

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 20^e siècle

Rachel Vanneuville

Presses de Sciences Po (P.F.N.S.P.) | « [Revue française de science politique](#) »

2003/2 Vol. 53 | pages 219 à 235

ISSN 0035-2950

ISBN 2724629566

Article disponible en ligne à l'adresse :

<https://www.cairn.info/revue-francaise-de-science-politique-2003-2-page-219.htm>

Pour citer cet article :

Rachel Vanneuville, « 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 20^e siècle », *Revue française de science politique* 2003/2 (Vol. 53), p. 219-235.

DOI 10.3917/rfsp.532.0219

Distribution électronique Cairn.info pour Presses de Sciences Po (P.F.N.S.P.).

© Presses de Sciences Po (P.F.N.S.P.). Tous droits réservés pour tous pays.

La reproduction ou représentation de cet article, notamment par photocopie, n'est autorisée que dans les limites des conditions générales d'utilisation du site ou, le cas échéant, des conditions générales de la licence souscrite par votre établissement. Toute autre reproduction ou représentation, en tout ou partie, sous quelque forme et de quelque manière que ce soit, est interdite sauf accord préalable et écrit de l'éditeur, en dehors des cas prévus par la législation en vigueur en France. Il est précisé que son stockage dans une base de données est également interdit.

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 20^e siècle*

RACHEL VANNEUVILLE

En octobre des années 1905 et 1909, René Worms, passé entre ces deux dates du grade d'auditeur à celui de maître des requêtes au Conseil d'État, fait communication devant l'Académie des sciences morales et politiques d'une étude sur les tendances contemporaines qui animent la haute juridiction française¹. Destinées à démontrer la compétence juridique du juge administratif, ces communications peuvent assurément être lues comme une entreprise de promotion de l'institution, dans un contexte où le Conseil d'État et le droit administratif sont objets de controverses politiques et savantes. D'une part, en effet, la double fonction du Conseil, juge de l'administration et conseiller du gouvernement, la non-inamovibilité de ses membres, fonctionnaires comme les autres, ainsi que le recrutement de certains d'entre eux au tour extérieur jettent le discrédit sur l'indépendance politique du corps et, par conséquent, sur sa capacité à être un juge impartial². D'autre part, le droit administratif n'a pas encore entièrement conquis sa légitimité disciplinaire : trouvant ses assises dans la jurisprudence du juge administratif – c'est-à-dire dans l'activité contentieuse de celui-ci –, le mode de production du droit administratif est contesté comme principe de production légitime du droit, dans un pays où le droit privé, écrit et codifié, a imposé sa légitimité³. La période qui s'étend de la fin du 19^e siècle à la Première Guerre mondiale voit alors se conjuguer œuvre de systématisation doctrinale et activisme du Conseil d'État dans un effort pour établir la juridicité du droit administratif.

1. Les communications ont lieu les 7 et 14 octobre 1905 et le 9 octobre 1909, devant un auditoire composé d'environ 25 personnes (PV de l'Académie, Archives de l'Institut de France, 2 D12 et 2 D13). Elles sont publiées dans la revue de l'Académie : R. Worms, « La juridiction du Conseil d'État et ses tendances actuelles », *Séances et travaux de l'Académie des sciences morales et politiques*, tome 164, 1905, p. 632-679 ; « La juridiction du Conseil d'État et ses tendances actuelles (seconde étude) », *Séances et travaux de l'Académie des sciences morales et politiques*, tome 72, p. 650-663. Nous les désignerons comme Worms 1 et Worms 2.

2. *Via* le recrutement au tour extérieur, le gouvernement pourvoit, selon la loi du 13 avril 1900, le tiers des postes de maîtres des requêtes et la moitié des postes de conseillers d'État. L'épuration subie par le corps en 1879, au moment de l'installation des républicains au pouvoir (René Worms évoque avec euphémisme les « mesures collectives qui ont, en 1879, renouvelé cette assemblée » : Worms 1, p. 633), pèse également lourdement sur l'image d'un corps perçu comme politisé.

3. La période dans laquelle s'inscrit cette étude voit la remise en cause du règne des civilistes – la fin de ce règne étant datée des années 1920 –, elle est le terrain de luttes concurrentielles entre droits, dont le droit public, pour imposer leur légitimité et leur autonomie disciplinaires (A. J. Arnaud, *Les juristes face à la société du 19^e siècle à nos jours*, Paris, PUF, 1975, p. 105 et suiv.).

La reconnaissance du droit administratif comme droit à part entière repose ainsi sur l'étroite imbrication entre, d'un côté, le travail effectué par la doctrine pour offrir à ce droit une construction logique et cohérente et, de l'autre, non seulement l'activité contentieuse du Conseil d'État mais aussi la revendication de sa légitimité à dire le droit. Les travaux portant sur la constitution du droit administratif ont bien montré les soubassements juridiques ayant permis de le solidifier, l'élaboration, au tournant du siècle, de la théorie de l'État de droit constituant à ce titre le socle doctrinal qui va permettre de légitimer à la fois l'existence du droit public et du juge administratif qui en est le gardien¹. Pour autant, peu nombreuses sont les études qui s'interrogent sur les ressources et les modes d'action mis en œuvre par le Conseil d'État pour acquérir ses lettres de noblesse juridique et sociale, c'est-à-dire qui relie la reconnaissance du droit administratif au mode de légitimation de l'institution². C'est dans cette optique que nous nous attarderons ici sur les communications de René Worms devant l'Académie des sciences morales et politiques.

Intervenant à un moment clé où il s'agit de définir les bonnes pratiques et les bons praticiens du droit administratif, ces communications peuvent, en effet, être appréhendées comme une mise en scène *savante* des savoirs et savoir-faire des membres du Conseil d'État, destinée à asseoir l'institution et le droit administratif dans le champ juridique. René Worms (1869-1926) n'est pas seulement membre de la haute juridiction, il est aussi un homme connu et reconnu pour ses activités scientifiques. Il a fondé en 1893 l'Institut international de sociologie, créé la *Revue internationale de sociologie* ; en 1895, il a mis sur pied la Société de sociologie de Paris. Il s'est surtout fait remarquer comme chef de file du courant organiciste avec son ouvrage *Organisme et société* (1896), mais également pour les trois volumes de sa *Philosophie des sciences sociales* (1903-1907), salués comme une tentative de constituer la sociologie comme science³. Et cet homme vient s'exprimer devant une institution fondée pour promouvoir les savoirs sur la société et reconnue pour ses fonc-

1. Cf. M. J. Redor, *De l'État légal à l'État de droit. L'évolution des conceptions de la doctrine publiciste française (1879-1914)*, Paris, Economica, 1992, p. 20.

2. « [...] L'autonomisation d'une branche du droit n'est jamais l'expression d'une nécessité objective [...], elle est aussi le reflet des stratégies corporatives déployées par les professionnels concernés pour asseoir leur autorité dans le champ juridique et social » : J. Chevallier, « Le droit administratif entre science administrative et droit constitutionnel », dans CURAPP, *Le droit administratif en mutation*, Paris, PUF, 1993, p. 11-12. Sur cette question des types de ressources dont dispose l'institution pour asseoir son autorité, on peut citer les études, répondant à des approches différentes, de M.-C. Kessler (*Le Conseil d'État*, Paris, Armand Colin, 1968) et de D. Loschak (*Le rôle politique du juge administratif français*, Paris, LGDJ, 1972).

3. E. Boutroux, « Philosophie des sciences sociales, René Worms », *Séances et travaux de l'Académie des sciences morales et politiques*, tome 160, 1903, p. 290-292. Les trois volumes seront commentés à l'Académie. Les éléments biographiques concernant René Worms ainsi que son apport à la sociologie sont tirés de : A. Ouy, « René Worms, (1869-1926) », *Revue internationale de sociologie*, 33 (11-12), 1925, p. 577-580 ; T. N. Clark, « Marginality, Eclecticism, and Innovation : René Worms and the *Revue Internationale de Sociologie* from 1893 to 1914 », *Revue internationale de sociologie*, 3 (1-3), 1967, p. 12-27 ; R. L. Geiger, « René Worms, l'organicisme et l'organisation de la sociologie », *Revue française de sociologie*, XXII, 1981, p. 345-360 ; L. Mucchielli, *La découverte du social. Naissance de la sociologie en France*, Paris, La Découverte, 1998. Ainsi que la consultation de son dossier personnel aux archives du Conseil d'État et de son dossier Légion d'honneur, Archives nationales, LH//276245.

tions savantes¹. Ce que nous voudrions suggérer ici, c'est que le caractère scientifique du droit administratif et du Conseil d'État a aussi été construit avec des outils, des lieux, des acteurs qui se situent en marge des éléments considérés comme consacrés et « consacrant » par l'histoire disciplinaire², invitant alors à s'interroger sur ce qu'ils disent des modes de certification des pratiques et des savoirs, sur les registres et relais utilisés, et sur la manière dont ceux-ci peuvent orienter les usages qui sont faits du droit administratif.

C'est en mettant au jour les diverses propriétés de ces interventions, c'est-à-dire en prenant en compte leur contenu, les intentions et propriétés de l'auteur, leur contexte de production et les lieux et interlocuteurs qui les réceptionnent, que nous pourrions saisir le type de ressources mobilisées et comprendre en quoi elles renseignent sur les modalités du travail de légitimation du Conseil d'État à l'époque. Autrement dit, il s'agit de s'attacher tout autant aux dits qu'aux non-dits de ces communications, de ne pas les considérer seulement comme le produit d'un contexte spécifique mais comme possédant une intention propre. Si la problématique adoptée par René Worms permet de comprendre l'enjeu principal de ces communications (1^{re} partie), les éléments de sa démonstration, tant discursifs que liés à ses propres qualités, montrent le Conseil d'État comme un corps savant, habilité à produire un discours de vérité qui fait accéder le droit administratif au rang de science (2^e partie). Pour autant, saisi par l'Académie des sciences morales et politiques, institution ayant aussi pour objectif de promouvoir des savoirs tournés vers l'action, ce droit est également donné à voir comme un véritable savoir de gouvernement (3^e partie).

ÉTABLIR DES FRONTIÈRES

La question principale à laquelle René Worms consacre ses interventions est celle-ci : en quoi le fonctionnement du Conseil d'État satisfait-il « aux diverses exigences que conçoit pour lui la raison juridique »³ ? C'est dire d'emblée non seulement qu'il existe une rationalité propre au droit et autonome, puisqu'elle peut « exiger » des actions conformes à sa logique, mais également qu'elle est pleinement applicable au juge administratif. Poser ainsi les termes de l'étude contribue à inscrire le juge dans un espace juridique tout en désignant dans le même temps les obstacles à sa pleine inscription. La déclinaison des réponses apportées à cette question donne en effet à voir les problèmes qu'il s'agit de résoudre : la composition du corps offre-t-elle des garanties d'indépendance et d'impartialité ? La procédure est-elle éclairée, rapide et économique ? Les décisions sont-elles favorables à l'État ou aux particuliers ? Autre-

1. Cf. C. Delmas, « Les rapports du savoir et du pouvoir : l'Académie des sciences morales et politiques de 1832 à 1914 », thèse de science politique, Paris IX-Dauphine, 2000. Les archives de l'Académie des sciences morales et politiques ne livrent aucune information quant aux conditions ayant présidé à l'intervention de René Worms : nous ne savons pas par quels biais ni pour quelles raisons il a été invité. Nous n'avons pas non plus trouvé trace de ces communications aux archives du Conseil d'État : connaissant toutefois le contrôle effectué à l'époque par la hiérarchie sur ses membres, dans l'optique justement de donner une image irréprochable du corps, il est certain que les interventions de René Worms ont été approuvées. Le fait qu'il s'exprime de nouveau en 1909 en fournit un indice supplémentaire.

2. Histoire qui se concentre notamment sur l'institutionnalisation universitaire du droit administratif, sur la production de manuels et l'activité contentieuse du Conseil d'État.

3. Worms 1, p. 632.

ment dit, il s'agit, d'une part, de faire barrage aux accusations de politisation du corps et, par conséquent, de bouler aux frontières la politique en expliquant que la composition du Conseil et les procédures usitées produisent bien de la neutralité ; d'autre part – mais les deux éléments sont liés –, l'objectif est de s'affirmer face à la juridiction civile en montrant notamment que le juge administratif s'appuie sur des procédures tout aussi performantes et que ses décisions protègent les droits individuels autant, voire mieux, que ne le fait le juge civil.

Cette opposition entre les deux juridictions constitue la toile de fond des interventions de René Worms : c'est à l'aune du juge civil, le seul juridiquement légitime, que l'action du juge administratif doit se mesurer. La phrase par laquelle René Worms introduit son allocution est d'ailleurs éloquente : « L'existence de la juridiction administrative a fait l'objet, en notre pays, de polémiques retentissantes, auxquelles l'Académie des sciences morales et politiques s'est trouvée elle-même mêlée. Nous n'avons point l'intention de reprendre ce grand débat. »¹ Il y revient pourtant dans sa conclusion de 1905 : c'est la valeur de son existence même que le Conseil d'État doit prouver. Et la démonstration doit se faire sur le terrain du droit, ce pourquoi René Worms ne traite que de l'aspect juridictionnel des activités du Conseil et non de ses attributions administratives². Ces communications renseignent parfaitement sur le cadrage contemporain des enjeux en désignant le « concurrent » intérieur vis-à-vis duquel René Worms entend imposer la présence et la spécificité du juge administratif.

En renvoyant explicitement, en 1905, à la question de la suppression des conseils de préfecture – remise sur le devant de la scène par un projet de loi de juillet 1908 mais évoquée de manière récurrente tout au long du 19^e siècle³ –, l'orateur peut ainsi discuter de la délimitation des compétences entre les deux ordres juridictionnels et reconnaître l'imperfection de l'administratif dans ses échelons inférieurs, dont certaines des attributions pourraient aisément être transférées aux tribunaux civils⁴. Sa référence au travail effectué par le Tribunal des conflits – qui tranche les questions de compétences entre les deux ordres – lui permet d'ailleurs d'expliquer que cette délimitation des compétences se fait sur le mode de la déférence mutuelle : « Il n'y a pas, du moins aujourd'hui, conclut-il, de tendance chez la plus haute juridiction administrative à étendre outre mesure le domaine de sa compétence. »⁵ La doctrine publiciste est également convoquée pour bien montrer que le partage des territoires est juridiquement avalisé : la distinction faite, dans les actes administratifs, entre les actes d'autorité, liés à l'activité de puissance publique,

1. *Ibid.* René Worms renvoie très certainement aux échanges qui se sont produits en 1894 suite à une communication de Robert Dareste, échanges portant sur la question de la raison d'être de la juridiction administrative : R. Dareste, « Réorganisation de la justice administrative en Italie », *Séances et travaux de l'ASMP*, tome 141, 1894, p. 80-105. Tous les protagonistes encore en vie sont présents en 1905.

2. Le Conseil d'État est scindé en sections administratives, chargées des fonctions consultatives et de contrôle, et en sections contentieuses, statuant sur les recours en matière contentieuse administrative et sur les demandes d'annulation pour excès de pouvoir formées contre les actes des autorités administratives.

3. Les conseils de préfecture sont les ancêtres des actuels tribunaux administratifs.

4. Worms 1, p. 678. Il ne s'agit pas en effet de contester la légitimité du juge civil mais de dire qu'il y a nécessité, dans l'espace juridique, d'un juge administratif. Parmi les personnes qui composent l'auditoire, certaines sont des défenseurs de l'unité juridictionnelle (Bérenger, Ernest Glasson).

5. Worms 1, p. 658.

et les actes de gestion par lesquels l'État agit comme un particulier, montre en effet que celui-ci peut être soumis aux juridictions ordinaires¹. Mais ceci signifie également que le juge administratif possède un champ d'action spécifique qu'on ne peut lui retirer et que la doctrine s'est, là encore, attachée à entériner. René Worms lie, en effet, les actes administratifs à la représentation de l'État comme personnalité morale, l'un des éléments essentiels sur lesquels le droit administratif a bâti sa cohérence au 19^e siècle² : titulaire d'un ensemble de droits et d'obligations, l'État peut alors être contrôlé, ce dont atteste autant qu'elle le légitime l'extension du recours pour excès de pouvoir devant le Conseil d'État, procédure qui constitue la clé de voûte de l'activité juridictionnelle de l'institution et dont René Worms prend soin de rappeler qu'elle est tout entière l'œuvre du juge administratif.

Last but not least, le recours à l'histoire institutionnelle française vient lever toute ambiguïté quant à l'existence et à la position de la juridiction administrative : « Historiquement, le problème n'est pas de savoir comment elle s'est formée, assène René Worms, mais plutôt comment il s'en est formé une autre à côté d'elle. »³ Renversment total des positions qui met le juge civil dans l'ombre de l'administratif, mais qui a surtout vocation à montrer que le Conseil d'État n'est pas une juridiction d'exception, mais bien une juridiction de « droit commun »⁴. Juridiction d'autant plus légitime à revendiquer sa pleine inscription dans le champ juridique que cette mobilisation de l'histoire relève d'un registre scientifique, ancré dans les acquis des sciences naturelles : d'une part, l'histoire met en évidence des « raisons de fait »⁵ et, à ce titre, elle montre que, depuis plus d'un siècle, le Conseil d'État a « fait ses preuves » ; d'autre part, promouvoir l'unité juridictionnelle est contraire à l'observation de la société comme de la nature, qui reposent sur la pluralité et l'hétérogénéité : autrement dit, les arguments des défenseurs d'une justice unitaire relèvent de « préconceptions » et d'« *a priori* », et n'ont donc pas de fondement scientifique, une affirmation qui ren-

1. Worms 1, p. 667 et p. 676-677. C'est Édouard Laferrière qui, dans son *Traité de la juridiction et des recours contentieux* de 1887-1888, contribue à solidifier cette distinction (traité considéré comme « le point de départ d'une véritable science du droit administratif » : J. Chevallier, art. cité, p. 15). Elle commence pourtant à être balayée entre 1900 et 1910, au profit de la notion de service public qui permettra d'étendre le champ d'application du droit et du contentieux administratifs : en maintenant cette distinction, René Worms bataille aux frontières. Comme le remarque en effet André-Jean Arnaud, après la Première Guerre mondiale, « la distinction traditionnelle personnes publiques-personnes privées perd [...] de son sens : évolution caractéristique d'une branche du droit qui, ayant acquis une autonomie complète par rapport au droit privé, n'éprouve plus le besoin de s'en désolidariser ouvertement en s'appuyant sur une opposition dualiste rigoureuse » (*op. cit.*, p. 136).

2. Worms 1, p. 667 et p. 676-677. Lire à ce sujet les remarques de Maurice Hauriou (1856-1929), premier analyste de l'histoire de la doctrine publiciste et, à ce titre, l'un des acteurs de l'autonomisation du droit public, qui souligne, dans les années 1890, que l'idée de personnalité administrative peut être amenée à absorber toute la puissance publique et conduire ainsi à une extension de l'activité juridictionnelle qui repousse les frontières de compétences entre les deux ordres de juridiction (M. Hauriou, « Droit administratif », dans L. Béquet, *Répertoire du droit administratif*, Paris, Dupont, tome XIV, 1897, p. 27-28).

3. Worms 1, p. 675. Il s'agit de la conclusion de la première partie de l'étude.

4. Elle est aussi de droit commun parce qu'il existe, « à côté d'elle une foule de juridictions spéciales » : conseils de préfecture, conseils de révision militaires, conseil des prises, etc. (Worms 1, p. 674). Non seulement ces communications permettent d'équilibrer les relations respectives juge civil-juge administratif, mais elles définissent aussi le contenu de la sphère du droit public – car ces tribunaux d'exception ne le sont *que* par rapport au Conseil d'État – tout en la hiérarchisant : le Conseil d'État, qui la régule, en est le généraliste.

5. Les expressions entre guillemets sont de René Worms.

voie implicitement à l'autorité scientifique acquise par René Worms ¹, adossée à un discours naturaliste qui constitue à l'époque une ressource de légitimation savante importante.

René Worms tisse ainsi, autour du Conseil d'État, un réseau de soutiens extérieurs à l'institution elle-même, soutiens juridiques et scientifiques, qui contribue à faire de la présence de l'institution un fait naturel et nécessaire. Pour autant, la progression de son raisonnement en 1905, puis entre 1905 et 1909, dit davantage que cela : 1905 débute sur l'évocation de la controverse relative à l'existence du Conseil et conclut sur le caractère juridiquement – car historiquement – difficilement dépassable de l'institution ; partant de cet acquis, 1909 monte d'un degré dans la légitimation du corps en assimilant *in fine* le travail des juges au travail des scientifiques. Autrement dit, d'une institution dont l'existence même est critiquée, on passe à une institution qui est présentée comme instrument essentiel du progrès social ; d'une institution qu'on accuse d'être mêlée aux controverses politiques et juridiques, on passe à une institution qui fait œuvre de science et s'échappe de la mêlée pour la mettre en ordre. Si des « raisons de fait » peuvent justifier l'existence du Conseil d'État face au juge civil – et René Worms ne fait ici que réitérer des arguments maintes fois utilisés avant lui –, seule la démonstration du caractère scientifique de son activité, et donc du droit qu'il produit, semble pouvoir contrer la scientificité reconnue au droit civil ². C'est notamment par une description assez détaillée du fonctionnement interne de l'institution que ce caractère scientifique va être mis en lumière, René Worms faisant pénétrer l'auditoire et le lecteur dans les coulisses du Conseil, ce qui est assez novateur. Il ne s'agit, en effet, pas seulement de décrire le corps à partir des lois et règlements qui le régissent, comme le font les quelques autres études contemporaines, mais de parler aussi des « pratiques » de travail et des codes informels qui les guident ³. Le fait que ce soit René Worms qui représente, dans les deux sens du terme (incarner et parler au nom de), le Conseil d'État donne incontestablement de l'autorité à cette revendication de scientificité car l'homme cumule diverses propriétés qui le rendent non seulement exemplaire d'une excellence juridique, mais qui la fondent aussi en partie.

1. L'affirmation selon laquelle la pluralité et l'hétérogénéité sont des données essentielles de la vie sociale et biologique est développée dans les travaux sociologiques de René Worms. Toutefois, il étaye ici son propos en convoquant les travaux de philosophes, historiens et moralistes mais sans renvoyer à ses propres études : celles-ci sont en effet amplement connues dans le cénacle de l'Académie, dont un grand nombre de membres adhèrent à l'Institut international de sociologie et à la Société de sociologie de Paris, et où tous ses ouvrages sont présentés. Nul besoin de rappeler qui il est. Sur les rapports de René Worms et de l'Académie, cf. C. Delmas, « Les rapports du savoir et du pouvoir... », cité, p. 508-511, ainsi que les recensions régulières de ses travaux et des activités de l'Institut international de sociologie dans la revue de l'Académie.

2. Une scientificité que les civilistes s'attachent eux-mêmes à refonder puisque le tournant du siècle voit la remise en cause de l'École de l'Exégèse qui dominait jusque là les méthodes du droit privé.

3. Démarche qui renvoie très bien à cette exigence faite aux spécialistes d'un droit administratif toujours susceptible d'être contesté juridiquement, de « travailler à donner une image savante de leur pratique qui soit recevable par leurs pairs » (B. François, « Du juridictionnel au juridique. Travail juridique, construction jurisprudentielle du droit et montée en généralité », CURAPP, *Droit et politique*, Paris, PUF, 1993, p. 209. L'auteur cite Y. Dezalay).

METTRE EN « SCÈNE SAVANTE »

DES HOMMES COMPÉTENTS

Entré au Conseil par concours en décembre 1893, René Worms est nommé auditeur de première classe en mai 1905, puis maître des requêtes en mars 1907, suivant en cela une promotion à l'ancienneté qui indique qu'il représente bien les qualités requises par le corps¹. À la faveur de sa nomination à la première classe de l'auditorat, René Worms est également passé à la section du contentieux, celle qui, en se rattachant au pôle juridictionnel de l'activité du Conseil, s'éloigne, du même coup, du pôle plus « politique » constitué par les sections administratives. Il y a, dans ce passage, une sorte « d'anoblissement juridique » dont René Worms donne à voir les fondements, contribuant dans le même temps à les étayer.

Il ne traite, en effet, que de la fonction contentieuse, postulant qu'elle représente toute l'activité du Conseil², et faisant, également, de cette fonction la filière d'excellence, expliquant que les membres qui n'ont pas les compétences nécessaires se tiennent à l'écart des sections contentieuses parce qu'elles demandent non seulement de hautes qualités morales³, mais aussi et surtout davantage de savoir juridique⁴. Quand il évoque le Conseil d'État au contentieux, ce sont ainsi ses propres qualités que René Worms décrit. Or, ce dernier incarne un pôle d'excellence, exemplarisant les qualités revendiquées pour tous et les faisant rejallir sur le corps en même temps qu'elles l'habilitent à parler « en droit » du Conseil d'État et lui donnent les moyens d'avoir un discours d'autorité sur la question.

L'orateur cumule, en effet, les éléments attestant de sa légitimité dans le champ juridique : fils d'un professeur à la Faculté de droit de Rennes⁵, il est docteur en droit puis agrégé des facultés de droit en 1897, lauréat de la Faculté de droit de Paris ; il a été secrétaire de la conférence des avocats en 1893-1894. À ce parcours s'ajoute la

1. Tous les auditeurs ne sont pas promus. L'avancement dans le corps relève d'un décret du président de la République, sur proposition du vice-président et des présidents de section. La promotion d'auditeurs dont fait partie René Worms est qualifiée de « brillante » par le vice-président : archives du Conseil d'État, 9816/4.

2. Postulat bien relevé d'ailleurs par un commentateur, plus sceptique quant à la qualité des fonctions consultatives du Conseil, mais qui abonde néanmoins dans le sens de René Worms : « Au contentieux, on trouve presque exclusivement des juristes de carrière, qui proviennent en majorité du concours, qui jouissent d'une autorité scientifique et d'une impartialité justement méritées. Ils seraient l'honneur et la gloire de toute magistrature. Ils donnent au Conseil d'État tout entier une auréole que la fraction juridictionnelle mérite seule » (M. Philippe, « Le Conseil d'État et ses tendances actuelles », *Revue du droit public*, 23, 1906, p. 79).

3. D'autant plus nécessaires que les juges ne sont pas inamovibles : leur indépendance dépend alors de leur vertu (« conscience », « scrupules légaux »), que les modalités d'organisation et de travail au Conseil contribuent aussi à affermir.

4. Parmi les maîtres des requêtes issus du tour extérieur et attachés au contentieux, explique ainsi René Worms, certains « ont su y conquérir, par leur travail et leur talent, une situation très haute. D'autres y ont moins réussi : ils ont alors demandé à passer dans les sections administratives du Conseil ou même ont quitté ce corps pour d'autres situations. Le travail [des sections contentieuses] ne permettait pas à des personnes dépourvues d'aptitudes juridiques sérieuses de conserver longtemps ces fonctions » (Worms 1, p. 643).

5. Émile Worms (1838-1918), docteur en droit, avocat, professeur d'économie politique à la Faculté de droit de Rennes, auteur de nombreux manuels sur l'économie politique. Il est membre correspondant de l'Académie depuis 1877 et y effectue de nombreuses lectures.

réussite au concours de l'auditorat du Conseil d'État, qui « atteste une connaissance étendue du droit administratif »¹, ainsi qu'il prend soin de le rappeler devant une assemblée où non seulement quelques-uns sont passés par l'auditorat – ils sont cinq dans ce cas – mais où siège également Émile Boutmy, le directeur de l'École libre des sciences politiques, devenue en 1905 l'un des principaux lieux de formation à ce concours². Dernier élément, mais non des moindres, René Worms obtient en février 1905 le grade de chevalier de l'ordre de la Légion d'honneur, parrainé par le président de la section du contentieux, l'une des plus hautes figures du Conseil³, ce qui renforce tant la position de René Worms au sein du Conseil que sa visibilité à l'extérieur⁴. Pour autant, les titres de René Worms ne s'arrêtent pas à ce seul parcours juridique. L'homme est, en effet, surdiplômé : boursier de licence à la Faculté des lettres de Paris en 1886, il entre à l'École normale supérieure en 1887, est agrégé de philosophie en 1890, puis docteur ès lettres la même année. Il est encore docteur ès sciences et agrégé en sciences économiques. Toutes choses connues des académiciens, qui ont aussi plusieurs fois récompensé les travaux de René Worms⁵. Celui-ci a beau jeu d'évoquer les « hautes qualités intellectuelles » des membres du Conseil et d'expliquer aussi, en filant implicitement la métaphore de la sélection naturelle, que l'avancement dans la hiérarchie des grades au sein du Conseil ne permet qu'aux plus compétents (les conseillers d'État) d'accéder au sommet de l'institution. Si l'on mesure les qualités des auditeurs à l'aune de celles de René Worms, il paraît alors incontestable que les conseillers d'État ne peuvent être que des juges hors pair.

Pour autant, « la compétence générale »⁶ que possèdent les membres du Conseil n'est pas suffisante, encore faut-il que les procédures de traitement des dossiers permettent de rendre des décisions juridiquement irréprochables : René Worms-homme de science vient alors donner de l'autorité à cette mise en forme savante de l'activité du Conseil.

DES MÉTHODES SCIENTIFIQUES

L'un des postulats de la méthode promue par René Worms dans ses travaux sur les sciences sociales réside dans un rejet des *a priori* et une valorisation de l'observation des faits, méthode qu'il met en œuvre dans ses communications, prévenant d'emblée l'auditoire qu'il se place hors des controverses doctrinales pour procéder à l'*examen* du fonctionnement de l'institution. L'analyse du juriste se plie donc dès l'abord aux méthodes de l'homme de science, conduisant à une facile confusion des deux registres.

La description qu'il donne des procédures mises en œuvre par le corps pour traiter les affaires renvoie clairement au caractère scientifique d'une démarche dans laquelle

1. Worms 1, p. 643.

2. De 1900 à 1912, 62 % des auditeurs sont diplômés de l'École des sciences politiques.

3. René Worms explique, là encore, que « la direction des débats contentieux constitue la récompense d'une brillante carrière, dont elle est le couronnement » (Worms 1, p. 645). Ce sont le vice-président du Conseil et les présidents de sections qui proposent, à la demande du garde des Sceaux, les candidats au titre de la Légion d'honneur : Archives Conseil d'État, 9816/7.

4. Pourrait encore être porté au « crédit juridique » de René Worms le travail effectué en collaboration avec d'autres auditeurs, portant sur le droit d'association dans les législations étrangères, présenté à l'Académie par Léon Aucoc (1828-1910), ancien conseiller d'État, qui en salue la qualité : *Séances et travaux de l'ASMP*, tome 152, 1899, p. 359-360.

5. René Worms a obtenu le prix Bordin en 1891 et 1902, le prix du Budget en 1892.

6. Worms 1, p. 645.

les membres du Conseil partent des faits, les ordonnent, confrontent leurs points de vue à maintes reprises, les discutent en assemblée publique avant d'en tirer des conclusions synthétiques. Ces conclusions sont d'ailleurs publiées, ce qui signifie, d'une part, qu'elles sont accessibles à tous, cette transparence garantissant la qualité des procédures usitées¹, et, d'autre part, qu'elles sont stabilisées, donc solidifiées, accédant ainsi au rang de lois générales². L'insistance mise à décrire la procédure répond à la volonté de montrer les multiples obstacles qui jalonnent le travail des membres du Conseil : le cheminement d'une affaire est « complexe » et lent – les dossiers subissent de multiples traitements, allant du recueil des informations par le rapporteur à leur discussion en diverses instances en passant par la rédaction de projets d'arrêt – ; il repose sur une division du travail formalisée, chacun ayant des attributions et rôles précis, etc. Si ces étapes garantissent la rigueur des décisions³, elles produisent aussi de la neutralité – terme réitéré par René Worms –, conduisant à un dépouillement graduel de toute opinion personnelle pour aboutir à un jugement impartial, rendu au nom du bien commun. La démarche des membres du corps s'apparente ainsi à une véritable *méthode*, rationalisée et régulière, calquée sur les procédés scientifiques. Ces hommes possèdent bien les qualités requises de tout homme de science : patience, résistance aux difficultés, désintéressement total⁴.

La description de ces procédures rationalisées, qui va de pair avec la démonstration de la professionnalisation du corps, pousse ainsi à identifier un ethos juridique et scientifique, et à faire des membres du Conseil de véritables hommes de science dont les jugements ne peuvent alors que « faire prévaloir la vérité juridique »⁵ : le droit administratif est bien une science.

UN VRAI DROIT

Là encore, les réflexions de René Worms-sociologue viennent donner un surcroît d'autorité à sa démonstration, notamment son étude intitulée « La sociologie et le droit », parue en 1895, commentée à l'Académie la même année et diffusée également dans d'autres sociétés savantes⁶. Présentant le droit comme une méthode d'investigation scientifique, au même titre que la statistique, par exemple, il notait ainsi : « [...]

1. Car la publicisation est une illustration en même temps qu'une condition de l'indépendance du jugement : « Chacun peut constater avec quelle liberté d'esprit ils [les commissaires du gouvernement] apprécient les actes de l'autorité » (Worms 1, p. 634).

2. Même si cette stabilisation peut conduire à figer le droit administratif, elle permet « l'application de formules » et forme « la base d'un droit égal pour tous » (Worms 1, p. 638-639) : le modèle du droit civil est ici manifeste.

3. « Dans ces conditions, il est presque impossible qu'aucun point sérieux de l'affaire échappe à l'attention du Conseil » (Worms 1, p. 648).

4. C'est ainsi que Worms définit les qualités d'un « chercheur » en sciences sociales (R. Worms, *Philosophie des sciences sociales*. II. *Méthode des sciences sociales*, Paris, Giard et Brière, 1904, p. 83 et suiv.).

5. Worms 1, p. 640.

6. R. Worms, « La sociologie et le droit », *Revue internationale de sociologie*, 1, 1895, p. 35-52. Cet article s'attache à justifier l'utilité d'une collaboration entre sociologues et juristes (savants comme praticiens). Il est la retranscription de communications faites devant la Société d'économie politique de Paris et devant la Société de législation comparée (qui participe des réflexions critiques sur l'Exégèse) auxquelles appartiennent un grand nombre d'académiciens présents en 1905 et 1909.

Lorsqu'on emploie, dans l'étude des lois et des coutumes juridiques, les procédés de la science, observation, classification, induction, avec toute la rigueur qu'ils comportent, pourquoi ne ferait-on pas œuvre de science ? »¹ Sachant que le droit est également, pour lui, une forme générale qui permet d'observer tous les faits sociaux parce que ceux-ci lui sont soumis, il y a alors matière à confondre le droit comme règle et le droit comme science – de même qu'il y a assimilation entre organisme social et organisme vivant chez l'auteur –, confusion qui contribue à favoriser la clôture de l'ordre juridique sur lui-même, ordre conforme à l'état social et régi par les lois de la nature. La norme, conçue comme un principe d'organisation de l'ordre juridique, devient ainsi un véritable principe scientifique². Or, les membres du Conseil d'État sont particulièrement aptes, et plus aptes que les autres juristes, à faire advenir et à tenir cet ordre. « Le droit tout entier, écrit-il, science, art, pratique, n'est sérieusement accessible qu'à l'homme imbu des principes de ces sciences nommées [...] sciences sociales, c'est-à-dire à celui qui est déjà (qu'il le sache ou non, qu'il le proclame, l'avoue ou le nie) dans une certaine mesure, un sociologue. »³ Par l'étendue de leurs compétences, leur savoir généraliste et leurs méthodes de travail, mais aussi par la nature même du droit qu'ils ont à produire – ce droit qui « se meut dans la sphère du concret »⁴ –, les juges administratifs endossent, en effet, la double posture de praticiens et d'hommes de science, dont René Worms est lui-même l'illustration. Travaillant la matière première sociale pour la mettre en forme juridique, ils génèrent une jurisprudence stable garantissant cette « montée en généralité » qui fait passer « de la singularité d'un verdict à la généralité de la règle de droit »⁵ et permet ainsi de revendiquer la légitimité juridique d'un droit administratif essentiellement jurisprudentiel.

Le point final de cette démonstration est fourni dans la communication de 1909 où René Worms évoque le rapprochement des procédures du contentieux de pleine juridiction (par lequel le juge peut réformer un acte administratif) du contentieux de l'excès de pouvoir (par lequel le juge peut seulement annuler cet acte). Or, cette avancée sur la voie d'une jurisprudence « plus humaine, plus équitable et plus large » – puisqu'elle permet au Conseil d'accroître son contrôle sur l'administration et, moins onéreuse, affermit son image d'institution au service des justiciables – est indissociable de l'adoption d'une démarche plus scientifique, ce qu'il formule ainsi dans les dernières lignes de son intervention :

« Un premier progrès [sur cette voie scientifique] avait consisté à *mettre de l'ordre* dans la multitude d'affaires soumises à sa juridiction, en y distinguant quelques grands types, pour chacun desquels certaines règles avaient été posées

1. *Ibid.*, p. 51. À noter que René Worms est rapporteur au Conseil d'État, c'est-à-dire celui qui constitue le dossier d'une affaire à partir des informations de base et qui les organise, produisant un rapport « toujours neutre » (Worms 1, p. 648).

2. Sur cette confusion, M. J. Redor, *op. cit.*, p. 303-304.

3. R. Worms, « La sociologie et le droit », art. cité, p. 52. À noter également qu'il est l'un des premiers à soutenir une thèse issue du nouveau doctorat *ès sciences politiques et économiques* instauré dans les facultés de droit en 1895, autrement dit, l'un des premiers à s'inscrire dans cette ouverture des facultés de droit aux branches nouvelles du droit qui a contribué à asseoir l'autonomisation du droit public. René Worms a, par ailleurs, enseigné l'économie rurale à la Faculté de droit de Caen de 1897 à 1902, avant d'obtenir un cours d'économie politique à l'Institut commercial de Paris. Sur les transformations de l'enseignement du droit : J. Gatti-Montain, *Le système d'enseignement du droit en France*, Lyon, Presses Universitaires de Lyon, 1987.

4. Worms 1, p. 671.

5. B. François, cité, p. 212.

[c'est-à-dire, les divers types de contentieux]. Un second progrès consiste, de nos jours, à rapprocher ces types, pour prendre à chacun d'eux ce qu'il a de meilleur et arriver ainsi à organiser une procédure *offrant le maximum de garanties pour la découverte de la vérité* [...]. En un mot, on a procédé d'abord par analyse, on procède aujourd'hui par synthèse : [...] c'est – *on le sait ici de reste* – la méthode générale de toute classification scientifique, le processus d'établissement de tout savoir expérimental. *Ainsi la même marche caractérise la constitution de la science et la réalisation de la justice.* »¹

Cette conclusion éclaire les explications fournies par René Worms sur le fonctionnement du Conseil d'État : c'est bien la science en train de se faire qu'il a donnée à voir dans ses deux interventions. Lancer un « on le sait ici de reste » permet d'asseoir l'autorité de cette démonstration en donnant corps à l'alliance intellectuelle établie avec les académiciens et en notifiant, si besoin était, que c'est bien le savant qui s'exprime derrière le maître des requêtes. Que les sciences sociales aient constitué une ressource pour les publicistes de l'époque dans leur quête de scientificité a été mis en lumière par l'histoire de la discipline² : les communications de René Worms s'inscrivent parfaitement dans ce contexte. Mais celles-ci éclairent également le type de revendications que ce rapprochement avec les sciences sociales a pu alimenter chez les publicistes quant à la position du droit administratif, et de la juridiction administrative, dans l'espace juridique et politique. Car c'est aussi une science pour l'action que René Worms donne à saisir.

METTRE EN « SCÈNE POLITIQUE »

AU SERVICE DE LA CHOSE PUBLIQUE

La science, pour René Worms, doit, en effet, être utile. La sociologie, qui est la science des sciences, est une science « citoyenne » qui a pour objet de « proposer un idéal raisonnable », c'est-à-dire apte à guider la pratique, à orienter l'action politique³. C'est pourquoi René Worms enjoint tout juriste à se faire sociologue, puisque la sociologie a pour objet de regrouper et de synthétiser les divers groupes d'études existant pour établir des conclusions d'ensemble sur la vie sociale⁴. Or, la jurisprudence a cette caractéristique qu'elle est en prise avec la réalité sociale et que, par conséquent, elle « se transforme avec les besoins et les aspirations de la société pour qui elle est faite »⁵. Elle confère ainsi au Conseil d'État les moyens de son *adaptation* aux évolutions, l'adaptation étant pour René Worms le principe moteur du progrès social. De plus, le juge, parce qu'il tient ensemble les deux pôles du travail scientifique – théorie/

1. Worms 2, p. 603. Nous soulignons. Le développement du recours de plein contentieux est également l'un des éléments de constitution de l'État de droit (M. J. Redor, *op. cit.*, p. 228 et suiv.).

2. Entre autres : A. J. Arnaud, *op. cit.* ; Pierre Legendre, *Histoire de l'administration de 1750 à nos jours*, Paris, PUF, 1968.

3. « La sociologie doit donc devenir le flambeau de la politique », écrit-il dans sa préface à L. Gumplowicz (*Sociologie et politique*, Paris, Giard et Brière, 1898, p. 1-31), où il discute des rapports entre sociologie et politique.

4. R. Worms, *Philosophie des sciences sociales. I. Objet des sciences sociales*, Paris, Giard et Brière, 1903, p. 211 et suiv.

5. Worms 1, p. 672.

pratique –, est le mieux à même de produire cet « art social » qui met la science en actes, c'est-à-dire d'être un homme politique dans le sens que lui confère René Worms : un homme d'État qui gouverne en s'appuyant sur la science ¹.

Si le rôle premier du Conseil d'État est d'appliquer la loi, l'orateur explique ainsi, à maintes reprises, qu'il est aussi habilité à l'interpréter, à la compléter, voire à suppléer l'absence de textes, montrant que le juge possède un réel pouvoir normatif ². Celui-ci n'est justifiable que parce que ses compétences de type sociologique lui permettent d'analyser et de comprendre les situations concrètes : il peut ainsi légitimement « procéder à une interprétation de la volonté de l'électeur » pour proclamer les résultats d'une élection locale contestée tout autant qu'il peut décider de l'octroi de dérogations à la loi sur le repos hebdomadaire dominical en examinant les intérêts économiques et sociaux en jeu ³. C'est une œuvre politique placée sous le sceau de la neutralité et de l'impartialité, comme il le prouve en 1909 en présentant les décisions rendues dans quelques domaines particuliers ⁴. Pas n'importe quels domaines, puisqu'il s'attarde essentiellement sur ceux qui agitent l'opinion publique et qui, par conséquent, sont l'objet de fortes controverses politiques : la question religieuse d'un côté – suite à la loi de séparation de l'Église et de l'État de 1905 –, la question du statut des fonctionnaires de l'autre, activée par les grèves de l'année 1909. René Worms montre alors, d'une part, que les arrêts du Conseil d'État sont balancés et, en matière religieuse notamment, ne privilégient aucun des deux camps ⁵ et, d'autre part, que ces décisions favorisent *in fine* la paix sociale : les maires à l'anticléricisme trop zélé sont désavoués, les postiers grévistes révoqués ne sont pas réintégrés. Les fauteurs de trouble sont donc sommés de ne pas outrepasser leurs droits pour rester dans le droit. Celui-ci permet bien « d'assurer le fonctionnement *normal* de la société » ⁶ en investissant le juge d'un « pouvoir modérateur » ⁷.

La mise en forme savante des savoirs et savoir-faire des membres du Conseil d'État à laquelle procède René Worms va donc de pair avec la revendication d'un rôle politique pour l'institution. Mais c'est bien une définition apolitique de la politique qu'il propose, conçue comme service de la chose publique ⁸, et qui s'accompagne d'une acception du politique comme lieu réservé aux compétences. Cette revendica-

1. L'État étant assimilé au gouvernement, dont le rôle consiste à assurer l'ordre et à faire régner le droit : R. Worms, *Philosophie des sciences sociales*. III, *op. cit.*, p. 223.

2. « [...] Le Conseil a dû ajouter en quelque sorte aux dispositions consignées dans les lois spéciales et les règlements, ou, si l'on veut, en limiter l'application par l'intervention des principes supérieurs qui forment la base de notre droit public général » (Worms 1, p. 669). Se dessine ici, en filigrane, la théorie des « principes généraux du droit » – dont l'acte de naissance est généralement daté de 1913 –, principes ne s'appuyant sur aucun texte préexistant et qui attestent du caractère prétorien du juge administratif.

3. Worms 1, p. 640 ; Worms 2, p. 658.

4. « Nous voudrions montrer que ces conclusions [de l'étude de 1905] se trouvent *confirmées par les faits* qui se sont produits dans les quatre dernières années » : Worms 2, p. 650 (nous soulignons).

5. Occasion de dire d'ailleurs que les juges civils sont beaucoup moins impartiaux en la matière – c'est-à-dire qu'ils soutiennent les anticléricaux (Worms 2, p. 653).

6. C'est ainsi que René Worms définit le rôle du droit : R. Worms, *Philosophie des sciences sociales*. III, *op. cit.*, p. 210. Nous soulignons.

7. Worms 1, p. 671.

8. Il serait plus juste de nommer le commissaire du gouvernement « Commissaire de la République », note ainsi René Worms, dans la mesure où il ne sert pas un gouvernement particulier mais la loi (Worms 1, p. 634). René Worms est d'ailleurs lié à Waldeck-Rousseau et, à ce titre, ne peut être suspecté d'hostilité aux institutions républicaines.

tion s'inscrit pleinement dans la problématique de l'État de droit telle qu'elle est développée à l'époque, qui vise à substituer aux garanties politiques les contrôles juridiques, en dénonçant l'incompétence des pouvoirs électifs et leur incapacité à promouvoir l'intérêt général¹. L'action du Conseil d'État, explique en effet René Worms, permet de conjurer le « péril des majorités oppressives », de lutter contre les « factieux de la démocratie » et de garantir l'effectivité de la séparation des pouvoirs – « garantie du bon ordre dans [la] vie publique » – menacée par les « envahissements incessants » du pouvoir législatif². Les citoyens ne s'y trompent pas d'ailleurs, puisqu'ils font de plus en plus appel au juge administratif pour défendre leurs droits, preuve que celui-ci est, non seulement un véritable organe de gouvernement, mais qu'il est aussi légitimé démocratiquement : les justiciables ont « confiance en sa justice »³, affirme René Worms, et le Conseil le leur rend bien, faisant en sorte de rendre le prétoire accessible aux bourses les plus modestes et travaillant à ouvrir de plus en plus largement son accès par l'extension des conditions juridiques de recevabilité des requêtes. « Un des caractères les plus frappants de la jurisprudence actuelle du Conseil d'État, écrit-il ainsi, c'est la bienveillance avec laquelle cette haute juridiction consent à écouter les doléances de tous les requérants »⁴ : c'est ici un registre de campagne électorale que l'orateur semble mobiliser, appelant les justiciables à user du juge pour faire prévaloir leurs « doléances », condition pour que le Conseil intervienne de manière plus active dans la régulation de l'ordre social et politique.

DONNER À SAISIR LE DROIT

Dans cette entreprise, l'Académie se présente alors comme un allié important pour la caution savante dont elle pare ces revendications politiques. L'institution est, en effet, à l'époque « une caisse de résonance aux critiques de l'omnipotence parlementaire [...] et au souci de doter le fonctionnaire d'un statut garantissant sa compétence et son indépendance à l'égard de l'autorité politique »⁵. L'Académie assure ainsi une visibilité aux travaux qui contribuent à asseoir le rôle du droit dans le fonctionnement de la démocratie française : y trouvent de l'écho les ouvrages participant à l'élaboration et à l'institutionnalisation du droit administratif, tels que les traités publiés par Édouard Laferrière, Henry Berthélémy ou Théophile Ducrocq et, plus largement, les études promouvant le caractère scientifique du droit, comme celles de Gény⁶ ; de même met-elle à l'honneur les réflexions s'attachant à promouvoir la sta-

1. Cf. M. J. Redor, *op. cit.* Le commentateur de la *Revue du droit public* va, lui, au bout de la démonstration de René Worms, en évoquant la « supériorité scientifique du droit jurisprudentiel sur le droit fait par le Parlement » (M. Philippe, art. cité, p. 82).

2. Les citations proviennent respectivement de Worms 1, p. 671, Worms 2, p. 657, Worms 1, p. 676.

3. Worms 1, p. 651.

4. Worms 2, p. 659.

5. C. Delmas, « Les rapports du savoir et du pouvoir... », cité, p. 464.

6. Sur cette mise en valeur des travaux juridiques au sein de l'Académie, cf. C. Delmas, *ibid.*, p. 466 et p. 513-514. On trouve à l'Académie des membres de la Société d'études législatives, fondée en 1902 pour « refonder » le droit sur des bases scientifiques et permettre ainsi d'asseoir la revendication des juristes de participer à la production législative : cf. Marc Milet, « Servir le droit, servir l'État. Le légiste et le politique sous la Troisième République (1902-1914) », dans O. Ihl, M. Kaluszynski, G. Pollet (dir.), *Sciences de gouvernement*, Paris, Economica, 2003.

bilité de l'administration face au pouvoir politique, l'une des conditions de la réalisation de l'État de droit. Les interventions de René Worms servent cette orientation générale tout en donnant à voir l'institution à même d'encadrer les conduites socio-politiques et de penser l'organisation politico-administrative.

À cet égard, il est particulièrement intéressant de noter que l'auditoire qui écoute René Worms comprend 40 % de personnalités liées à l'École libre des sciences politiques¹, établissement où sont enseignés les savoirs et savoir-faire administratifs, où s'opère une rationalisation du mode de formation des fonctionnaires à laquelle les membres du Conseil d'État participent activement, notamment en prenant en charge la préparation au concours de l'auditorat². Le discours de René Worms ne peut donc qu'augmenter le crédit institutionnel dont jouit l'École, en même temps qu'il permet à celle-ci de fourbir ses armes contre les facultés de droit : en acquérant un quasi-monopole sur la formation au Conseil d'État, l'École affermit sa suprématie en matière de formation des élites d'État³. Réciproquement, faire la promotion du Conseil d'État devant des patrons de l'École des sciences politiques est une manière de consolider la collaboration entre les deux institutions, l'École constituant, pour les membres de la juridiction administrative, un lieu de promotion et d'institutionnalisation du droit administratif, accédant ici au statut de véritable savoir d'État. S'y joue également l'affirmation de la compétence des membres du Conseil à enseigner ce droit qu'ils produisent en grande partie, leur donnant une emprise sur la définition de l'État et sur la formation à l'État, emprise dont ils donnent, par ailleurs, à voir la qualité à travers leur mission de contrôle de l'administration. Toute une partie de la communication de 1909 porte ainsi sur le « statut » des fonctionnaires, montrant comment le Conseil d'État œuvre à limiter les intrusions du pouvoir politique et à régulariser les carrières en faisant respecter les tableaux d'avancement, comment il veille aussi à ce que ces fonctionnaires n'outrepassent pas leurs droits, autrement dit, à ce que l'administration elle-même soit vertueuse⁴. Les communications de René Worms alimentent ainsi les revendications contemporaines de moralisation et d'autonomisation de l'administration, une administration dont il a montré que le régulateur suprême, impartial et professionnel, fournissait un excellent contrepoids au pouvoir politique.

Il semble ainsi qu'une « économie de bénéfices réciproques »⁵ s'instaure entre le Conseil d'État et l'Académie, invitant à envisager cette mise en scène de l'institution comme étant également destinée à en faire une ressource politique mise à disposition

1. Ce sont essentiellement des enseignants de l'École.

2. Outre ces conférences de préparation, le cours d'organisation et pratique administratives est, sur la période 1871-1914, tenu par des membres du Conseil d'État. Ils représentent 20 % du personnel enseignant sur la même période et 57 % des membres du conseil de perfectionnement de l'École (qui décide de l'orientation et du contenu des cours). Sur l'École et son rôle dans la promotion des savoirs d'État : D. Damamme, « D'une École des sciences politiques », *Politix*, 3/4, 1988, p. 6-12.

3. Les facultés de droit sont, en effet, les concurrentes les plus sérieuses de l'École, comme le notait d'ailleurs avec quelque regret René Worms en 1895 (« Une faculté des sciences sociales », *Revue internationale de sociologie*, 3, 1895, p. 938).

4. « Ce souci de l'impartialité qu'il apporte dans ses propres décisions, le Conseil voudrait l'imposer également à toutes les autorités publiques » ou encore : « La juridiction du Conseil d'État apparaît [...] à nombre d'administrateurs, comme une sorte d'épouvantail » (Worms 1, p. 640, p. 635).

5. Selon l'expression de Benoît Marpeau, cité par C. Topalov, « Savants et capitalistes : le cas des sciences sociales au 20^e siècle », *Le mouvement social*, 191, avril-juin 2000, p. 5.

des acteurs politico-administratifs. En s'exprimant dans un lieu qui réunit savants et hommes d'action – universitaires, administrateurs, hommes politiques, hommes d'affaires, réformateurs sociaux, etc. –, René Worms fait, en effet, office de médiateur entre le Conseil d'État et les acteurs du champ politique, administratif et économique, leur montrant le corps comme un instrument indispensable au bon gouvernement du pays¹. La reproduction de l'intervention dans la *Revue générale d'administration*, publiée avec la collaboration de fonctionnaires, membres du Conseil d'État, publicistes et hommes politiques, et qui se veut également un guide pour les acteurs publics, va dans le même sens². La promotion du caractère savant du Conseil jugeant au contentieux comporte donc aussi un enjeu qui dépasse cette seule fonction juridictionnelle : c'est la capacité d'expertise du corps qui est emportée dans la démonstration. Leurs compétences peuvent alors autoriser les membres du Conseil à revendiquer une aptitude à intervenir dans la production législative – à l'instar de René Worms lui-même³ –, à participer aux commissions consultatives et conseils supérieurs qui fleurissent sous la République – là encore, René Worms n'est pas en reste, membre du Conseil supérieur de la statistique, de la commission extra-parlementaire d'enquête sur la marine, etc. –, bref, à servir de guide aux autorités publiques, voire aux acteurs privés⁴.

**

S'intéresser aux diverses propriétés des communications de René Worms permet ainsi de saisir quelques-unes des ressources mobilisées par le Conseil d'État pour asseoir ses revendications de scientificité. Ressources puisées dans le discours et l'aura scientifique de René Worms. Ressources provenant également de la capacité à mobiliser divers alliés : le Conseil d'État, l'Académie des sciences morales et poli-

1. René Worms est un véritable homme de réseaux et remplit très bien cet office (L. Mucchielli, *op. cit.*).

2. *Revue générale d'administration*, 2, 1907, p. 5-25 et p. 129-147. Le premier numéro de la revue la présente comme « les archives vers lesquelles convergent toutes les expériences administratives dignes d'être enregistrées, classées et conservées [...] La mission de la *Revue* est d'enseigner, de contrôler, de critiquer, d'indiquer les progrès à réaliser, les réformes à accomplir » (M. Block, « À nos lecteurs », *Revue générale d'administration*, 1878, 1, p. 6-7). La *Revue du droit public et de la science politique* qui fait paraître le commentaire de Marcel Philippe (art. cité) constitue un autre relais du même type : cette revue cherche à relier les études de droit public – excluant le droit privé – à des préoccupations prescriptives, affirmant qu'elles ne peuvent pas être laissées uniquement aux débats des assemblées et des partis : F. Larnaude, « Notre programme », *Revue du droit public*, 1, 1894, p. 1-14. La circulation du discours de René Worms importe autant que son contenu.

3. L'étude co-produite en 1899 avec ses collègues auditeurs avait été composée pour éclairer le Parlement à l'occasion d'un projet de loi sur le droit d'association (cf. *supra*, note 31).

4. Il n'est en effet pas anodin que René Worms rappelle plusieurs fois dans ses interventions que le Conseil d'État veille à faire respecter la liberté du commerce et de l'industrie (Worms 1, p. 668-669 ; Worms 2, p. 657-659). Bien qu'aucune étude sociographique n'existe, à notre connaissance, sur les activités extérieures des membres du Conseil, on peut toutefois noter que certains exercent des fonctions dans des entreprises économiques, à l'instar de Georges Coulon, vice-président de l'institution de 1898 à 1912, qui est officieusement conseiller juridique de la Compagnie du canal de Suez de 1881 à 1884. De manière générale, le pantouflage des membres du Conseil oscille entre 10 et 15 % des effectifs avant la Première Guerre mondiale (selon Marie-Christine Kessler, citée par D. Lochak, *La justice administrative*, Paris, Montchétien, 1992, p. 92).

tiques, l'École libre des sciences politiques ont à gagner dans cet échange¹. Un dispositif qui invite aussi à tenir compte des modes d'appropriation du droit administratif en interrogeant leurs effets sur les usages politiques de ce droit. Car c'est un discours de type conservateur progressiste que René Worms produit, dans lequel le Conseil d'État se montre garant des libertés individuelles, mais dans le respect d'un ordre foncièrement libéral. Cette posture est particulièrement manifeste lorsque l'auteur prend soin de montrer que, bien que disant le droit de l'État, le juge administratif n'en défend pas pour autant les solutions étatistes² et veille particulièrement à contrer les velléités politiques des autorités municipales, ces foyers de « tyrannie locale »³. C'est donc surtout à l'encontre de la démocratie montante que le Conseil d'État exerce son « pouvoir modérateur », rencontrant parfaitement les orientations politiques de l'Académie. La promotion savante du Conseil d'État, explicitement destinée à l'éloigner des accusations de politisation pour l'inscrire pleinement dans un registre juridique, s'effectue ainsi à partir de supports qui rappellent sans cesse son appartenance au politique⁴. Si le passage par la sociologie wormsienne possède la vertu de consacrer le caractère scientifique de cette nature politique du droit administratif – qui devient droit méta-politique, actionné par un juge présenté comme un arbitre –, celui-ci reste un savoir et une technique de et pour le gouvernement, rappelant également la double appartenance du Conseil aux champs juridique et politique, juge mais aussi conseiller du gouvernement.

In fine, notre choix de déplacer le regard vers ces lieux et objets hybrides que sont ces communications devant l'Académie invite, de manière plus large, à tenir ensemble ce qui se passe dans et hors du « laboratoire » juridique qu'est le Conseil d'État, autrement dit, à prendre comme constitutives du travail juridique les activités sociales extérieures, à s'intéresser par conséquent à ce qui se joue aux frontières du champ juridique et à interroger les modalités, tant savantes que politiques, par lesquelles elles se déplacent et s'établissent.

Rachel Vanneville est chargée de recherche en science politique au CNRS (CRAPS-Lille). Elle a récemment publié « Le Conseil d'État », dans V. Duclert, C. Prochasson (dir.), *Dictionnaire critique de la République*, Paris, Flammarion, 2002. Elle travaille actuellement sur les modalités historiques et contemporaines de légitimation du Conseil d'État dans les institutions françaises.

1. Il faudrait également s'interroger sur ce qu'a à y gagner René Worms lui-même. On peut se demander en effet dans quelle mesure la mise en avant de ses activités juridiques lui permet d'accroître sa crédibilité dans le domaine scientifique. René Worms reviendra régulièrement devant l'Académie, une fois par an de 1915 à 1924, pour entretenir l'assemblée du travail effectué par le Conseil des prises, auquel il appartient depuis 1907. Tribunal relatif aux prises de guerre, ce Conseil mêle membres du Conseil d'État, diplomates, officiers de marine, agissant à la fois comme une juridiction et comme une autorité gouvernementale. C'est encore comme juriste que René Worms intervient devant l'Académie, de nouveau pour parler d'une juridiction hybride qui crée du droit, nouvelle occasion donc de montrer sa démarche sociologique en actes.

2. Worms 1, p. 662 et suiv.

3. Worms 1, p. 671. Il s'agit ici de lutter contre le municipalisme, présenté à l'époque comme un foyer de socialisme.

4. À noter que le statut de l'Académie, institution d'État, mais en partie indépendante, est ainsi « ambigu, fait de dépendance et d'indépendance par rapport aux sphères politique et administrative » (C. Delmas, « Les rapports du savoir et du pouvoir... », cité, p. 527).

RÉSUMÉ/ABSTRACT

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

En étudiant deux communications de René Worms devant l'Académie des sciences morales et politiques au sujet du Conseil d'État, l'article propose de saisir la manière dont elles renseignent sur les modes de légitimation de la juridiction administrative au début du siècle. Il s'attache, pour ce faire, à découvrir les propriétés de ces interventions, tant rhétoriques que liées aux caractéristiques de leur auteur et du lieu où il s'exprime, et montre comment elles alimentent une entreprise de promotion savante du droit et du juge administratifs. Destinée à asseoir leur reconnaissance juridique, cette entreprise sert également, en faisant du droit un savoir de gouvernement, à revendiquer un rôle politique pour le Conseil d'État. En s'intéressant aux multiples dimensions, juridique, scientifique et politique, de cette entreprise, l'article invite plus généralement à prendre comme constitutives du travail juridique des activités sociales qui lui sont extérieures, et qui renvoient tant aux registres et relais utilisés pour certifier des savoirs et des pratiques qu'aux usages socio-politiques qui peuvent en être faits.

ADMINISTRATIVE LAW AS A GOVERNMENTAL KNOWLEDGE ? RENÉ WORMS AND THE CONSEIL D'ÉTAT AT THE ACADEMIE DES SCIENCES MORALES ET POLITIQUES IN THE EARLY TWENTIETH CENTURY

Based on two papers on the Conseil d'État René Worms read at the Académie des sciences morales et politiques, the article begins by proposing to use them as hints on the degree of legitimacy held by the major French administrative court. It goes on focusing on the papers' attributes – content, author's characteristics, place where they were read – and shows that they infuse administrative law and administrative judges and court with scientific-like arguments. Although Worms' main purpose was to give the court and the judges a juridical legitimacy, his lectures contributed to establish administrative law as a governmental knowledge, suggesting the Conseil d'État had a political role to play. Pointing at the range of arguments used in this claim – juridical, scientific as well as political ones –, the article suggests that the examination of juridical operation needs to take into account seemingly 'external' social activities : they shape the ways and means through which juridical knowledge and know-hows are validated or used on a social-political plane.