

Vida AZIMI

Directrice de recherche au CNRS / CERSA-Université Paris II

## République et Service public<sup>1</sup>

**in : *Tous Républicains ! Origines et modernité des valeurs républicaines* (Sous la direction de Robert Belot. Actes du colloque de Belfort 12-13 novembre 2010), éd. Armand Colin/Recherches, 2011, pp.183-193**

« *Ce qui puet regarder/Prouffit de tous, jeunes et anciens/ Garder la loy, son païs et les siens* »

Eustache Deschamps, Ballade, réponse à « Qu'est-ce que le bien commun ? »

« *Les emplois ne sont pas institués pour ceux qui les possèdent, mais pour le bien de la République* »

Saint-Just

La notion de service public couvre des fonctions à visées collectives, marque la spécificité du public avec sa « logique d'*extraversion* », fait enfin écho à des concepts aux racines anciennes, antiques certes mais aussi médiévales de « bien commun », d' « intérêt général », d' « utilité publique »<sup>2</sup>. Concepts connexes, « bien commun » et « intérêt général »<sup>3</sup> appellent une précision sémantique de première importance : L'intérêt général est l'« équivalent rationalisé et laïcisé de la formule théologique du bien commun, ainsi déplacé de *Dieu à l'Etat* (J.-J. Chevallier) ; cette notion du droit public français est au fondement de la légitimité de l'Etat, car elle découle de la volonté générale dont la loi est l'expression. L'intérêt général n'est pas

---

<sup>1</sup> Voir V. Azimi, « Service public », *Dictionnaire critique de la République*, (sous la dir. de V. Duclert et Ch. Prochasson), éd. Flammarion, Paris, 2002, pp.250-254. La présente étude se veut un rappel, une actualisation et un approfondissement. Voir aussi, entre mes autres travaux, « Considérations inactuelles et actuelles sur l'élitisme républicain et l'administration française », in : *Les élites administratives en France et en Italie* (sous la dir. V. Azimi), éd. Panthéon-Assas, Paris, 2006, pp.19-102.

<sup>2</sup> J. CHEVALLIER, *Le Service public*, éd. PUF/ Que sais-je, 5<sup>e</sup> éd. 2003, p.3.

<sup>3</sup> *L'intérêt général*, Rapport public 1999, Conseil d'Etat.

l'addition des intérêts particuliers (conception libérale), mais caractérise l'objet de l'action de l'Etat à laquelle sont associées les notions de service public, de prérogatives de puissance publique et d'utilité publique ; il justifie, dans la jurisprudence constitutionnelle, les restrictions apportées aux droits des particuliers »<sup>4</sup>. L'intérêt général est le socle de la République et le point d'intersection entre République et service public. République et service public, catégories de pensée d'emblée laïque, y trouvent leur légitimité et leur finalité. Si le service public dépasse, aux yeux de certains experts, l'espace proprement français pour figurer « au niveau européen » c'est qu'il compte parmi « des valeurs qui sont inhérentes à notre civilisation », principalement « l'intérêt général » et « la solidarité » ; c'est à ce titre que le service public passe pour « une idée toujours neuve »<sup>5</sup>, tout comme cette République sur laquelle parient Jean-Pierre Chevènement<sup>6</sup> et des acteurs de notre vie politique. Pourtant un simple regard sur l'état des lieux montre une République en perte de sens et de repères (Que veut dire République à l'heure où de l'extrême gauche à l'extrême droite chacun s'affirme et s'affiche républicain ?), des services publics dont les usagers, les Français, sont des « malades non imaginaires » (Georges Vedel) et un service public dont il ne reste plus qu'à prendre « la défense », pour user des termes chers aux syndicats. La République est à cran et le/les service(s) public(s) à l'encan : le sujet est plus grave qu'on ne le pense. La symbolique du Lion monumental de Belfort que Bartholdi qualifiait, en 1872, de « harcelé, acculé et terrible en sa fureur » semble de bon augure pour une résistance du modèle républicain et pour un schème du service public où la modernité ne se borne pas à une question de marché, de rentabilité, de performance.

La notion de service public se révèle antérieure à l'instauration de la République (1792) en France mais se veut dès le départ inséparable d'une vision élevée de la « chose publique », d'un sens de l'Etat transcendant à la fois l'intérêt des

---

<sup>4</sup> P. Avril et J. Gicquel, *Lexique de droit constitutionnel*, éd. PUF/Que sais-je ? éd.2009. Souligné dans le texte.

<sup>5</sup> J. Fournier, *Le Train, l'Europe et le service public*, éd. Odile Jacob, Paris, 1993, p. 10 et 13.

<sup>6</sup> J.P. Chevènement, *La France est-elle finie ?*, éd. Fayard, Paris, 2011, p.265.

gouvernants et celui des gouvernés en tant que particuliers. Le service public est consubstantiel à la République, entendue comme «idéal politique» à «valeur normative»<sup>7</sup>. L'expression trouve la plénitude de sa signification en France, plus que nulle part ailleurs, avec la Grande Révolution de 1789 et à partir de l'institution de la Première République (1792) et surtout de son enracinement avec la Troisième en 1875. Saturé de sens -juridique, institutionnel, politique et idéologique-, modelé et refaçonné par la jurisprudence administrative, théorisé par la doctrine publiciste, secoué par les mutations sociales, économiques et technologiques, confronté de face à la construction européenne, fantasmé comme instrument d'intégration de premier ordre, le service public présente des dimensions si multiples, impossibles à appréhender. Ici seul est retenu le service public qui sert de liant à la République.

Sujet philosophique avec la centralité de l'appel à la « vertu » et au désintéressement allant jusqu'à faire des serviteurs du « public » -fonctionnaires et autres agents publics- des oblates de la République, référence juridique servant de marqueur au droit administratif français, opérateur idéologique par excellence concentrant les principes fondateurs du pacte social des Français, le service public est notre « grand fétiche » (Pierre Legendre) et aussi notre « mythe » des origines. Sa complexité justifie son actualité à l'heure où la République revendiquée et galvaudée se cherche et voudrait « sortir ses griffes », à un tournant où nos services publics détériorés résistent à un dépérissement néo-libéral programmé. **La présente réflexion ne cherche qu'à souligner modestement et sans exhaustivité les convergences entre un « Lazare juridique » (Robert Latournerie), le service public, toujours entre déclin et renouveau, et une construction politique à réinventer et à réenchanter.** Le service public est le miroir de la République dont l'histoire « renvoie à une longue chaîne d'institutions, d'événements, de pratiques datées et singulières » (Régis Debray, *Que vive la République*, 1989).

**\*Entre service public et République, il y a coalescence, il y a ce « public »** dont la première acception signifie d'après Littré : « Qui appartient à tout un peuple,

---

<sup>7</sup> S. GOYARD-FABRE, « République », *Dictionnaire de philosophie politique* (dir. Ph. Raynaud et S. Rials), éd. PUF, Paris, 1996, p.556.

qui concerne tout un peuple » ; public de citoyens et public d'usagers/citoyens non assimilables à des clients. **Entre République et service public il y a l'identité nationale** : nulle part comme en France, le régime politique n'a commandé la conception du service public, comme sa marque de fabrique, à telle enseigne que si on se réclame de la **République française**, on a débattu, jusqu'à une époque très récente, du **service public « à la française »**<sup>8</sup>. Pour parer à la vision européenne d'un «service universel» -réduit en fait à un service minimum, « régime de pauvre»- les Français et leurs gouvernants se sont prévalus d'une spécificité française née de l'histoire, «constitutive de cohésion sociale et de consolidation des liens nationaux», service(s) public(s) dont le «rôle en matière de structuration du territoire est particulièrement capital»<sup>9</sup>, «services publics (qui sont) au cœur du lien social»<sup>10</sup>. **Entre République et service public, il y a une commune vocation à l'universel**, construite autour de la « sainte loi de l'égalité » (Lepelletier de Saint Fargeau) et par la médiation de l'intérêt du public : « il faut être juste ; mais au lieu de l'être conséquemment à l'intérêt particulier, il faut l'être conséquemment à l'intérêt public. Vous avez donc moins à décider de ce qui importe à tel ou tel individu, qu'à décider de ce qui importe à la République ; moins à céder aux vues privées qu'à faire triompher des vues universelles » (Saint-Just).

**\*\*Entre République et service public, il y a des concordances chronologiques** : Pour la doctrine publiciste moderne dans sa majorité, le service public est une « **expression datée** »<sup>11</sup> trouvant sa source au début du XXe siècle avec la grande théorisation par Léon Duguit et dans les années 1936-1945 où se sont constitués les grands monopoles publics nationaux. Il est vrai que la Troisième

---

<sup>8</sup> G.-J. Guglielmi, « La conception du service public à la française », conférence du 5 février 2010, *Journée d'études sur l'avenir du service public*, [www.guglielmi.fr](http://www.guglielmi.fr)

<sup>9</sup> *Rapport au Premier ministre. Le service public*. Mission présidée par Renaud Denoix de Saint Marc. La Documentation française, 1996. Lettre de mission du Premier ministre, Alain Juppé, du 13 septembre 1995. [www.Ladocumentationfrancaise.fr](http://www.Ladocumentationfrancaise.fr)

<sup>10</sup> Lionel Jospin, Déclaration de politique générale devant le Parlement en juin 1997. Cité par P. Espuglas, *Le service public*, éd. Dalloz, Paris, 1997, p.105.

<sup>11</sup> *Rapport au Premier ministre. Le service public*, op.cit. C'est moi qui souligne.

République réunit dans son idéologie officielle, le solidarisme (-sorte de troisième voie entre le libéralisme et le collectivisme), la République et le service public. Les « incidences de l'établissement d'un régime républicain »<sup>12</sup> se font ressentir dans notre droit public, dès la République provisoire proclamée le 4 novembre 1870 avant même la promulgation officielle des lois constitutionnelles de 1875, avec en particulier la loi du 24 mai 1872 qui remet en vigueur la « justice déléguée », au profit du Conseil d'Etat, déjà introduite par la Seconde République et surtout grâce à l'arrêt *Blanco* du Tribunal des conflits (8 février 1873), traité hâtivement de révolutionnaire, qui opte pour la notion de service public comme critère de compétence administrative. Si l'apport de la III<sup>ème</sup> République est indéniable et fondamentale pour la consolidation de la République et la compréhension de l'essor de la notion de service public, il n'est guère suffisant pour voir l'imbrication de la République et du service public. La filiation commune est bien plus lointaine. C'est incontestablement dans les origines de notre « roman national »,  **dans ce terreau de normes suprêmes que s'affirme avec évidence la volonté de s'inscrire dans une « tradition républicaine » et plus largement dans un héritage révolutionnaire.** La Constitution de la Seconde République est décrétée (4 novembre 1848) par une Assemblée nationale qui se proclame « fidèle aux traditions des grandes Assemblées qui ont inauguré la Révolution française » (Préambule, art.VIII). La Constitution du 14 janvier 1852 qui amorce pourtant le passage vers le Second Empire « reconnaît, confirme et garantit les grands principes proclamés en 1789 et qui sont la base du droit public des Français ». Celle de la Troisième République, fort économe dans ses termes, ne concerne que l'organisation des pouvoirs publics mais la République anime et occupe le centre du débat public. Le projet de la Constitution du 19 avril 1946 adosse « la charte (de) la libération » de la France à l'énoncé de droits, « comme en 1793, 1795 et 1848 ». Le Préambule de la Constitution du 27 octobre 1946 se réfère à « la Déclaration des droits de 1789 et aux « principes fondamentaux reconnus par les lois de la République ». Quant à notre Constitution en vigueur (Préambule, 4

---

<sup>12</sup> F. Burdeau, *Histoire du droit administratif*, éd.PUF/Thémis, Paris,1995, Titre II, Voir son excellent chapitre premier « Les incidences de l'établissement d'un régime républicain », pp.199-254.

octobre 1958), elle annonce « solennellement son attachement aux droits de l'Homme et aux principes de la souveraineté nationale tels qu'ils ont été définis par la Déclaration de 1789, confirmée et complétée par le Préambule de la Constitution de 1946 ». Le rappel des principes fondamentaux comme l'introduction subtile mais claironnée de la souveraineté nationale intéressent et la République et le service public.

**\*\*\*Entre République et service public, il y a surtout des coïncidences de règles et de principes, il y a les mêmes « bases constitutionnelles».** C'est nécessairement et concomitamment par la confrontation des caractéristiques originelles et actuelles de notre République (unité/indivisibilité, laïcité, démocratie sociale assise sur notre devise « Liberté, Egalité, Fraternité ») et des « lois du service public » (égalité, continuité, mutabilité) dites « lois de Rolland » que l'on peut mesurer combien « République » et « service public » sont indissociables. Les unes et les autres se chevauchent, se croisent et se confondent

**-Les lois du service public<sup>13</sup>.** Elles ont une unité matérielle : égalité, continuité, mutabilité. **L'égalité** qui fonde depuis la Révolution le pacte social des Français, est à la fois l'égalité *dans* le service public (égalité de traitement) et égalité *devant* le service public (égalité d'accès). **La continuité** est entendue au sens temporel mais aussi au sens géographique ce qui potentialise ses effets. L'utilisateur est protégé contre les interruptions du service, ce qui pose la question de la compatibilité avec le droit de grève ; il l'est aussi en ce qui concerne l'intégrité du contenu de la prestation. Il l'est encore en ce que la durée de vie d'un service public est indéterminé et dépend surtout en grande partie de la volonté souveraine puisque la création et la suppression d'un service public relèvent encore, principalement, du domaine de la

---

<sup>13</sup> Voir entre autres auteurs, G.-J. Guglielmi, « Un service public universel ? », communication à la journée d'étude de la promotion *Doctrines sur le thème « Objets et sujets universels »*, [www.guglielmi.fr](http://www.guglielmi.fr) L'auteur monte en épingle le paradoxe du service universel européen si peu universel et celui du service public français, lui, véritablement universel.

loi. Il l'est enfin parce que notre droit administratif a reconnu l'existence de « services publics constitutionnels »<sup>14</sup>, éléments d'un service public « faisant corps avec l'Etat » ou « constituant un service à l'Etat », permettant à l'Etat d'assurer sa fonction de régulation sociale. La continuité du service public est gage de stabilité ; elle est une garantie sociale donnée par la République à ses citoyens. C'est ainsi qu'elle peut se conjuguer avec celle de la République et se trouve rehaussée par cette dernière. La continuité de la République française est admise avec l'art. II de la Constitution de 1848 qui rend cette forme de régime irréversible et non négociable. La loi du 14 août 1884 tout comme les articles 95 de la Constitution de la IVème République et 89 de la Constitution du 4 octobre 1958 déclarent, à leur tour, que la forme républicaine du gouvernement ne peut faire l'objet d'une révision. **La mutabilité** impose l'adaptabilité du service public aux évolutions du temps ; elle corrige les conservatismes, rend le service public vivant et la République consciente des nécessaires améliorations. La mutabilité est aussi la règle de la République : elle ne concerne certes pas la forme mais l'esprit de la République habitée, dès ses origines, par l'idée de progrès. La République est un *work in progress*, un processus jamais fini, toujours à parfaire. Rappelons la belle formule de Pierre Mendès France, en 1954, sur cette République nôtre qui « doit se construire sans cesse, car nous la concevons **éternellement révolutionnaire (...) éternellement inachevée tant qu'il reste un progrès à accomplir** » (*Discours au Congrès de Marseille, octobre 1954*), tant qu'il y aura des injustices. Le ciment de la construction permanente de la « chose publique » est le service public. Pour forger cet esprit, la Révolution et la République se dotent d'un **outil pédagogique primordial « l'instruction publique »** -le service public par excellence, tôt érigé en service public d'excellence par la reconnaissance d'un élitisme républicain matérialisé par la création des grandes écoles- bâtissent un réseau scolaire uniforme sur tout le territoire à fin de propager les lumières dans toutes les couches de la société et inculquer les valeurs républicaines. Que la seule Constitution appliquée de la Ière République, celle de 1795 (an III) consacre un de ses Titres (Titre X) à la question, que des projets, cette fois, d'éducation nationale plus ou moins

---

<sup>14</sup> R. de Bellecize, *Les services publics constitutionnels*, éd. LGDJ, Paris, 2005, p.99 et s.

radicaux jalonnent les premières années de la I<sup>ère</sup> République, que depuis, toutes nos Constitutions républicaines fassent de l'instruction/éducation un enjeu majeur digne de figurer dans leurs dispositions fondamentales en disent long sur l'importance de l'Ecole en/de la République.

**-Un faisceau de textes constitutifs et constitutionnels** fait apparaître les concordances qui ne pas toujours en relief mais se laissent aisément surprendre au travers d'actes qui font événement et posent les fondements. Les mots manquent parfois et mais les choses existent comme autant d'interprétations. C'est en creux qu'il faut les rechercher. Mais partons de ce qui est sûr et déclaré : la République française est une et indivisible, laïque, démocratique et sociale.

**Unité/indivisibilité.** L'unité et l'indivisibilité sont les premiers traits communs - mentionnés dans les Constitutions- entre toutes nos républiques. Elles désignent même le royaume de France revivifié par la Constitution de 1791. En effet, l'unité<sup>15</sup> est celle de la nation<sup>16</sup>, exaltée par les Cahiers de doléances de 1789 qui souhaitent tout ramener « au tronc national » (Tiers état de Toul) autrement dit « concentrer tous les intérêts en un seul point qui est l'intérêt général » (sénéchaussée de Lauzerte), nation assemblée avec la réunion des Etats-généraux, rassemblée avec l'abolition des privilèges dans la nuit du 4 août. L'unité et l'indivisibilité répondent à une attente impatiente, désireuse d'en finir avec les bigarrures administratives de l'Ancien Régime, avec un système social où tout n'était que différence (ordres, corps, corporations, communautés), avec un système fiscal inique. L'unité et l'indivisibilité touchent la géographie, l'identité et la société de la France. Elles matérialisent sans possibilité de retour la fin des privilèges et le règne de l'égalité. « Il n'y a plus diverses nations dans le royaume ; il n'y a que des Français » clame Rabaut de Saint-Etienne en 1791. « Tout semble destiner la France à l'unité la plus entière », déclare

---

<sup>15</sup> G. Bigot, *L'Administration française ; Politique, droit et société, Tome 1, 1789-1870*, éd. Litec, Paris, 2010, voir les chapitres sur « Unité et uniformité (1789-1792) », pp.13-59 et « Repli sur le centre d'une unité exaspérée (1792-1799) », pp.61-98.

<sup>16</sup> V. AZIMI, « La nation contre les petites nations. L'organisation de la France selon l'abbé Sieyès », in *L'administration territoriale de la France (1750-1940)*, Presses universitaires d'Orléans, 1998, pp.365-377.



Condorcet en 1793, dans un discours « contenant l'exposition des principes et des motifs du plan de ce comité (de Constitution) sur le nouveau pacte social ». Il s'agit d' « une unité juridique et territoriale, horizontale »<sup>17</sup> mais aussi d'une unité verticale et culturelle au-delà des diversités. D'où la définition lyrique de Gambetta dans son discours d'Annecy du 1<sup>er</sup> octobre 1872 : « cette unité, c'est la plus concentrée et la plus multiple et la plus féconde tout ensemble ! La République française ! » C'est sur une surface nationale recomposée et aplanie que s'est construit l'idéal d'un service public, remailleur du tissu national et social, et sa vision unitaire génératrice de cohésion sociale. La laïcité est le versant « moral ou spirituel » de l'unité, une « unité par l'absence de liens organiques entre l'Etat et toute religion établie » ; pour Claude Nicolet, « la laïcité peut être considérée comme un nouveau gage d'unité, l'unité spirituelle nécessaire à la République. La laïcité était le seul terrain où (les Républicains de la III<sup>ème</sup> République) espéraient trouver cette unité, compte tenu des divisions politiques et morales du pays »<sup>18</sup>.

**La Laïcité.** L'intérêt général, l'utilité publique impliquent déjà la laïcisation des références primordiales de la République et du service public. La marche vers la laïcité qui trouve son accomplissement avec la loi de la Séparation des Eglises et de l'Etat de 1905 et avec la constitutionnalisation de la laïcité de la République à partir de 1946, commence avec la Révolution. Cette laïcité anticipe la République, concerne opportunément le service public et finit par se traduire tardivement par le principe de neutralité régissant le service public et au-delà la sphère publique. Certes, « l'ère des Français compte de la fondation de la République, qui a eu lieu le 22 septembre 1792 de l'ère vulgaire, jour où le soleil est arrivé à l'équinoxe vrai d'automne » (décret du 5 octobre 1793, art.1<sup>er</sup>), mais la République avec tous ses attributs actuels et le service public percent déjà dans l'air de 1789. Avant le calendrier de la République calqué sur la nature -l'attestent les noms de ses mois- la Déclaration des droits du 26 août 1789 expose d'abord les « droits naturels » de l'homme puis ceux

---

<sup>17</sup> C. Nicolet, *L'Idée républicaine en France (1789-1924). Essai d'histoire critique*, éd. Gallimard/ Bibliothèque des histoires, Paris, 1982, p.447.

<sup>18</sup> C. Nicolet, op.cit. pp.448-449.

du citoyen. Le calendrier républicain en rupture avec le calendrier religieux - grégorien- est affirmation d'un temps devenu laïque tout comme la Déclaration des droits de 1789 se mettait déjà sous « les auspices d'un Etre suprême » qui sera à l'honneur peu après lors des fêtes républicaines. L'égalité, premier droit de l'homme avec la liberté, rejaillit en premier lieu sur l'ouverture des fonctions publiques à toutes confessions, en rupture avec un service public réservé aux seuls catholiques sous la monarchie dite absolue. En vertu de l'égalité et de la liberté de conscience, l'Assemblée nationale « sans entendre rien préjuger relativement aux juifs sur l'état desquels elle se réserve de prononcer » décrète le 24 décembre 1789 que les non catholiques peuvent être élus dans tous les degrés de l'administration, sans exception et sont capables de tous emplois civils et militaires, comme tous les autres citoyens. La sécularisation de l'appareil d'Etat débute, en effet, dès 1789 avec la nationalisation des biens du clergé (décret du 2 novembre 1789) et surtout avec la constitution civile du clergé (décret du 12 juillet 1790). Ce sont les « Acte un et deux » de la « régénération » de l'Eglise en « un service public du culte » ; dorénavant, « ce n'est plus l'Eglise qui offre au chrétien une espérance de salut : c'est la loi révolutionnaire qui répand dans le corps social hérissé d'administrations les valeurs qui sont siennes, celles de la citoyenneté et, rapidement, du républicanisme, valeurs qui imposent, sans retour possible, la laïcité dans la sphère publique »<sup>19</sup>. Paradoxalement, le premier service public républicain –avant la lettre- est le service public divin dont l'organisation administrative détache l'Eglise catholique du Saint-Siège et établit un lien de fidélité civile/civique entre le clergé et la Nation souveraine. Les hommes sortent de la *respublica fidelium* (R.Bacon) encore plus de la *respublica christianum* (Saint Thomas d'Aquin)<sup>20</sup> –expressions forgées au XIIIème siècles- pour définir la Cité terrestre ; ils entrent dans la Cité politique et deviennent des citoyens libres et égaux. On ne se borne pas à laïciser les relations de l'Eglise et de l'Etat, on cherche aussi à contrecarrer l'influence religieuse, en soustrayant au clergé l'école, « l'instruction commune » et les œuvres caritatives relevant désormais des « secours

---

<sup>19</sup> G. Bigot, *op.cit.*, pp.101-112, d'intéressantes pages sur la laïcisation de la société sous la Révolution.

<sup>20</sup> S.Goyard-Fabre, *op.cit.*p.565.

publics ». A remarquer aussi que l'expression « service public » émaille très fréquemment les débats de la première Constituante<sup>21</sup> dans un sens polysémique d'organe, d'activité et de mission avec l'insistance sur l'égalité devant la loi et la continuité; sa nature juridique est sujette à interprétation. Le recours sémantique récurrent fait déjà pressentir sa nécessité.

Le nouveau lien politique, délesté de sa sacralité, est consacré dès le moment où le Roi cesse d'être le lieutenant de Dieu sur terre pour devenir le Représentant de la Nation, à laquelle il prête serment de fidélité (chap. II, art.4). Roi décrété « le premier fonctionnaire public » (décret du 12 septembre 1791), comme pour mieux le dépouiller de son aura divine et le placer dans un ordre civil et civique. La déclaration de la République changera la nature du régime mais non la substance de l'Etat désormais laïque. De plus, avec la Constitution du 3 septembre 1791, tous vœux religieux sont contraires « aux droits naturels et à la Constitution » (Préambule de 1791) ; La Constitution républicaine du 5 fructidor an III (22 août 1795) entame la Séparation de l'Eglise et de l'Etat, de façon nette et au sommet de l'échelle des normes, à son article 354 : « Nul ne peut être forcé de contribuer aux dépenses d'un culte. La République n'en salarie aucun ». Elle est complétée par le décret du 3 ventôse an III (21 février 1795) qui rappelant l'article 354 pose que l'Etat « ne fournit aucun local, ni pour l'exercice du culte, ni pour le logement des ministres » (art.3). L'espace public est déchristianisé : « Aucun signe particulier à aucun culte ne peut être placé dans un lieu public, ni extérieurement, de quelque manière que ce soit » » (art.7). La vie, l'amour, la mort (avec la laïcisation de l'état civil, le mariage civil et la reconnaissance du divorce, en 1792, le trépas vu comme « un sommeil éternel ») existent dans un temps et un lieu -la mairie ou « maison commune » à la place de l'Eglise)- épurés de références religieuses, appartiennent au registre administratif du service public municipal. Il n'y a plus de paroissiens mais des citoyens, membres du corps indivis de la nation souveraine. L'éducation, si chère aux révolutionnaires, devient laïque sans équivoque par le décret des 8-10 pluviôse an II (27-29 janvier

---

<sup>21</sup> J.-L. Mestre, « La notion de service public d'après les débats de l'Assemblée nationale constituante », *EDCE*, 1988, n°40, p. 198 et s.

1794), art.3 : « il ne pourra être choisi aucun instituteur parmi les ministres d'un culte quelconque ». Dans le parcours plus que bicentenaire, accidenté mais persévérant, de la République, la laïcité ne connaît qu'un bref temps de pause : en 1848, les Constituants, d'accord sur la liberté du culte (art.7) et celle de l'enseignement « sous la surveillance de l'Etat », légifèrent à la fois « en présence de Dieu et au nom du Peuple français » et font suivre l'adoption de la Constitution d'un *Te Deum* à Notre-Dame. Nonobstant les Concordats et les restaurations monarchiques accompagnées de celles du catholicisme, les prémices sont là et se retrouvent dans la législation d'une Troisième République obsédée par un Etat laïque. Rien d'étonnant à ce que les IVe et Ve Républiques aient fait de leur caractère laïque un principe primant même leur définition sociale et démocratique.

**Une Démocratie sociale.** La pente naturelle de la République est la démocratie, mais il n'y a pas synonymie absolue entre deux termes singuliers et ambigus qui ont alimenté de riches débats. Répétons seulement avec Patrice Gueniffey que « la démocratie n'est pas seulement une valeur pour la République, elle est aujourd'hui la condition expresse de toute légitimité des institutions » car « elle appelle en permanence son propre dépassement », partant garde une « nature » révolutionnaire, tout en évitant l'illusion de la démocratie directe<sup>22</sup>. La démocratie des droits débute avec la Déclaration des droits de l'homme de 1789 : l'égalité devient la loi suprême de toute notre société. La démocratie des droits-créances est théoriquement énoncée par les Constitutions de 1946 et 1958, les seules qui mentionnent expressément « un service public national ». Quant à la République, elle se borne à être démocratique et sociale car son principe est « le gouvernement du peuple par le peuple et pour le peuple » (1946, 1958). Les incertitudes sémantiques de « République » et de « peuple » ont été signalées par tous les bons auteurs. Le service public, lui, est grâce au principe d'égalité, « le lieu même de la mise en œuvre de la démocratie », il est « la

---

<sup>22</sup> P. Gueniffey, « La Démocratie », in : *Dictionnaire critique de la République*, op.cit.p.124.

réalisation de la démocratie en actes»<sup>23</sup>. Le principe de mutabilité lui assure la possibilité de réajustement à de nouveaux contextes démocratiques.

Or il existe parmi nos instruments constitutionnels, **un texte fort méconnu, trop rarement cité et néanmoins si éloquent et le plus moderne sur la République comme projet de société et comme pacte social : le Préambule de la Constitution du 4 novembre 1848**. La raison d'être du texte est probablement à rechercher du côté des aléas de l'Histoire ayant mis à mal et à terre la Première République théoriquement en place de 1792 à 1804. Le Premier Empire et la Restauration des Bourbons, les débuts de la Révolution industrielle porteuse de transformations sociales en profondeur, le progrès des idées socialisantes voire socialistes ont permis une maturation des esprits et clarifié cette notion de « République » qu'on ne pouvait cerner que comme « française », « une et indivisible », une République succédant et s'opposant à la Monarchie abolie en 1792 (Constitution du 2 juin 1793). La résonance du propos mérite une citation intégrale. En 1848, « l'Assemblée nationale proclame : **I- La France s'est constituée en République. En adoptant cette forme définitive du gouvernement, elle s'est proposée pour but de marcher plus librement dans la voie du progrès et de la civilisation, d'assurer une répartition de plus en plus équitable des charges et des avantages de la société, d'augmenter l'aisance de chacun par la réduction graduée des dépenses publiques et des impôts, et de faire parvenir tous les citoyens, sans nouvelle commotion par l'action successive et constante des institutions et des lois, à un degré toujours plus élevé de moralité, de lumières et de bien-être** ». Selon l'article II, « **La République française est démocratique** ». « **Elle a pour principe la Liberté, l'Égalité et la Fraternité** » (art.IV). La République est née d'un contrat social : « **Des devoirs réciproques obligent les citoyens envers la République et la République envers les citoyens** » (art.VI). Parmi les devoirs de la République figurent en premier lieu « **l'instruction indispensable à tous les hommes** » et « **l'assistance fraternelle** » pour « **assurer l'existence des citoyens**

---

<sup>23</sup> G.-J. Guglielmi, « La démocratisation du service public », texte du 19 mars 2010. colloque sur « la professionnalisation et la consolidation du service public dans un contexte de réformes des politiques publiques », Brasilia, 14-16 septembre 2009.[www.guglielmi.fr](http://www.guglielmi.fr)

**nécessiteux** » (art.VIII)<sup>24</sup> . Cette république démocratique suppose donc une impérative pédagogie et une nécessaire solidarité-fraternité. Hormis l'instruction toujours au premier plan, le service public n'est pas apparemment visé. Mais comment parvenir à la solidarité sans un ensemble de services publics à la portée de tous les citoyens ? Le service public est le pendant administratif du suffrage universel.

Ce qui ressort de l'exposé des intentions : c'est l'idée d'un type de gouvernement qui appelle obligatoirement un « consensus » entre l'Etat et les citoyens sur les moyens et la finalité de l'action publique ; c'est la fondation d'une démocratie sociale, sensible au bien-être de tous (-en 89, on évoquait « le bonheur »), puisqu'aux dires des meilleurs auteurs (cf. Joseph Ortolan) le propre de la Révolution de 1848 est d'avoir intégré la classe ouvrière dans la République ; c'est enfin l'expression d'une démocratie apaisée qui, forte d'une morale républicaine et grâce au suffrage universel, n'a plus d'obstacles sur son chemin pour avancer. Malgré sa brièveté de vie, la Constitution de 1848 n'a pas manqué d'influencer les régimes qui ont suivi, même ce Second Empire décrié qui s'est révélé comme une période féconde de mesures sociales. Elle est, à tous points de vue, intermédiaire entre les dernières Constitutions de notre République et les premières qui nouent proprement les principes communs à la République et au service public.

**La Déclaration des droits de l'homme et du citoyen du 26 août 1789**, texte-phare, donne l'orientation des futurs régimes de la France, fondés sur la liberté et l'égalité en droits de tous (art.1) solidement ancrés sur le principe cardinal de souveraineté nationale (art.3). La République est sous-jacente dans l'énoncé de la Déclaration. Quant au service public, il se « devine »<sup>25</sup> , en filigrane des dispositions et doublement : d'une part, par l'admission égale de tous à tous les emplois publics selon la capacité et sans autre distinction que celle des vertus et des talents (art.6) : là débute la démocratie capacitaire et méritocratique, par celle de la responsabilité désormais attachée à tout service rendu à la société (art.15) ; d'autre

---

<sup>24</sup> C'est moi qui souligne les passages du texte.

<sup>25</sup> J.-F. Auby et O. Raymundie, *Le Service Public*, éd. Le Moniteur/coll. Analyse juridique, Pais, 2003, p.55.

part, par référence implicite aux services publics dits régaliens, une force publique expressément « instituée pour l'avantage de tous, et non pour l'utilité particulière de ceux à qui elle est confiée » (art.12) et une administration dont l'entretien incombe à tous les citoyens au moyen d' « une contribution commune » indispensable (art.13). En ajoutant à la force publique, les dépenses d'administration, les rédacteurs avaient mesuré ce qu'avait de restrictif et d'insuffisant la seule référence à l'autorité pour définir le rôle de la puissance publique. Une première rédaction de l'article 13 mentionnait : « aux autres affaires du gouvernement », puis la « chose publique », avant d'arrêter définitivement le terme « administration »<sup>26</sup>. Ce dernier vocable renvoie à « l'administration » de l'Ancien Régime occupée par les travaux publics, l'entretien des routes, des canaux et les manufactures etc.

La Déclaration sert de Préambule à la Constitution du 3 septembre 1791 qui se réfère, dans ses « dispositions fondamentales » à des « services d'utilité publique » et prévoit la création d'« un établissement général de **secours publics** » pour « les enfants abandonnés », « les pauvres infirmes » et les « pauvres valides » ainsi qu'une Instruction publique commune à tous les citoyens ». **C'est déjà l'embryon de ce que sera une idée-force de la République, la solidarité<sup>27</sup> et le premier noyau du fondement du service public, « l'interdépendance sociale » selon Léon Duguit, le fondateur de l'Ecole du service public.** La Constitution républicaine du 24 juin 1793 rappelle, dans sa Déclaration des droits, l'égale admissibilité aux emplois publics. Elle fonde la légitimité de toute « contribution » sur « l'utilité générale » (art.20), fait **des « secours publics » une « dette sacrée »** en mettant à la charge de la « société » la « subsistance des citoyens malheureux » soit par la création d'emplois, soit par l'attribution de moyens d'existence (art.21). Le service armé, « la force générale de la République » (art.107) composée du « peuple entier », est bien mentionné et c'est la République qui en assure l'entretien (art.108). La Constitution du 5 fructidor an III

---

<sup>26</sup> L. Tallineau, « Le Cadre juridique de la gestion financière de l'Etat », in : *L'Invention de la gestion des finances publiques*, Comité pour l'histoire économique et financière de la France, Paris, 2010.

<sup>27</sup> M. Borgetto, *La notion de fraternité en droit public français. Le passé, le présent et l'avenir de la solidarité*, éd. LGDJ-Montchrestien, Paris 1993.

(22 août 1795) réitère le principe de l'égalité d'admission aux fonctions publiques, consacre un de ses titres (Titre X) à l'Instruction publique. A l'égalité, on souhaite adjoindre « de la fraternité entre toutes les fonctions publiques », on jettera « un voile d'honneur sur toutes les magistratures » en changeant « les emplois publics en témoignages de vertu »<sup>28</sup>. C'est l'amorce de l'idée d'une morale de service baptisée longtemps après déontologie.

\*

La remémoration consciencieuse, à défaut d'être minutieuse, des analogies et connivences entre République et service public, est-elle au-delà d'un exercice juridique et historique abstrait, convaincante ? Le catalogue a-t-il encore quelque efficace alors que notre réalité y est réfractaire ? Notre République une, égale et indivisible est devenue nue, diverse, imprévisible. L'époque lui est adverse. Depuis longtemps le service public est perçu comme « une étoile morte » (Michel Hastings, 1997). Tout récemment, la formule « constellation morte depuis longtemps » a été appliquée à nos institutions (Michel Serres, 1<sup>er</sup> mars 2011). *Finis Franciae ?*<sup>29</sup> L'interrogation signe encore notre désarroi même si elle se veut optimiste. Le glas aurait-il sonné pour les fondements de notre lien politique ? A notre insu, nous avons changé de civilisation : c'est évident. La continuité de la République et du service public achoppe sur cette rupture réelle et ressentie mais qu'il reste à décrypter. Notre tissu social est déchiqueté par les exclusions et par l'absence d'un vouloir « vivre ensemble » unanime. L'indivisibilité craque sous le poids des communautés dont les revendications divisent la nation, elle-même débilisée par les abandons de souveraineté au profit d'une entité européenne au contenu volage. La laïcité est en faillite annoncée et bien avancée malgré l'intempérance du législateur et de l'exécutif qui en font un débat-repoussoir pour mieux occulter combien elle est bousculée dans

---

<sup>28</sup> Archives Nationales, ADXVIIIc5, Opinion de Barère de Vieuzac sur la motion de Mirabeau concernant les grades administratifs. Sur toutes les questions relatives à l'application des principes révolutionnaires à la fonction publique, Voir V.Azimi, « Les droits de l'homme-fonctionnaire », *Revue historique de droit français et étranger*, 67(1), janvier-mars 1989, pp.27-46.

<sup>29</sup> J.-P. Chevènement, op.cit. p.51.



nos services publics concrets. L'École ne joue plus son rôle d'intégration et de promotion sociale nonobstant les mesures de « discrimination positive ». Des mots et des choses, nous avons tant mésusé. Où est la République quand les uns appellent à une « république debout », d'autres à une « république solidaire », le motif étant repris avec des variantes par tous les courants politiques ? La République, la nôtre, la française, se définirait-elle seulement, par défaut, par référence à un parti politique dont l'émergence justifierait un sursaut républicain ? Les valeurs républicaines, figures d'une rhétorique d'autant plus insistante que creuse, seraient-elles démonétisées comme le Franc détrôné par une monnaie unique ? Et les services publics détériorés par des actes de plus en plus graves d'incivilité ? Et le service public, référent premier et ultime d'un art oratoire pratiqué par nos hommes publics, cette grosse « ficelle », utilisée « jusqu'à outrance » à des fins « d'efficience sociale »<sup>30</sup> ? Il y a accord sur le diagnostic. Quid du pronostic ? Dans un monde globalisé et notre petit monde ébranlé, République et service public, loin d'être « ringards », sont deux concepts de confiance. Ils ne sont pas virtuels mais « vertuels », et ce n'est pas une question de Déclaration et de Constitution. Ce sont des clefs pour des citoyens et non des clics pour des internautes. Internet, fournisseur universel de savoirs à tout moment, ne remplace pas la pédagogie scolaire censée fabriquer des citoyens non seulement informés mais éclairés. Notre droit public retrouvé fournit des réponses simples et claires, indique la voie. Son espace est la Cité qui ne se confond avec le marché, Cité qu'il faut redéfinir et ragaillardir. Son temps est la continuité naturelle délivrée de la tyrannie du « temps réel ». Son esprit est le bien public. Paradoxalement, Facebook, le livre de la jungle d'une planète en oripeaux mise en réseaux, signe d'un mal-être général, révèle le besoin vital de construction de lien qui a sous-tendu notre République et notre service public. Que souhaitent confusément ceux qui font des révolutions sur la Toile –service public mondial mais dépourvu de règles- sinon des valeurs démocratiques, les nôtres ?

---

<sup>30</sup> P. Legendre, *Jouir du pouvoir. Traité de la bureaucratie patriote*, éd. Minuit, Paris, 1976, p.13.

