

The Operating Principles of Public Service

Professor Maria Orlov, PhD

*President of the Administrative Science Institute of the Republic of Moldova
orlovmg@yahoo.fr*

Senior Lecturer Vlad Cantir, PhD

*The Public Administration Academy by the President of the Republic of Moldova,
vlad.cantir@mail.ru*

Abstract: A public service has always been an activity of public interest managed by the public administration. There are many operating rules of public services. Some of these rules, the most significant ones, are generally seen as general principles, such as the principles of continuity, of equality and mutability of public service. Within Republic of Moldova, these principles were established by Law no. 1402/2002 regarding the municipal public services. In this study we shall describe those principles, pointing out their importance for the good organization and effective functioning of public services.

Keywords: public service; common interest; general principles; continuity; equality; mutability

1. La notion de service public

Dans l'évolution moderne du droit administratif le service public peut se définir de deux façons: d'une façon organique ou formelle et d'une façon matérielle. Dans son sens *organique ou formel*, le service public se caractérise par une certaine organisation: le service public est une entreprise gérée par l'Administration. La définition *matérielle* s'attache à la nature de l'activité, considérée indépendamment de l'organisation par laquelle cette activité s'exerce. On définira le service public comme l'activité qui tend à satisfaire un besoin d'intérêt général. (Vedel & Devolvé, 1992, p. 724)

Il est difficile d'exprimer dans une seule définition la notion de service public. Mais, en pratique, on peut tout de même distinguer un service public d'après le but qu'il suit et justement celui de « satisfaire à un intérêt général ». L'intérêt général, à son tour, est l'expression des nécessités vitales de la majorité des membres de la collectivité. De la manière, on remarque qu'entre le service public, l'intérêt général et les nécessités vitales de la population il existe une interdépendance essentielle qui détermine l'état de créer des services publics pour satisfaire à ces nécessités. La prestation de services à la population est la vocation de base de l'état et des autorités créées par celui-ci, *l'état étant à la fois le plus grand prestataire de services.*

Dans la République de Moldova, durant la période soviétique, les services publics, étant centralisés, étaient prestés seulement par les autorités de l'état et étaient dénommés *services d'état*.

Le service de l'état, comme terme unique, était utilisé tant dans le sens de services prestés à la population que dans le sens d'activité du corps de fonctionnaires publics de toutes les autorités de l'état.

Après 1991, dans le processus de transition au régime démocratique de gouvernement, les modalités d'organisation et de fonctionnement des services publics ont supporté des modifications essentielles. Aujourd'hui, la satisfaction à un intérêt général n'est pas réalisée exclusivement par des services prestés par des agents publics, mais aussi par des agents privés, autorisés par un agent public et l'organisation et le fonctionnement des services publics sont gouvernés par des principes modernes, consacrés par la Constitution et d'autres lois.

2. Les principes généraux de fonctionnement des services

Certains principes généraux de fonctionnement des services publics sont consacrés par la Constitution, les autres sont formulés dans la doctrine du droit administratif européen, ayant à la base la pratique accumulée pendant les derniers deux siècles.

La Constitution de la République de Moldova, aussi bien que les principes généraux, exprimés sous forme de droits fondamentaux des citoyens de bénéficier des services publics essentiels, comme: le droit à la vie, à la santé, à l'assistance sociale et d'autres, consacre par l'art. 109 un principe spécial: „la décentralisation des services publics d'intérêt local”. Ce principe a eu un impact énorme sur le processus de modernisation de l'administration publique en général et sur les services publics en particulier. La décentralisation des services publics assure une meilleure compréhension des nécessités et de l'intérêt général de la collectivité locale, ce qui permet l'organisation des services qui puisse satisfaire aux nécessités d'une efficience maximale. En outre, les autorités publiques locales ont la possibilité de déterminer la modalité la plus adéquate de réalisation du service public, soit par agents publics, soit par agents privés.

Les principes les plus importants de fonctionnement des services publics, élaborés par la doctrine, sont les suivants:

a. *Le principe de la continuité du service public*, qui vient de confirmer l'essence, la nécessité et la permanence de l'existence de l'Etat, comme unique organisme capable d'assurer la satisfaction continue aux besoins d'intérêt général, en protégeant ainsi la collectivité contre les graves perturbations de la vie sociale. On se rapporte ici aux services qui assurent l'ordre public, la sécurité personnelle - la vie, la santé, la sécurité alimentaire etc., garantis par la Constitution.

Nous sommes totalement en accord avec l'opinion que „si une activité a été érigée en service public, c'est parce qu'elle présente un caractère particulièrement impérieux pour la vie nationale ou pour la vie locale, il faut donc que le service fonctionne à tout prix”. (Vedel & Devolvé, 1992, p. 737)

Le professeur Paul Negulescu mentionne à ce sens: „ les services publics sont les services qui sont destinés à satisfaire aux besoins et aux nécessités à caractère de généralité et dont l'activité est nécessaire, selon l'opinion publique, pour la réalisation et l'accomplissement de la vie sociale. Leur activité assurée, organisée et contrôlée par les organes de l'Etat ne peut pas être interrompue, les organes de l'Etat étant obligés d'assurer le déroulement régulier des services publics.”⁵

Le respect du principe de la continuité du service public se heurte à des difficultés quand il s'agit du droit de grève des salariés, droit fondamental, y compris pour les fonctionnaires publics. Le rôle de l'Etat est déterminant dans le processus de solution de ces déficiences qui peut se faire via l'établissement de certaines règles juridiques spéciales pour le service public d'intérêt général, destinées à assurer son fonctionnement d'une manière régulière et continue.

Selon l'opinion de certains auteurs français: „l'exercice du droit de grève, dont le principe est par ailleurs consacré par la Constitution, doit se concilier avec les nécessités du service public. Un débat récurrent a lieu en France quant à l'opportunité d'instaurer un service minimum ou garanti en cas de grève dans les services publics. De telles mesures peuvent être prises par le chef de service lorsque leur objet est d'éviter un usage abusif du droit de grève ou contraire aux nécessités de l'ordre public... La portée pratique du principe de continuité n'est cependant pas au seul cas de la grève. L'administration est tenue de prendre toutes mesures, de façon plus générale, pour assurer un fonctionnement continu du service, sans que des incidents (du moins s'ils étaient d'une nature prévisible) provoquent son interruption.” (Lombard & Dumont, 2011, pp. 322-323)

b. *Le principe de l'égalité de toutes les personnes face au service public.* Ce principe, dérivé du principe constitutionnel de l'égalité face à la loi, sera possible d'être réalisé si l'on respecte, au moins, les conditions suivantes:

- traitement égal et non-discriminatoire, hors tout critère, face aux usagers des services publics;
- exigences communes pour toutes les catégories de bénéficiaires, du point de vue du cadre général d'exercice du service public.⁶

Le principe de l'égalité face à un service public est étroitement lié à la capacité de l'Etat ou administrations locales d'assurer la gratuité d'un paquet minime de services de première nécessité. Dans ce contexte, le professeur Paul Negulescu a mentionné la suivante caractéristique importante du service public: „Les services sont offerts au public d'une manière égale et, habituellement, gratuit, puisque, en

général, ils sont alimentés par des impôts. Ainsi, on peut citer le service des chemins, de la police etc.”⁶

Les autorités de l’Etat, dont la charge est de créer et assurer la continuité du service public d’intérêt général, ont aussi l’obligation d’entreprendre toutes les mesures possibles et d’organiser le fonctionnement du service de la manière que l’accès soit garanti à toutes les personnes, indifféremment de la situation sociale ou matérielle. Même si ce principe n’est pas prévu expressément dans la loi, on peut le déduire de l’essence des droits fondamentaux du citoyen consacrés par le Titre II de la Constitution.

c. *Le principe de mutabilité*, qualifié également de principe d’adaptation constante du service public, implique que le service public puisse en permanence s’adapter aux nécessités changeantes de l’intérêt général. (Lombard & Dumont, 2011, p. 324)

Ce principe constitue un prolongement du principe de continuité. Il permet de justifier certaines mesures. Il est moins sûr qu’il en impose d’autres à l’Administration. Tout d’abord l’Administration peut modifier à toute époque les règles d’organisation et de fonctionnement du service public. (Vedel & Devolvé, 1992, p. 742)

Ce sont les principes les plus généraux qui gouvernent le fonctionnement des services publics. Il est également important de mentionner que ces services sont soumis à un régime de droit public, plus exact de droit administratif, mais les litiges entre les usagers et le prestataire vont trouver leur solution via le contentieux administratif.

3. Principes spéciaux d’organisation et fonctionnement des services d’administration communale

Dans la République de Moldova les premiers services publics qui ont été décentralisés et transmis aux autorités publiques locales ont été les services d’administration communale. La décentralisation s’est réalisée faute d’un cadre normatif adéquat, la Loi visant les services publics d’administration communale (nr.1402/2002) étant adoptée ultérieurement et la Loi sur la décentralisation encore plus tard, en 2006. Dans ces conditions les fautes étaient inévitables. Par exemple, une partie des services du milieu rural a été détruite puisque les autorités de l’administration publique locale n’avaient pas de moyens financiers suffisants pour les maintenir.

Conformément à l’art. 3 de la Loi nr.1402/2002, les services publics d’administration communale sont les suivants: a) alimentation en eau; b) alimentation en énergie thermique; c) canalisation et épuration des eaux usées et pluviales; d) salubrité, verdissement des localités; e) assistance avec du transport

public local; f) administration du fond locatif public et privé. Même si la grande partie de ces services est d'intérêt général pour la communauté locale et d'une importance particulière pour la vie sociale, le Gouvernement a laissé totalement les administrations locales à se débrouiller, qui, issues du régime centralisé soviétique, n'avaient pas de suffisantes capacités de satisfaire de manière autonome aux besoins de la communauté.

La Loi spéciale (nr.1402/2002) consacre une liste de services et règles d'organisation et fonctionnement des services publics de l'administration communale, délimite les compétences des autorités centrales et de celles locales dans ce domaine. Ces réglementations ont stoppé, au moins, le processus de destruction des systèmes édilitaires, mais dans certaines communautés locales ont permis même la modernisation de ces systèmes et l'amélioration de la qualité des services.

Les principes spéciaux qui gouvernent l'organisation et le fonctionnement des services publics d'administration communale, conformément à l'art.6, alinéa (2) de la Loi no. 1402/2002, sont les suivants:

- a) développement durable;
- b) responsabilité et légalité;
- c) autonomie locale;
- d) décentralisation des services publics de l'administration communale;
- e) entraînement et consultation de la population dans le processus d'adoption des décisions concernant le développement de l'infrastructure édilitaire;
- f) association intercommunale et partenariat;
- g) corrélation des exigences avec les ressources
- h) administration efficiente des biens de la propriété publique des unités administratives territoriales;
- i) assurance du milieu concurrentiel;
- j) accès libre à l'information concernant les services publics de l'administration communale;
- k) collaboration étroite entre les autorités publiques de différents niveaux;
- l) protection et défense du milieu naturel et conservé, utilisation rationnel et garde des ressources naturelles.⁸

Selon notre opinion, une grande partie de ces principes a un caractère déclaratif et formel, mais leur nombre trop grand fait qu'on perde l'essence de service public d'

intérêt général, organisé par les autorités de l' état pour satisfaire aux certaines nécessités sociales importantes pour la majorité de la population.

Ce qui est plus grave c'est qu'on ne retrouve pas parmi ces 12 principes consacrés par la Loi aucun de ces trois principes généraux, analysés dans le paragraphe précédent, qui est à la base de tout service public. On peut seulement supposer que par le développement durable le législatif a eu en vue et la continuité du service public, même si ces deux notions ont l'objet de référence absolument différent. Il est aussi grave le fait qu'on ne retrouve pas dans ces principes des règles claires de réglementation du rapport entre le prestataire de services (l'Etat) et l'usager.

4. Conclusions

En conclusion, on peut mentionner que le service public constitue une catégorie universelle et inhérente de la nature humaine et nécessaire, dans la même mesure, à tous les individus de la Planète, indifféremment de régime politique et de gouvernement de son pays.

Chaque état est obligé d'assurer à ses citoyens un niveau de vie décent par la prestation de services publics d'intérêt général, mais la bonne organisation et le fonctionnement de ceux-ci dépendent en grande mesure des conditions suivantes:

- la qualité des réglementations juridiques par lesquelles un service public se crée et se développe;
- la capacité de l'administration de percevoir les nécessités de la société et de suivre la réalisation d'un intérêt général par les services créés;
- l'existence des finances nécessaires au niveau de la communauté locale et la présence du personnel bien préparé, des spécialistes dans le domaine du service public préconisé;
- assurer la continuité et la gratuité des services d'intérêt vital pour les personnes vulnérables, à des revenus petits;
- l'exclusion de l'influence du politique sur l'administration visant le segment d'organisation et de fonctionnement des services publics et l'exclusion de la discrimination, indifféremment de motif, des usagers des services publics.

5. Bibliography

Lombard, M., & Dumont, G. (2011). *Administrative Law*, 9th edition. Paris: Dalloz.

Vedel, G., & Devolvé, P. (1992). *Administrative Law*, Vol. 2. Paris: Presses Universitaires de France.