4</sup>. Les racines historiques de cette éthique sont donc profondes, comme le suggère le travail de Pierre Serna sur l'inconstance politique pendant et au sortir de la Révolution : ce dernier montre que l'émergence de la figure de la girouette s'adosse à la formalisation progressive d'une configuration politique qui, par l'appropriation des principes de modération et de neutralité, peut être décrite comme un espace de « l'extrême centre ». Cet espace se caractérise par une « idéologie sans discours politique » qui associe constamment « la théorie du juste milieu au pragmatisme idéologique »<sup>5</sup>. Dans ce cadre est mise en relief l'importance d'une logique de la centralité et du compromis qui, poussée à son extrême, s'autoannule en rendant impossible l'expression démocratique d'un dissensus. Pour équilibrer cette lecture historique, on peut aussi faire remarquer que la Troisième République s'inscrit à la suite des multiples décennies d'instabilité qui ont marqué le XIX<sup>e</sup> siècle politique en France. Sous cet angle, le fait que les fonctionnaires aient pu trouver dans la neutralité une valeur refuge peut s'interpréter comme « une réaction de protection face à la valse des régimes du premier XIX<sup>e</sup> siècle »<sup>6</sup>.

La genèse de l'éthique politique de la neutralité est importante à rappeler car elle explique en partie le côté caméléon d'une institution comme le Conseil d'État qui, à partir de 1872 et surtout 1879, cherche à se fondre dans le nouveau régime né quelques années plus tôt en faisant oublier son passé étroitement bonapartiste. Cette mue institutionnelle a donc pour décor l'universalisme républicain, neutre au genre, à la race, à la religion et à toute forme de propriété particularisante (y compris professionnelle). Au sein du droit administratif produit par les hauts fonctionnaires du Palais Royal, cela se matérialise alors par la juridicisation du recours pour excès de pouvoir, dans le cadre duquel chacun est prié d'oublier son « petit » intérêt personnel et de le laisser au seuil de la salle du

---

<sup>1</sup> Je remercie les relecteurs anonymes choisis par la revue *Terrains/Théories* et dont les remarques ont permis l'amélioration de ce texte.

<sup>2</sup> SCHMIDT Vivien, *From State to Market? The Transformation of French Business and Government*, Cambridge, Cambridge University Press, 1996, p. 337.

<sup>3</sup> Cité par Edward GLADDEN, *Civil Services in the United Kingdom (1855-1970)*, Londres, Frank Cass, 1967, p. 167.

<sup>4</sup> MOLLE Frédéric, *Généalogie de l'ascèse bureaucratique*, Rennes, PUR, 2006, p. 13.

<sup>5</sup> SERNA Pierre, *La République des girouettes. 1789-1815 et au-delà, une anomalie politique : la France de l'extrême centre*, Seyssel, Champ Vallon, 2005, p. 23 et 25.

<sup>6</sup> BERGERE Marc et LE BIHAN Jean, « Épurations administratives et transitions politiques en France à l'époque contemporaine : bilan et perspectives de recherche », in BERGERE Marc et LE BIHAN Jean (dir.), *Fonctionnaires dans la tourmente : épurations administratives et transitions politiques à l'époque contemporaine*, Chêne-Bourg, Georg, 2009, p. 19.

contentieux du Conseil d'État. En l'occurrence, si les publicistes insistent tant sur le caractère *objectif* de ce type de recours, 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. Dans cet univers professionnel se construit par conséquent un lien entre deux valeurs connexes : la neutralité et le désintéressement, qui sont associées dans les discours indigènes des acteurs sur le service de l'État et de la chose publique.

#### Encadré 1. Exposer l'idée de service public sous la Troisième République

Cet article procède d'une enquête portant sur la sociogenèse de l'idée de service public entre 1870 et 1940, elle-même envisagée comme une « histoire concrète de l'abstraction »<sup>7</sup> étroitement liée à la genèse de l'État entendue comme « genèse d'un lieu de gestion de l'universel »<sup>8</sup>. Elle repose sur une prosopographie d'un type particulier, fondée sur une *idée*, et non pas uniquement sur, par exemple, l'appartenance à une institution comme le Conseil d'État. Il s'agit donc d'une prosopographie *ad hoc*, dont les limites correspondent à l'enjeu même de la recherche. Pour construire le corpus en question, il a fallu commencer par identifier quels étaient les lieux et les disciplines constitutifs de cet espace social dans lequel la question du service public était débattue. Ce premier repérage désignait le Conseil d'État, le droit administratif et plus globalement l'Université comme lieux de production théorique sur le service public. À l'aide de ces premiers instruments, nous nous sommes donné comme critère de voir chaque individu prononcer le syntagme « service public » (critère par l'occurrence), de manière significative, c'est-à-dire dans un discours ou un écrit *public*. La délimitation de la cohorte supposait donc une intervention de l'enquêteur ainsi que sa connaissance du champ étudié ; elle était affinée par des critères (dates de naissance et de mort de l'individu, intérêt pour le droit, affinité avec la question sociale) censés donner consistance au portrait de groupe. Cette méthode débouchait sur un corpus de 116 acteurs, ensuite réduit à une base de données exploitable de 77 individus<sup>9</sup>, alimentée à partir de sources variées, à la fois biographiques (dossiers de carrière, nécrologies, correspondances) et institutionnelles (archives du Conseil d'État, du Tribunal des conflits, des facultés de droit et des « syndicats »<sup>10</sup> de la fonction publique). Parmi ces 116 acteurs figurent des universitaires, des hommes politiques et des syndicalistes, mais aussi et surtout 22 membres du Conseil d'État (17 dans l'ACM), retenus en fonction d'indicateurs précis destinés à mesurer leur degré de participation au débat sur les services publics sous la Troisième République<sup>11</sup>.

Du point de vue théorique, l'espace social au sein duquel les acteurs étudiés se retrouvent n'est pas tout à fait un champ : c'est un espace qui est fait de relations entre « fractions de champ »<sup>12</sup>, en l'occurrence le champ juridique, le champ bureaucratique, le

<sup>7</sup> PERROT Jean-Claude, *Une histoire intellectuelle de l'économie politique (XVII<sup>e</sup>-XVIII<sup>e</sup> siècle)*, Paris, Éditions de l'EHESS, 1992, p. 19.

<sup>8</sup> BOURDIEU Pierre, *Sur l'État*, Paris, Seuil, 2012, p. 166.

<sup>9</sup> C'est à partir de cette base de données que nous avons réalisé l'analyse des correspondances dont les résultats sont présentés *infra*. Les 39 individus que nous avons exclus du calcul l'ont été soit parce que leur analyse révélait qu'ils gravitaient trop loin du champ que nous étudions (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 désespérément insuffisante.

<sup>10</sup> Le terme est mis entre guillemets car les employé-e-s de l'État n'ont alors pas le droit de se syndiquer (il faudra attendre le statut de la fonction publique de 1946 pour une autorisation *de jure* de la forme syndicale).

<sup>11</sup> Ces indicateurs sont listés dans 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 pour le doctorat en sociologie sous la direction de Laurent Willemez et Jean-Louis Halpérin, Université Paris-Saclay, 2016, p. 60-61.

<sup>12</sup> DUBOIS Vincent, « L'État, l'action publique et la sociologie des champs », *Revue suisse de science politique*, vol. 20, n° 1, 2014, p. 29.

champ universitaire et le champ du pouvoir. Si l'idée de service public n'est pas elle-même un champ, elle est disputée entre des acteurs hétérogènes qui ont en commun de revendiquer l'usage adéquat de cette notion : c'est ce qui fait qu'ils se trouvent positionnés, prosopographiquement parlant, sur un ensemble sécant. Au sein de cet ensemble, le champ juridique sert de champ témoin : les membres du Conseil d'État et les professeurs de droit public s'y emploient à faire de la notion de service public le pivot d'une discipline – le droit administratif – fraîchement installée et donc encore peu légitime. Ils ont pour cela l'arme du contentieux et de la jurisprudence, qui leur sert d'avantage comparatif face aux écrits des universitaires (non juristes) et aux brochures des syndicalistes. Enfin, dans la mesure où l'idée de service public est une idée hybride, travaillée à la fois par des universitaires, des fonctionnaires et des syndicalistes, dans des supports aussi divers que des livres, de la littérature grise ou des arrêts du Conseil d'État, il n'est pas facile de choisir le meilleur terme pour qualifier ces acteurs (« porteurs » ? « Contributeurs » ?, « Producteurs d'idées » ? « Prédicateurs » ?). Nous retenons ici le substantif d'« exposant », à la fois plus générique dans ses usages (et donc plus « inclusif ») et peut-être aussi plus conforme au fait que ce qui est alors en jeu tient à la diffusion d'une idée par sa publicisation. Par ailleurs, comme la population étudiée est majoritairement masculine (115 hommes et 1 femme), nous pratiquons l'accord de majorité et écrivons « exposants » plutôt que « exposant·e·s ».

En prenant pour exemple les membres du Conseil d'État sous la Troisième République, le but de cet article est d'interroger le lien entre neutralité et désintéressement et de questionner ce qui, historiquement et dans les structures publiques, est au fondement de l'efficacité sociale et symbolique de la référence à ces valeurs. Dans un premier temps, il prend pour objet la neutralité au Conseil d'État comme une référence indigène et institutionnelle, visible aussi bien dans les discours que dans les pratiques. Une telle perspective ne se contente pas d'appréhender la promotion de la neutralité comme un jeu de dupes ou une fiction sociale, destinée à habiller des intérêts particuliers inavouables. La notion plus spécifique de « pieuse hypocrisie »<sup>13</sup> est, dans un second temps, mobilisée pour interpréter la neutralité comme coordonnée dans l'espace des rapports sociaux, notamment pour commenter un résultat de recherche éloquent, issu de l'analyse des correspondances multiples réalisée à partir de notre base de données.

## **La neutralité au Conseil d'État : discours et pratiques autour d'une référence indigène et institutionnelle**

L'idéologie dont il est question au travers de cette enquête sur le service public met en jeu la notion de « lieux neutres »<sup>14</sup> de la pensée d'État, comme par exemple l'École libre des sciences politiques, dont les conseillers d'État sont, sur la période étudiée, très souvent issus, et dans laquelle ils aiment à retourner enseigner. Après la loi de réorganisation de la justice administrative du 24 mai 1872, et également après l'épuration du Conseil d'État en 1879, les membres de l'institution – en particulier ceux de la section du Contentieux – cherchent à repeindre le droit administratif aux couleurs républicaines, ce qui implique un usage de plus en plus fréquent de la notion de service public, laquelle cadre bien avec l'image de frugalité que le Conseil veut donner de lui-même. Le droit ainsi construit est aussi un droit *dépolitisé*, ce qui est questionné dans un deuxième temps.

### **Promotion du droit et neutralité du service de l'État**

<sup>13</sup> BANCAUD Alain, « Considérations sur une « pieuse hypocrisie » : la forme des arrêts de la Cour de cassation », *Droit et société*, n° 7, 1987, p. 374.

<sup>14</sup> BOLTANSKI Luc et BOURDIEU Pierre, « La production de l'idéologie dominante », *Actes de la recherche en sciences sociales*, n° 2-3, 1976, p. 4.

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 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 »<sup>15</sup>. L'institution est ainsi la garante des services publics, qu'ils soient régaliens, économiques, sociaux ou 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 charge*, les réductions d'effectifs auxquelles le Gouvernement a décidé de procéder<sup>16</sup>. »

Les membres du Conseil d'État considèrent ainsi qu'ils ont un *mandat* de service public. Le parallèle est saisissant avec un autre corps professionnel aux propriétés similaires, la Cour de cassation, « qui impose mais aussi s'impose l'humilité devant une loi transcendante faite pour gouverner les hommes comme pour se protéger de soi-même » et qui « a besoin de se croire liée tout autant que de se montrer liée »<sup>17</sup>.

La neutralité dont il est question dans cet univers social est une neutralité qui englobe les pratiques et le jugement. Dans ce contexte, la neutralité a partie liée avec la vertu de désintéressement, comprise comme indifférence à l'égard des intérêts particuliers des parties, ainsi que le confirme, sur la période contemporaine, le témoignage d'un commissaire du gouvernement<sup>18</sup> interviewé par Bruno Latour : « “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” »<sup>19</sup>. Neutralité rime alors avec sens de l'équilibre et absence de parti pris, association qui est symbolisée par la question que se posent constamment les juges du Conseil d'État au moment de trancher une affaire (« Avons-nous suffisamment hésité ? »). La droiture de ceux qui disent le droit s'enracine ainsi dans « un *ethos* à la fois rationnel et raisonnable, pour lequel l'“équilibre” constitue une sorte d'idée régulatrice »<sup>20</sup>.

Les archives du Conseil d'État sur la période étudiée sont saturées de références à l'altruisme politique et au souci du public. Ces éléments sont aussi très présents dans la correspondance des membres et dans leur prise de parole. L'éloge funèbre et la nécrologie des conseillers sont, au Conseil d'État, un véritable genre littéraire, parsemé de nombreux 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 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<sup>er</sup> août et le 30 septembre »<sup>21</sup>) 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

<sup>15</sup> AN 20040382/3.

<sup>16</sup> AN 20040382/2, lettre du vice-président du Conseil d'État au Garde des sceaux (5 mai 1934). C'est moi qui souligne.

<sup>17</sup> BANCAUD Alain, « Considérations sur une “pieuse hypocrisie” », art. cit., p. 377.

<sup>18</sup> Le commissaire du gouvernement (aujourd'hui « rapporteur public ») est un membre de la juridiction, chargé à l'audience d'exposer à ses collègues la compréhension qu'il a du litige et la ou les solutions de droit qu'il juge applicables. Il représente en quelque sorte le ministère public en droit administratif.

<sup>19</sup> LATOUR Bruno, *La fabrique du droit : une ethnographie du Conseil d'État*, Paris, La Découverte, 2002, p. 145.

<sup>20</sup> LEBARON Frédéric, « Les fondements sociaux de la neutralité économique », *Actes de la recherche en sciences sociales*, n° 116, 1997, p. 76.

<sup>21</sup> AN 20040382/37, lettre du vice-président du Conseil d'État au Garde des sceaux (8 juin 1929). C'est moi qui souligne.

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 »<sup>22</sup>) 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 »<sup>23</sup>). 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 Jean Romieu, de Georges Coulon ou encore de Clément Colson), faisant leur la devise « Le bruit ne fait pas de bien ; le bien ne fait pas de bruit »<sup>24</sup>.

La faiblesse relative des rémunérations au Conseil d'État sied également à cette culture du désintéressement et de l'oubli de soi. Au début de la période étudiée, les années d'auditorat<sup>25</sup> ne sont même pas rémunérées. Un conseiller d'État gagne alors 16 000 francs annuels, alors que les conseillers à la Cour d'appel de Paris émargent à 17 000 francs par an, quand ceux de la Cour de cassation reçoivent eux 25 000 francs. Le niveau de rémunération est à l'avenant de la simplicité qui caractérise les conditions de travail au Conseil d'État, là encore en comparaison avec les autres grands corps. Ces conditions de travail sont, si on met de côté le prestige et le décorum du lieu, assez spartiates. L'absence de bureau surprend immanquablement les nouveaux membres venus du tour extérieur<sup>26</sup>, 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 fait que, dans les milieux bourgeois, la question du rapport à l'argent est souvent taboue.

### **Les implications de la revendication de neutralité du point de vue de la politisation**

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. Tous les membres entrés en fonction 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 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, et que l'épuration réalisée en juillet 1879 ne s'est pas faite de manière absolument logique et rationnelle, un certain nombre de membres ouvertement catholiques étant passés entre les

---

<sup>22</sup> Lettre de démission de Clément Colson adressée à Ludovic Dupuy-Dutemps, ministre des Travaux publics, reproduite dans *Le Temps*, 13 septembre 1895, p. 3.

<sup>23</sup> BERTRAND Louis, « Édouard Laferrière », *Études et documents du Conseil d'État*, 1956, p. 148.

<sup>24</sup> Cité par Pierre BOURDIEU, *La noblesse d'État*, Paris, Éditions de Minuit, 1989, 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.

<sup>25</sup> L'auditorat est le premier grade de la carrière au Conseil d'État, avant la maîtrise des requêtes et le passage éventuel au statut, le plus élevé, de conseiller d'État.

<sup>26</sup> Le tour extérieur correspond aux nominations laissées à la discrétion du Gouvernement. Il concerne des personnalités qui, le plus souvent, n'ont précédemment accompli aucune carrière au Conseil d'État.

mailles du filet<sup>27</sup>. Cela n'empêche pas le Garde des sceaux Charles Demôle de prononcer, au moment de son installation dans ses nouvelles fonctions, 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* [...] 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<sup>28</sup>. »

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<sup>29</sup>.

À l'exception de Léon Blum, tous les membres prosopographiés dans notre corpus sont décorés de la Légion d'honneur. Si cette dernière est un indicateur classique de proximité avec le champ du pouvoir<sup>30</sup>, l'idéologie de la neutralité engendre parallèlement « une sorte de mise en retrait des débats politiques » qui permet, dans le même temps, de concevoir « la politique dans un sens apolitique »<sup>31</sup>. En s'inspirant des travaux sur la « politisation feutrée »<sup>32</sup> des hauts fonctionnaires, on peut aller encore plus loin en faisant valoir à quel point au Conseil d'État, il est risqué d'avoir des positions politiques affirmées, et donc que *la politisation y est déjà une forme de contestation*, ce que l'on montrera à partir de trois cas : Léon Blum (1872-1950), Théodore Tissier (1866-1944) et Raphaël Alibert (1887-1963). Le premier, qui a développé des centres d'intérêt (théâtre, critique littéraire, politique) en dehors du Conseil d'État, se voit contraint de démissionner de son poste de maître des requêtes lorsqu'il est élu député SFIO de la Seine en 1919. Blum soutient qu'il peut conserver son grade, alors que le vice-président Hébrard de Villeneuve considère qu'une telle possibilité n'est pas prévue pour les membres du Conseil devenant parlementaires. Installé comme auditeur en 1910, Raphaël Alibert démissionne pour sa part en 1923 pour entrer en tant qu'administrateur dans des sociétés privées du groupe Mercier (1923). Il commence surtout une carrière politique, en adhérant au Redressement français puis en se présentant, sans succès, aux législatives dans le Loiret, sous l'étiquette de l'Alliance républicaine démocratique (1928 et 1932). En 1930, Alibert devient conseiller politique de Philippe Pétain, qu'il a connu *via* l'historien Lucien Romier<sup>33</sup>. Tissier, enfin, est un personnage central de l'institution – il accède à la vice-présidence du Conseil d'État en 1928 – mais le plus intéressant est qu'il cumule sa fonction avec celle de maire d'une petite ville de la deuxième couronne de la banlieue parisienne (Bagneux), qu'il dirige de 1899 à 1935. On constate ainsi avec ces trois cas que l'engagement politique à gauche (Blum) ou à droite (Alibert) déportent les individus en question à l'extérieur du Conseil d'État, alors que l'exercice d'un mandat conforme à la conception de

<sup>27</sup> 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, voir Vincent WRIGHT, « L'épuration du Conseil d'État en juillet 1879 », *Revue d'histoire moderne et contemporaine*, n° 19, 1972, p. 621-653.

<sup>28</sup> AN 20040382/8, procès-verbal de l'Assemblée générale du 28 janvier 1886. C'est moi qui souligne.

<sup>29</sup> Cf. Charles BOSVIEUX-ONYEKWELU, « Le service public au Conseil d'État : comment un grand corps se professionalise en captant une idée (1872-1940) », *Sociologie du travail* [en ligne], vol. 60, n° 4, 2018, mis en ligne le 29 novembre 2018, consulté le 29 novembre 2018. URL : <https://journals.openedition.org/sdt/8069> ; DOI : 10.4000/sdt.8069.

<sup>30</sup> Sur ce thème, voir Olivier IHL, *Le mérite et la République : essai sur la société des émules*, Paris, Gallimard, 2007.

<sup>31</sup> 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. 102. Dans son étude sur le Conseil d'État de la Cinquième République (« Le Conseil d'État 1958-2008 : sociologie d'un grand corps », *Les cahiers du CEVIPOF*, n° 49, p. 42), Luc Rouban dresse le même constat : « On ne trouve pas ou très rarement des prises de position partisans sauf lorsque l'intéressé s'est effectivement engagé sur la voie politique à titre professionnel, comme c'est le cas d'Édouard Balladur ».

<sup>32</sup> LAURENS Sylvain, *Une politisation feutrée : les hauts fonctionnaires et l'immigration en France (1962-1981)*, Paris, Belin, 2009.

<sup>33</sup> Surnommé « le mauvais génie de la Révolution nationale », Alibert sera Garde des sceaux sous Vichy. À la Libération, il est condamné à mort par contumace, avant d'être gracié en 1959.

la centralité républicaine qui est celle de l'institution – Tissier est membre du Parti radical, un parti pivot des gouvernements de la Troisième – permet à l'intéressé de cumuler le service de l'État et celui de ses administré·e·s.

La politisation rentrée de ces hauts fonctionnaires peut encore mieux être mise en lumière en comparant la neutralité du pôle bureaucratique du droit administratif (les conseillers d'État) avec son pôle universitaire (les professeurs), au sein duquel la théorisation sur le droit coexiste avec un commentaire extrêmement technicien de la jurisprudence. Au Conseil d'État comme à l'Université, en effet, « se présenter comme distant des intérêts et des passions humaines, à commencer par la politique » n'est pas incompatible avec l'expression de préférences idéologiques, 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 »<sup>34</sup>. Pour ce faire, et en connexion directe avec les arrêts, les voix de la doctrine<sup>35</sup> ont plusieurs moyens : elles 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, les universitaires se comportent comme de véritables entrepreneurs de morale, *a fortiori* dans le domaine du service public. Ceci est particulièrement vrai de Maurice Hauriou, paragon 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 »<sup>36</sup> l'enthousiasme des villes du Sud-Ouest pour les corridas. Dans sa note sous l'arrêt *Esquieu*<sup>37</sup>, 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. En s'autorisant de pareils jugements de valeur, les professeurs de droit contribuent ainsi à mettre en relief, *a contrario*, la réserve à laquelle sont, eux, tenus les hauts fonctionnaires du Conseil d'État.

### **Au-delà de la référence indigène : mystification, intérêt au désintéressement et « renversement du pour au contre »**

Une sociologisation approfondie du thème de la neutralité dans l'univers de la haute fonction publique française implique de rendre justice à la référence indigène sans non plus la prendre pour argent comptant. Lorsqu'il porte la question du désintéressement à un niveau d'analyse conceptuel, Pierre Bourdieu se demande par exemple<sup>38</sup> si l'on peut s'en tenir à une lecture idéologique du service public, 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). En lieu et place de la dénonciation d'une *illusion*, ce deuxième temps de la démonstration travaille la neutralité des acteurs comme un paradoxe : ces conseillers d'État qui, dans leurs différents écrits et dans les cours qu'ils donnent ici et là, manipulent à satiété la notion de service public, ne sont en réalité pas de grands défenseurs de l'extension du secteur public au niveau local ou national. Dès lors, en adoptant un niveau d'analyse qui se concentre sur l'expression de la neutralité aux sommets de l'État, mais en suivant une logique de « domination à

---

<sup>34</sup> 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. 537.

<sup>35</sup> Ce terme désigne l'ensemble des commentateurs autorisé·e·s du droit. Il peut englober les praticien·ne·s (juges, avocat·e·s, etc.), mais renvoie le plus souvent aux professeur·e·s.

<sup>36</sup> HAURIOU Maurice, « Note sous CE, 3 décembre 1897, *Ville de Dax* », *Recueil Sirey*, 1898, III, p. 145.

<sup>37</sup> HAURIOU Maurice, « Note sous CE, 20 janvier 1928, *Esquieu* », *Recueil Sirey*, 1928, III, p. 49.

<sup>38</sup> 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 : sur la théorie de l'action* (Paris, Seuil, 1994), respectivement p. 99-133 et p. 149-167.

distance »<sup>39</sup>, on peut mieux apercevoir, à partir de deux controverses politiques de l'époque (le droit de grève des fonctionnaires et le socialisme municipal), les tenants et les aboutissants des positions politiques des serviteurs de la chose publique. La notion de « pieuse hypocrisie » peut alors être mobilisée, et elle est étayée à partir de l'analyse géométrique de données, plus précisément à l'aide de l'analyse des correspondances multiples (ACM).

### **La domination à distance des administrativistes : les deux exemples parlants du syndicalisme des fonctionnaires et du socialisme municipal**

Les grèves qui éclatent en France entre 1906 et 1909 suite à la catastrophe de Courrières peuvent être considérées comme le plus grand mouvement social en France depuis la Commune. Non sans emphase, le député Charles Benoist déclare en 1909 à la Chambre que « la grève des postiers est le fait le plus considérable qui se soit produit depuis la Révolution ». Au cours de ce mouvement, 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 de fonctionnaires avec la politique suivie par Julien Symian, 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 renvoyés 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 les conclusions du commissaire Jacques Tardieu, la décision *Winkell* fait jurisprudence : 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 »<sup>40</sup>. 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 »<sup>41</sup>. En effet, le droit de la fonction publique, de même que les règles régissant l'activité des services publics, correspondaient alors 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 »<sup>42</sup>. 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 ce champ où « des actes d'intérêt général, de service public » sont « possibles, encouragés, connus, reconnus et récompensés »<sup>43</sup>. Le désintéressement devient ainsi la loi (au sens de principe qui gouverne l'ensemble des conduites) de cet espace, ce que Léon 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

---

<sup>39</sup> LAURENS Sylvain, *Hauts fonctionnaires et immigration en France (1962-1981) : socio-histoire d'une domination à distance*, thèse pour le doctorat en sociologie sous la direction de Gérard Noiriel, EHESS, 2006.

<sup>40</sup> Conseil d'État, 7 août 1909, *Winkell*, *Recueil Lebon*, 1909, p. 826.

<sup>41</sup> LASCOURMES 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*, n° 32, 1996, p. 51-73.

<sup>42</sup> D'HUGUES Pierre, *La guerre des fonctionnaires*, Paris, Flammarion, 1914, p. 165.

<sup>43</sup> BOURDIEU Pierre, *Raisons pratiques*, op. cit., p. 208.

syndicats comme elle s'est imposée autrefois à la noblesse, au clergé, à la royauté »<sup>44</sup>. *A contrario*, avec des agents grévistes mobilisés pour la défense de leurs intérêts professionnels, on est 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" »<sup>45</sup>. 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 (légalisation des syndicats) et 1901 (loi sur les associations), les organisations professionnelles 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 XIX<sup>e</sup> siècle, contrairement à l'activité des regroupements ouvriers »<sup>46</sup>. Cette inégalité dans la marge de manœuvre accordée aux différents acteurs est d'autant plus remarquable à une époque où le pantouflage des élites administratives, 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 »<sup>47</sup>.

À l'instar de la mobilisation des fonctionnaires pour le droit syndical, la question du socialisme municipal est symptomatique des contradictions devant lesquelles sont placés les producteurs de droit que sont les administrativistes<sup>48</sup>. 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. Les deux textes clefs pour l'évolution du municipalisme sur la période étudiée (celui du 5 novembre et celui du 28 décembre 1926) appartiennent à cette catégorie. Celui-là déplore « les formalités méticuleuses du contrôle administratif » et assouplit la tutelle du préfet en matière de régime d'approbation des décisions des collectivités locales. L'article 9 du décret du 28 décembre prévoit par ailleurs 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 ». Deux requêtes différentes sont en effet déposées au greffe de la juridiction, qui ont pour origine les délibérations du conseil municipal de Nevers autorisant 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 décision est rendue le 30 mai 1930. 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 »<sup>49</sup>. 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 »<sup>50</sup>), et il avait conclu à l'annulation des délibérations de l'exécutif local :

---

<sup>44</sup> DUGUIT Léon, *Traité de droit constitutionnel*, Paris, de Boccard, 1923, tome II, p. 601.

<sup>45</sup> WEBER Max, *Économie et société* (1<sup>ère</sup> édition allemande 1921), traduction de Julien Freund et alii, Paris, Pocket, 1995, volume 1, p. 300.

<sup>46</sup> SOUBIRAN-PAILLET Francine, *L'invention du syndicat (1791-1884) : itinéraire d'une catégorie juridique*, Paris, LGDJ, 1999, p. 14.

<sup>47</sup> SUPIOT Alain, « La crise de l'esprit de service public », *Droit social*, n° 12, 1989, p. 781.

<sup>48</sup> Rappelons que le droit administratif tertio-républicain est, par opposition au droit civil, presque entièrement jurisprudentiel. Les membres de la section du Contentieux du Conseil d'État disposent ainsi d'un véritable pouvoir de création de la norme.

<sup>49</sup> JOSSE Pierre, « Conclusions sur l'affaire *Chambre syndicale du commerce en détail de Nevers* », *Revue du droit public*, 1930, p. 539.

<sup>50</sup> *Ibid.*, p. 535.

« 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<sup>51</sup>. »

La décision du Conseil relative à la légalité des délibérations de la commune de Nevers ne doit pas masquer l'aspect plus fondamental des arrêts en question, 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 »<sup>52</sup>. 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 »<sup>53</sup>. 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<sup>54</sup>. »

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 » (pour la condition autorisant l'intervention des personnes publiques dans un domaine non régalien). 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. 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.

### **L'analyse géométrique et statistique du positionnement des membres du Conseil d'État**

Les deux exemples qui viennent d'être pris nous mettent en présence d'un paradoxe qu'il importe de creuser. En approfondissant la culture professionnelle de ce groupe, on remarque en effet 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 les contours de 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 Léon Gambetta avait annoncé la venue sont ainsi représentées : Bertout, fils d'un épicier, Cartagnary d'un mégissier, Tétréau d'un ferblantier, Ballot d'un courtier de commerce, Boiteau d'un droguiste. Si, au cours du XIX<sup>e</sup> siècle, le corps n'a jamais été

---

<sup>51</sup> *Ibid.*, p. 539.

<sup>52</sup> *Ibid.*

<sup>53</sup> *Ibid.*, p. 536.

<sup>54</sup> *Ibid.*

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<sup>55</sup>. »

On tient là un élément d'importance eu égard à la question de la neutralité. Il marque en effet une différence notable par rapport à la démocratisation de l'administration qui a lieu au cours de la Troisième République, laquelle rend les fonctionnaires « *de facto* plus dépendants vis-à-vis de leur carrière »<sup>56</sup> et fait que chaque individu est sommé « de s'investir de plus en plus pour construire sa trajectoire professionnelle »<sup>57</sup>. À l'identique, de vocation aristocratique le métier de conseiller d'État devient, dans ces années-là, davantage un travail (même si le premier élément est toujours peu ou prou présent). Mais il faut aussi compter avec la singularité d'une institution au sein de laquelle le champ du droit révèle sa plus grande proximité avec le champ du pouvoir. En d'autres termes, l'autonomie relative du champ juridique (*i.e.* le fait que ses agents soient à la fois proches et dépendants du champ du pouvoir) revient à dire que le statut social peut être amené à s'effacer, ou plutôt à être recouvert par la fonction, ce qui va de pair avec la notion, évoquée plus haut, d'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 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 »<sup>58</sup>.

La position ambiguë des membres du Conseil d'État par rapport à la question des services publics fait signe vers cette « mauvaise foi collective par laquelle un groupe se masque à lui-même le fondement de sa propre existence et de son pouvoir »<sup>59</sup>. Autrement dit, elle met en jeu la notion d'« intérêt au désintéressement » forgée par Bourdieu :

« Une des dimensions très importantes de la théâtralisation est la théâtralisation de l'intérêt pour l'intérêt général ; c'est la théâtralisation de la conviction de l'intérêt pour l'universel [...] Elle est l'hommage essentiel de l'officiel-homme à l'officiel ; elle est ce qu'il faut accorder à l'officiel pour être un officiel : il faut accorder le désintéressement, la foi dans l'officiel, pour être un véritable officiel. Le désintéressement n'est pas une vertu secondaire : c'est *la* vertu politique de tous les mandataires<sup>60</sup>. »

Aussi, les conseillers d'État seraient poussés à épouser la vertu républicaine, alors que, du fait de leurs positions sociales, ils n'ont pas un besoin fondamental de voir les services publics se développer. La théorie du service public qu'ils bâtissent *via* leur activité contentieuse s'apparenterait ainsi au langage de l'officiel évoqué par Bourdieu.

<sup>55</sup> WRIGHT Vincent, « L'épuration du Conseil d'État en juillet 1879 », art. cit., p. 644.

<sup>56</sup> BERGERE Marc et LE BIHAN Jean, « Épurations administratives et transitions politiques en France à l'époque contemporaine », *op. cit.*, p. 22.

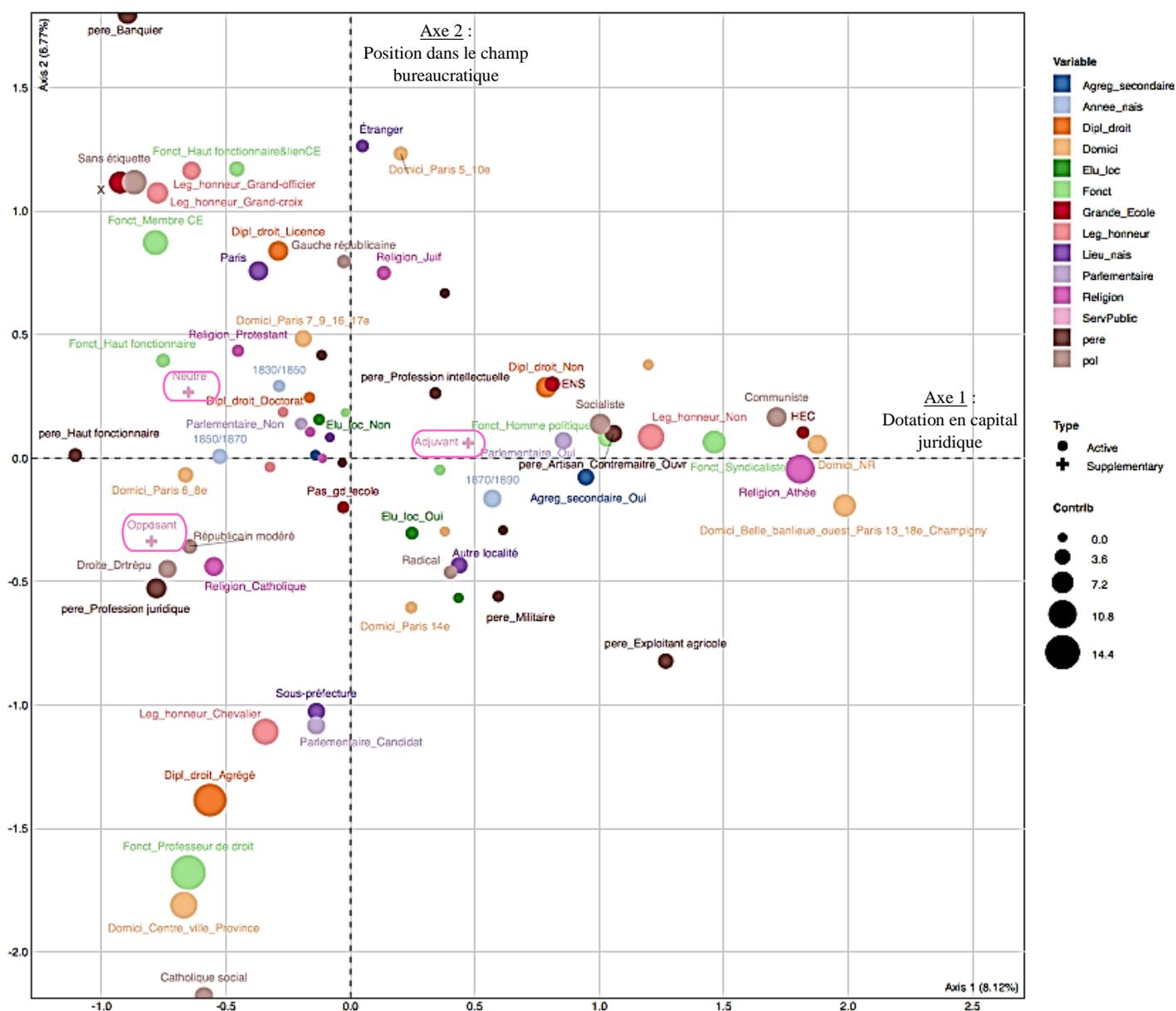
<sup>57</sup> CHARLE Christophe, *Les élites de la République (1880-1900)*, Paris, Fayard, 2006, p. 158.

<sup>58</sup> JONES Stuart, *The French State in Question: Public Law and Political Argument in the Third Republic*, Cambridge, Cambridge University Press, 1993, p. 111. C'est moi qui traduis.

<sup>59</sup> BOURDIEU Pierre, *La noblesse d'État*, *op. cit.*, p. 449.

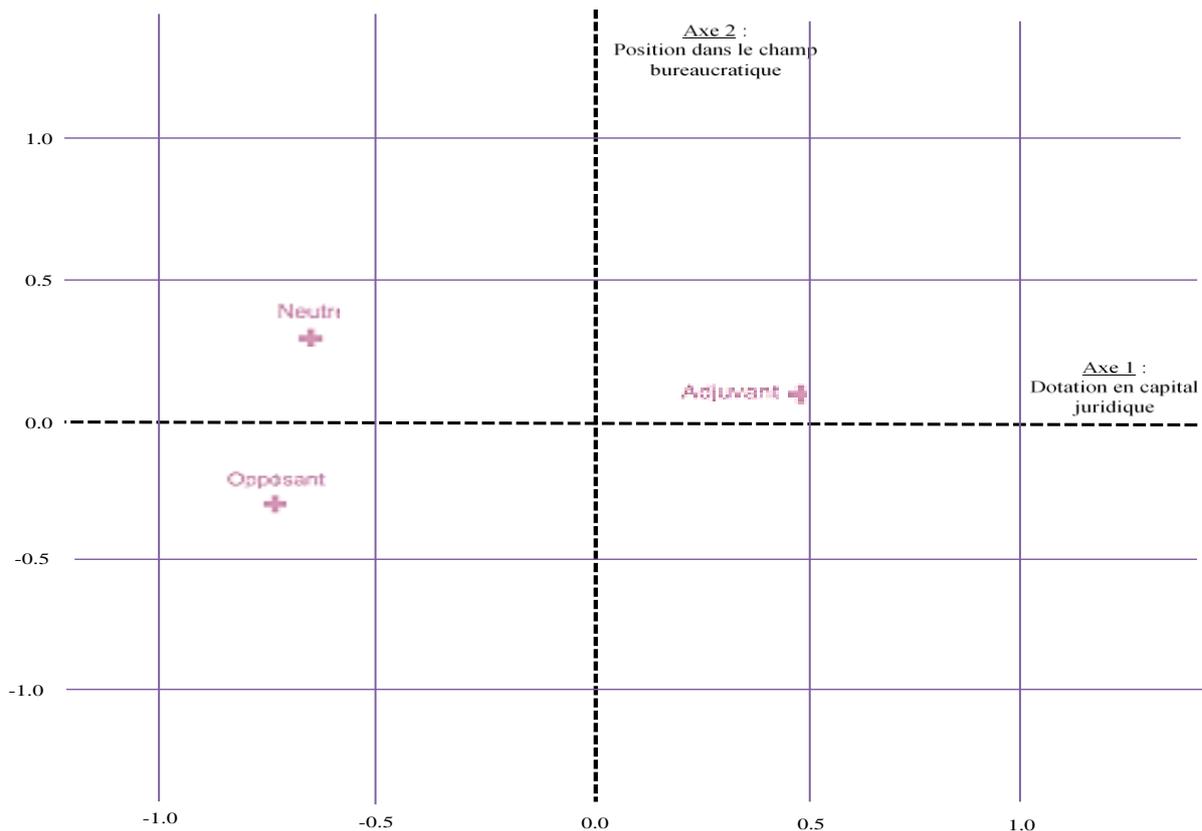
<sup>60</sup> BOURDIEU Pierre, *Sur l'État*, *op. cit.*, p. 109.

Graphique 1. L'espace des correspondances des exposants de l'idée de service public entre 1870 et



Le graphique ci-dessus correspond à l'espace des exposants de l'idée de service public entre 1870 et 1940 (n = 77). Les deux axes qui organisent l'éclatement du nuage de points opposent, en abscisse, des élites en devenir (hommes politiques radicaux et socialistes, syndicalistes, universitaires non liés au droit) à un capital juridique anciennement acquis, et, en ordonnée, un centre administratif parisien (hauts fonctionnaires et membres du Conseil d'État) à des notables provinciaux (pour la plupart des professeurs de droit)<sup>61</sup>. Mais, eu égard à la question de la neutralité, le plus important dans ce diagramme concerne la « Position par rapport au service public »<sup>62</sup>, projetée ici en variable illustrative. Les trois modalités de cette variable (« Adjuvant », « Opposant », « Neutre ») ont été entourées, dans le graphique 1, en violet. Le graphique 2, dans lesquelles ont été enlevées toutes les autres variables, permet de visualiser un résultat significatif, à savoir que la modalité « Neutre par rapport au service public » est, dans le repère orthogonal, beaucoup plus proche de la modalité « Opposant » que de la modalité « Adjuvant »; elle n'est donc pas, comment on pourrait éventuellement s'y attendre, à équidistance des deux. Cet élément tend à confirmer que les membres du Conseil d'État, chez qui cette modalité est la plus représentée, ne croient pas vraiment à ce qu'ils font lorsqu'ils parlent le langage du service public, une idéologie dont, en tant que grands-bourgeois, ils pourraient très bien se passer.

*Graphique 2. Position des exposants par rapport au service public*



<sup>61</sup> Je passe rapidement sur le commentaire de l'ACM, car le plus important, pour ce qui m'occupe ici, est la figuration de la variable illustrative « Position par rapport au service public ». Pour une analyse plus détaillée, voir Charles BOSVIEUX-ONYEKWELU, *D'une sociodicée à un savoir d'État*, op. cit., p. 214-220.

<sup>62</sup> Ont été utilisées, pour renseigner cette variable, les prises de position *politiques* des acteurs eu égard au débat sur la place des services publics dans l'économie française sous la Troisième République, dont les controverses suscitées par le socialisme municipal constituent un indicateur fiable. Les prises de position relatives au syndicalisme des fonctionnaires ou à l'adoption d'un impôt sur le revenu ont également été utilisées comme des indicateurs complémentaires.

Quel enseignement peut-on tirer de ces représentations graphiques du point de vue de l'intérêt au désintéressement ? On sait que, chez Bourdieu, cette paronomase visait au premier chef le rôle social des juristes, ces « gardiens de l'hypocrisie collective »<sup>63</sup>. On peut se demander ce qu'il en advient dès lors que, tout en concédant le profit symbolique que tirent les acteurs de l'invocation du service public, on cherche à 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 Bourdieu l'a lui-même répété en s'inspirant du « renversement du pour au contre » pascalien<sup>64</sup>, 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<sup>65</sup>. »

On peut ainsi penser que, dans un contexte démocratique en voie de pérennisation, le service public n'est pas totalement contrôlé par les élites (administratives et juridiques), auxquelles il arrive d'être dépassées par le succès de leur propre « œuvre », par exemple lorsque, comme nous avons essayé de le documenter plus haut, les associations de fonctionnaires ou les maires de certaines communes reprennent à leur compte le discours sur le service du public.

## Conclusion

En développant le point de vue d'une sociologie critique qui ne se situe pas dans le pur registre de la dénonciation, cet article vise à dépasser ce qui relève selon nous d'une erreur : croire que tout est dit une fois qu'on a évoqué « l'intérêt au désintéressement », sans voir que la référence à l'universel peut, du point de vue de la croyance, avoir des effets bien réels. Il faut pour cela accepter d'appréhender cette référence du point de vue de son efficacité symbolique, et concéder que les acteurs peuvent y croire, ne serait-ce qu'à titre d'horizon référentiel. Aussi, du point de vue de la neutralité, le propos ne consiste pas à dire que les enquêtés sont susceptibles d'avoir des biais politiques, qu'ils sont de gauche ou de droite, mais à travailler sur les « adhésions », qui, par opposition aux « adhésions », sont difficiles à suspendre, car elles s'appuient sur des « implications si profondes de la pensée qu'elles ne se connaissent pas elles-mêmes »<sup>66</sup>.

En somme, la compréhension de la profondeur des liens, personnels et collectifs, des acteurs avec la neutralité appelle un travail de reprise sur le concept même. Il ne s'agit pas, tel un arbitre de boxe au milieu du ring, de faire fond sur la neutralité du « ni droite ni gauche », mais de saisir que, comme le disait Jaurès, « il n'y a que le néant qui soit neutre »<sup>67</sup>. En revenant à un auteur, en l'occurrence Aristote, qu'on a parfois présenté de manière un peu trop facile comme le penseur d'une éthique « centrée » du juste milieu, on peut rappeler que, chez ce dernier, le sens de la mesure n'est pas qu'un moyen (*meson*) entre deux extrêmes : il est aussi une forme d'excellence (« Dans l'ordre de

<sup>63</sup> 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.

<sup>64</sup> Voir notamment, dans les *Pensées*, les fragments sur la « raison des effets » (Lafuma 93) et sur les « demi-habiles » (Lafuma 90).

<sup>65</sup> BOURDIEU Pierre, *Sur l'État*, op. cit., p. 453.

<sup>66</sup> *Ibid.*, p. 172.

<sup>67</sup> JAURES Jean, « Neutralité et impartialité », *Revue de l'enseignement primaire et primaire supérieur*, 4 octobre 1908, p. 176.

l'essence et de la définition, la vertu est une médiété, tandis que dans l'ordre de l'excellence et du parfait, c'est un sommet »<sup>68</sup>). Pour en rester à une référence à la Grèce antique, Cornélius Castoriadis avait un jour glissé, dans l'un de ses séminaires à l'EHESS, une remarque adventice, par laquelle il brocardait « les neutres, les abstentionnistes, les sans-opinions, les ni-droite-ni-gauche », ceux-ci étant assimilés à des « idiots »<sup>69</sup>, à des citoyens centrés sur eux-mêmes et indifférents à la chose publique. Dans son cours, Castoriadis s'appuyait sur la figure de Périclès, pour qui « un homme ne se mêlant pas de politique mérite de passer, non pour un citoyen paisible, mais pour un citoyen inutile »<sup>70</sup>. À ce titre, on peut rappeler qu'à Athènes, la neutralité politique (*apatheia*), qu'on peut opposer à la *parrhèsia*, c'est-à-dire à « l'obligation de dire franchement ce qu'on pense à propos des affaires publiques »<sup>71</sup>, était punie : « Celui qui, dans une guerre civile, ne prendra pas les armes avec un des partis sera frappé d'atimie (privation des droits civiques) et n'aura aucun droit politique »<sup>72</sup>. On peut ainsi se demander si la distinction entre la neutralité axiologique comme « abusivement assimilée à un impératif de non-intervention des savants sur le terrain politique »<sup>73</sup> et ce que Max Weber entendait par « *wertfreiheit* », à savoir, la « non-imposition de valeurs en situation pédagogique »<sup>74</sup>, n'est pas exportable au cas de la haute fonction publique. N'y a-t-il pas aussi, au sein de cette dernière, une différence entre l'apolitisme (non seulement impossible à atteindre mais aussi trompeur dans ses effets) et la « non-imposition de valeurs » à laquelle sont assujetti-e-s ceux et celles qui sont en situation de représenter l'État ?

## Bibliographie

- AESCHIMANN Éric, « Athènes sans isoloir », *Libération*, 19 juin 2008, p. 16-17.
- ARISTOTE, *Éthique à Nicomaque*, traduction de Jules Tricot, Paris, Vrin, 1997.
- BANCAUD Alain, « Considérations sur une “pieuse hypocrisie” : la forme des arrêts de la Cour de cassation », *Droit et société*, n° 7, 1987, p. 373-387.
- BARTHES Roland, *Le neutre : cours au Collège de France (1977-1978)*, Paris, Seuil, 2002.
- BERGERE Marc et LE BIHAN Jean, « Épurations administratives et transitions politiques en France à l'époque contemporaine : bilan et perspectives de recherche », in BERGERE Marc et LE BIHAN Jean (dir.), *Fonctionnaires dans la tourmente : épurations administratives et transitions politiques à l'époque contemporaine*, Chêne-Bourg, Georg, 2009, p. 9-45.
- BERTRAND Louis, « Édouard Laferrière », *Études et documents du Conseil d'État*, 1956, p. 145-155.
- BOSVIEUX-ONYEKWELU Charles, *D'une sociodictée à un savoir d'État : le service public, une tentative de mise en forme du monde social par le droit (1873-1940)*, thèse pour le doctorat en sociologie, Université Paris-Saclay [en ligne], 2016, mis en ligne le 13 décembre 2017, consulté le 27 novembre 2018. URL : <https://tel.archives-ouvertes.fr/tel-01662466/>.
- BOSVIEUX-ONYEKWELU Charles, « Le service public au Conseil d'État : comment un grand corps se professionalise en captant une idée (1872-1940) », *Sociologie du travail* [en ligne], vol. 60, n° 4, 2018, mis en ligne le 29 novembre 2018, consulté le 29 novembre 2018. URL : <https://journals.openedition.org/sdt/8069> ; DOI : 10.4000/sdt.8069.
- BOURDIEU Pierre, *La noblesse d'État : grandes écoles et esprit de corps*, Paris, Éditions de Minuit, 1989

<sup>68</sup> ARISTOTE, *Éthique à Nicomaque*, traduction de Jules Tricot, Paris, Vrin, 1997, p. 106. Dans le même chapitre (le 6<sup>e</sup> du livre II), Aristote dit aussi : « Le moyen terme est, en un sens, extrême ».

<sup>69</sup> Cité par Éric AESCHIMANN, « Athènes sans isoloir », *Libération*, 19 juin 2008, p. 16.

<sup>70</sup> Cité par Cornélius CASTORIADIS, *La cité et les lois : ce qui fait la Grèce (séminaires 1983-1984)*, Paris, Seuil, 2008, p. 84.

<sup>71</sup> CASTORIADIS Cornélius, *La cité et les lois, op. cit.*, p. 84. Sur la notion de *parrhèsia*, voir aussi Michel FOUCAULT, *Le gouvernement de soi et des autres : le courage de la vérité (cours au Collège de France, 1983-1984)*, Paris, Gallimard/Seuil, 2009.

<sup>72</sup> Cité par Roland BARTHES, *Le neutre : cours au Collège de France (1977-1978)*, Paris, Seuil, 2002, p. 230.

<sup>73</sup> PASQUALI Paul, « La politique de l'“histoire par en bas” », *Genèses*, n° 99, 2015, p. 156.

<sup>74</sup> KALINOWSKI Isabelle, « Leçons wébériennes sur la science et la propagande », in WEBER Max, *La science, profession et vocation*, traduction d'Isabelle Kalinowski, Marseille, Agone, 2005, p. 199.

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, *Raisons pratiques : sur la théorie de l'action*, Paris, Seuil, 1994.

BOURDIEU Pierre, *Sur l'État*, Paris, Seuil, 2012.

BOLTANSKI Luc et BOURDIEU Pierre, « La production de l'idéologie dominante », *Actes de la recherche en sciences sociales*, n° 2-3, 1976, p. 3-73.

CASTORIADIS Cornelius, *La cité et les lois : ce qui fait la Grèce (séminaires 1983-1984)*, Paris, Seuil, 2008.

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

D'HUGUES Pierre, *La guerre des fonctionnaires*, Paris, Flammarion, 1914.

DUBOIS Vincent, « L'État, l'action publique et la sociologie des champs », *Revue suisse de science politique*, vol. 20, n° 1, 2014, p. 25-30.

DUGUIT Léon, *Traité de droit constitutionnel*, Paris, de Boccard, 1923.

FOUCAULT Michel, *Le gouvernement de soi et des autres : le courage de la vérité (cours au Collège de France, 1983-1984)*, Paris, Gallimard/Seuil, 2009.

GLADDEN Edward, *Civil Services in the United Kingdom (1855-1970)*, Londres, Frank Cass, 1967.

HAURIOU Maurice, « Note sous CE, 3 décembre 1897, Ville de Dax », *Recueil Sirey*, 1898, III, p. 145-146.

HAURIOU Maurice, « Note sous CE, 20 janvier 1928, Esquieu », *Recueil Sirey*, 1928, III, p. 49-51.

IHL Olivier, *Le mérite et la République : essai sur la société des émules*, Paris, Gallimard, 2007.

JAURES Jean, « Neutralité et impartialité », *Revue de l'enseignement primaire et primaire supérieur*, 4 octobre 1908, p. 176-177.

JONES Stuart, *The French State in Question: Public Law and Political Argument in the Third Republic*, Cambridge, Cambridge University Press, 1993.

JOSSE Pierre, « Conclusions sur l'affaire Chambre syndicale du commerce en détail de Nevers », *Revue du droit public*, 1930, p. 535-541.

KALINOWSKI Isabelle, « Leçons wébériennes sur la science et la propagande », in WEBER Max, *La science, profession et vocation*, traduction d'Isabelle Kalinowski, Marseille, Agone, 2005, p. 65-273.

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*, n° 32, 1996, p. 51-73.

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

LAURENS Sylvain, *Hauts fonctionnaires et immigration en France (1962-1981) : socio-histoire d'une domination à distance*, thèse pour le doctorat en sociologie sous la direction de Gérard Noiriel, EHESS, 2006.

LAURENS Sylvain, *Une politisation feutrée : les hauts fonctionnaires et l'immigration en France (1962-1981)*, Paris, Belin, 2009.

LEBARON Frédéric, « Les fondements sociaux de la neutralité économique », *Actes de la recherche en sciences sociales*, n° 116, 1997, p. 69-90.

MOLLE Frédéric, *Généalogie de l'ascèse bureaucratique*, Rennes, PUR, 2006.

PASQUALI Paul, « La politique de l'"histoire par en bas" », *Genèses*, n° 99, 2015, p. 155-161.

PERROT Jean-Claude, *Une histoire intellectuelle de l'économie politique (XVII<sup>e</sup>-XVIII<sup>e</sup> siècle)*, Paris, Éditions de l'EHESS, 1992.

ROUBAN Luc, « Le Conseil d'État 1958-2008 : sociologie d'un grand corps », *Les cahiers du CEVIPOF*, n° 49, 2008, p. 1-120.

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

SCHMIDT Vivien, *From State to Market? The Transformation of French Business and Government*, Cambridge, Cambridge University Press, 1996.

SERNA Pierre, *La République des girouettes. 1789-1815 et au-delà, une anomalie politique : la France de l'extrême centre*, Seyssel, Champ Vallon, 2005.

SOUBIRAN-PAILLET Francine, *L'invention du syndicat (1791-1884) : itinéraire d'une catégorie juridique*, Paris, LGDJ, 1999.

SUPIOT Alain, « La crise de l'esprit de service public », *Droit social*, n° 12, 1989, p. 777-783.

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. 97-108.

WEBER Max, *Économie et société* (1<sup>ère</sup> édition allemande 1921), traduction de Julien Freund et alii, Paris, Pocket, 1995.

WRIGHT Vincent, « L'épuration du Conseil d'État en juillet 1879 », *Revue d'histoire moderne et contemporaine*, n° 19, 1972, p. 621-653.