



Olivia Langlois-Thiel

*Contribution à l'histoire
du service public postal :
de la Révolution au tournant
libéral du second Empire*

P.I.E. Peter Lang



Olivia Langlois-Thiel

*Contribution à l'histoire
du service public postal :
de la Révolution au tournant
libéral du second Empire*

P.I.E. Peter Lang

Introduction

Au cœur du XIX^e siècle, le dictionnaire de Littré définit la Poste¹ comme une « administration publique pour le transport des lettres »², à l'instar de Larousse³ qui la distingue en outre du simple transport de lettres par des particuliers. Ainsi, « il n'y a service postal que du moment où il y a transport soit à l'aide de relais de chevaux, soit à l'aide de la voie ferrée, soit à l'aide de commissionnaires ou d'employés ad hoc »⁴. La définition et l'existence même de la Poste impliquent donc la présence d'une structure de transport. De même, Eugène Vaillé décrit la Poste comme « une institution réglementée, d'ordre ordinairement gouvernemental, qui assure la transmission dans des conditions établies à l'avance, tant pour la durée et le prix du transport que pour sa régulière périodicité, de la pensée de l'expéditeur telle qu'il l'a lui-même transcrite sur un support matériel »⁵. Étymologiquement, le vocable « poste », emprunté à l'italien « *posta* », participe passé substantivé de « *porre* », soit « placer, poser », lui-même issu du latin « *ponere* », désigne, à compter du XV^e siècle, des relais de chevaux⁶. Le mot évolue en fonction de l'histoire de l'acheminement et de la distribution du courrier pour désigner à la fois le service des relais de chevaux et le service créé par l'État pour le transport et la distribution des correspondances à partir du XVII^e siècle.

On trouve les premières traces d'un service postal en Égypte, au temps de la XII^e dynastie, où l'on signale des services de courrier en Assyrie et en Médie. Hérodote rapporte que Cyrus, avant de partir pour son expédition contre les Scythes, vers l'an 500 avant Jésus-Christ, crée un service de relais pour rester en communication avec la capitale : son témoignage

¹ L'usage de la majuscule concernant le mot « poste » a varié au fil du temps. Nous avons préservé, dans les citations, l'orthographe telle qu'elle apparaît dans les documents originaux, et uniformisé, dans le corps du texte, son utilisation : nous écrivons « Poste » lorsqu'il est fait référence à l'institution et « poste » lorsqu'il s'agit du lieu, du service ou de la voie d'acheminement.

² Littré, E., *Dictionnaire de la langue française*, Paris, Hachette, 1863-1869, t. 2, p. 1234, V^o Poste.

³ Larousse, P., *Grand dictionnaire universel du XIX^e siècle*, réimpression de l'édition de 1866-1876, Lacour, Nîmes, 1991, t. 19, p. 1497, V^o Poste.

⁴ *Idem*.

⁵ Vaillé, E., *Histoire générale des postes françaises*, Paris, PUF, 1947, t. 1, p. 1.

⁶ *Dictionnaire historique de la langue française*, sous la direction d'Alain Rey, Paris, dictionnaires Le Robert, 1993, t. 2, p. 1592, V^o Poste.

confirme l'origine souvent gouvernementale de l'institution postale. De même, le service postal est largement développé chez les Romains. Dans leur vaste empire, les intérêts politiques et militaires exigent la mise en relation constante de la capitale avec les provinces, ce qui implique la création d'une structure permanente capable d'assurer les communications, structure dénommée *Cursus Publicus*⁷. Son implantation est facilitée par l'instauration d'un réseau de routes stratégiques, sur lesquelles Auguste établit des relais tout d'abord desservis par des courriers à pied qui transmettent jusqu'à destination les dépêches du gouvernement. Plus tard, ayant fait paver les routes, l'Empereur substitue aux relais d'hommes des relais pourvus d'au moins 20 chevaux, les « *mutationes* », ou encore des stations plus importantes, les « *mansiones* », où sont entretenus des chevaux, des mulets, des bœufs et autres bêtes de charge, ainsi que des chariots et voitures. Toutefois, l'usage des postes romaines n'est pas accessible aux particuliers : seuls les courriers chargés des ordres du prince, les premiers officiers de l'Empire et les ambassadeurs ont le droit d'utiliser les relais de poste, à condition d'être munis d'une permission impériale. L'organisation du *Cursus Publicus* était donc minutieusement réglée pour le service de l'État, mais ne profitait en principe pas aux particuliers.

Les invasions successives anéantissent les postes romaines. Clovis tente vainement de les restaurer en Gaule. Charlemagne fait réparer les anciennes voies romaines et rétablit la poste sur quelques grands axes. Cependant, avec la désagrégation des structures étatiques, les relais cessent d'être entretenus.

Le morcellement politique et territorial qui caractérise la féodalité n'est guère propice au renforcement des réseaux de communication sur le territoire. Pourtant, la nécessité de communiquer étant bien réelle, le roi et les grands seigneurs disposent de messagers. De même, le développement de certains ordres religieux et leur dispersion dans toute la chrétienté obligent les abbayes à créer leur propre corps de messagers⁸. Les universités, comme celle de Paris, qui accueillent des étudiants de toute l'Europe, organisent elles aussi des corps de messagers afin de permettre à ces étudiants de rester en contact avec leurs familles. Ces messageries, créées à l'origine pour les besoins des membres des

⁷ Au sujet du *Cursus Publicus*, voir les ouvrages d'Eugène Vaillé, *Histoire générale des postes*, *op. cit.*, t. 1, p. 27 s., ainsi que de Georges Livet, *Histoire des routes et des transports en Europe*, Strasbourg, PUS, 2002, p. 133 s.

⁸ À partir du IX^e siècle, on a coutume de charger certains moines d'un rouleau, le rotulus. Celui-ci est porté de monastère en monastère, chacun y ajoutant un parchemin pour accuser réception et commenter les nouvelles transmises. Au terme d'un voyage de plusieurs mois, le messager revient à son point de départ, muni d'un long ruban enroulé autour d'un bâton constitué par les multiples avis et témoignages, ruban de parchemin qui peut atteindre une longueur de 20 mètres.

universités, ouvriront progressivement leurs services aux particuliers. En l'absence d'autre organisation, ces messageries offrent le système le plus complet de correspondance.

La renaissance du pouvoir royal entraîne l'implantation d'une structure apte à acheminer les missives du souverain. Louis XI instaure ainsi au XV^e siècle la Poste aux chevaux, un système de relais où les chevaliers trouvent à leur disposition des chevaux frais pour continuer leur route. Cette organisation, calquée sur le *Cursus Publicus* romain, est réservée au transport de la correspondance du souverain. Ce n'est qu'à l'ouverture officielle de la Poste royale au public, au XVII^e siècle, que la Poste acquiert la structure qu'elle conservera jusqu'à la fin du XIX^e siècle. En témoigne Denisart, au XVIII^e siècle, qui définit la Poste comme « un établissement pour les voyages et pour le transport des lettres. Cet établissement subsiste par le moyen de chevaux entretenus, de distance en distance, qui facilitent les courses »⁹. C'est à ce moment que la prise en charge et l'acheminement des correspondances par des courriers se différencient de la structure assurant ce transport. Au XIX^e siècle, Dalloz définit ainsi la structure postale :

Les postes sont des relais de chevaux établis de distance en distance pour la prompt communication d'un lieu à un autre, d'abord par rapport aux missives, ensuite par rapport à tous les individus qui veulent en profiter, en payant toutefois un prix réglé par le gouvernement. On entend en général par *poste aux lettres*, l'exploitation du droit exclusif que s'attribue le gouvernement de transporter les lettres, et par *poste aux chevaux*, les établissements tenus par des individus ou fonctionnaires commissionnés par le gouvernement, et ayant un service de chevaux et de voitures destiné au transport des citoyens d'un relais à un autre¹⁰.

Ainsi, deux systèmes postaux s'organisent de façon autonome et perdureront jusqu'en 1873. La Poste aux chevaux est une infrastructure de transport¹¹, tandis que la Poste aux lettres est chargée de la collecte, de la distribution et de l'acheminement des lettres (voir illustrations 1 et 2). Les Messageries, quant à elles, transportent les sacs de procédure et les voyageurs.

La structure ainsi esquissée, abordons maintenant la problématique de notre travail. Quelles sont les origines du service public ? Peut-on même parler de service public postal sous l'Ancien Régime ?

⁹ Denisart, J.-B., *Collection de décisions nouvelles et de notes relatives à la jurisprudence actuelle*, Paris, 1757, t. 2, p. 333.

¹⁰ Dalloz, *Répertoire méthodique et alphabétique de législation, doctrine et de jurisprudence*, Paris, Bureau de la jurisprudence générale, 1856, t. 36, p. 1, V^e Poste.

¹¹ Au sujet de l'histoire de la Poste aux chevaux, consulter Marchand, Patrick, *Les maîtres de poste et le transport public, 1700-1850*, thèse, Paris I, mars 2004, 2 vols.

Dans cet ouvrage, nous analyserons, par l'étude du service postal depuis l'Ancien Régime jusqu'au XIX^e siècle, l'apparition et le développement de la notion et de l'expression « service public » qui, comme l'a montré le professeur Jean-Louis Mestre, faisait partie du langage politico-administratif dès le XVIII^e siècle¹².

On rencontre cette expression dès cette époque dans le cadre postal¹³, mais elle recouvre plusieurs significations, situation qui suscite peu de développements approfondis de la part des contemporains. En 1781, l'économiste Achille-Nicolas Isnard s'attarde sur la notion de service public qui, selon lui, désigne : « les services que le gouvernement seul peut entreprendre et faire administrer pour le bien général ». Il ajoute que « les établissements de cette nature tiennent à la prévoyance tutélaire de la souveraineté qui doit s'étendre sur tous les sujets »¹⁴. Il met de ce fait en exergue certaines caractéristiques du service public, à savoir la dépendance vis-à-vis d'une personne publique, le service du public et le fait d'être lui-même une institution du public.

Sous la Révolution, l'expression « service public » se généralise et confirme son caractère polysémique. Elle désigne lors des débats de l'Assemblée constituante¹⁵, tantôt l'activité d'un citoyen au service de l'État, tantôt une tâche destinée à l'utilité générale, un secours, une prestation fournie à un citoyen, ou encore un établissement, une

¹² Mestre, J.-L., « L'emploi de l'expression service public sous l'Ancien Régime », in Guglielmi, Gilles J. (dir.), *Histoire et service public*, Paris, PUF, 2004, p. 21-36.

¹³ Pour exemple, une ordonnance de l'intendant de Bretagne du 27 juin 1759 somme les maîtres de Poste de continuer à loger les chevaux des fermiers des messageries de la province de Bretagne « attendu qu'il s'agit d'un service public » (« 27 juin 1759, ordonnance de Monsieur l'Intendant de Bretagne, qui confirme celle rendue par son subdélégué à l'Orient, portant entre autres choses, que le Sieur Meunier, Maître de la Poste aux Chevaux à l'Orient, continuera comme par le passé, à loger et nourrir les chevaux des fermiers de la messagerie de la province de Bretagne, attendu qu'il s'agit d'un service public, et ce jusqu'à ce que lesdits fermiers trouvent un endroit plus commode pour placer leurs chevaux », MP, 035 Carton 20-3, n° d'inventaire D 8578). De même, une déclaration du roi, en date du 12 août 1787, limite le droit à la franchise postale de certains hauts personnages « ayant considéré qu'il y en avait plusieurs [droits à la franchise] que le service public, seule mesure équitable de cette espèce d'exemption, n'exigeait pas » (« Arrêt du Conseil d'État du roi concernant les contreseings et franchises des lettres du 12 août 1787 », MP, 035 Carton 20-4, n° d'inventaire D 8678). Ou encore, les cahiers du bailliage de Nemours pour les États généraux de 1789 dénoncent la violation du secret des lettres et les dépenses que ce procédé implique, à savoir « 450 000 livres de plus que n'exige le véritable service public » (« Arrêt du Conseil d'État du roi concernant les contreseings et franchises des lettres du 12 août 1787 », MP, 035 Carton 20-4, n° d'inventaire D 8678).

¹⁴ Isnard, A. N., *Traité des richesses*, Londres, 1781, t. 2, p. 280.

¹⁵ Mestre, J.-L., « La notion de service public d'après les débats de l'Assemblée nationale constituante », *EDCE*, 1989, p. 187-209.

administration. La notion est imprécise, mais son usage reste limité à un certain cadre. Le député Trouille qualifie d'ailleurs, en 1798, l'expression de « dénomination générique » : il existerait donc un domaine propre au service public¹⁶.

Jusqu'à la fin du XIX^e, les références se multiplient dans les discours politiques et administratifs. Au concept de service public s'attachent une réflexion sur le rôle de l'État mais aussi des attentes « juridiques », économiques et même sociales.

Le droit administratif naissant va exploiter progressivement cette notion. En effet, si la loi des 16-24 août 1790 a procédé à la séparation des pouvoirs administratifs et judiciaires, elle n'a pas donné de règles concrètes pour le partage des compétences¹⁷ : c'est le rôle dévolu au service public dans le dernier quart du XIX^e siècle, ce qui le conduit à occuper une place centrale dans le droit administratif. Avec l'arrêt Blanco en 1873, le service public apparaît comme le critère de la compétence administrative, critère qui par ailleurs affirme l'autonomie du droit administratif.

Au début du XX^e siècle, Duguit utilise le service public comme fondement principal de sa réflexion sur le rôle de l'État : il le définit comme « toute activité dont l'accomplissement doit être assuré, réglé et contrôlé par les gouvernants, parce que l'accomplissement de cette activité est indispensable à la réalisation et au développement de l'interdépendance sociale, et qu'elle est de telle nature qu'elle ne peut être réalisée complètement que par l'intervention de la force gouvernante »¹⁸. L'école du service public, dite école de Bordeaux, ne conserve de la pensée de Duguit que l'idée de critère de compétence du juge administratif et par suite du droit applicable. Dans ce cadre, les auteurs lient au service public l'application d'un régime juridique spécifique. Il appartiendra à la doctrine du XX^e siècle de dénoncer les limites du service public en tant que critère du droit administratif.

¹⁶ Cette intervention se situe dans le cadre de discussions relatives à l'école polytechnique : « La société entière est donc intéressée à ce que les citoyens qui se livreront aux divers services publics, soient suffisamment instruits, et que cette instruction s'attarde sur toutes les parties dont se composent ces services publics [...] Les services publics, et sous cette dénomination générique, j'entends l'artillerie, le génie militaire, les ponts et chaussées, les constructions civiles et hydroliques des ports, celles des vaisseaux, l'exploitation des mines, la topographie et l'aérostation, ont un besoin commun de connaissance mathématique et physique... », suite de la séance du Conseil des Cinq-Cents du 24 nivôse, *Moniteur universel* du 30 ventôse an VI, p. 482.

¹⁷ En ce qui concerne l'influence de la Constituante sur l'appréhension du principe de séparation des fonctions administratives et judiciaires, voir Mestre, Jean-Louis, « Administration, Justice et droit administratif », *Annales historiques de la Révolution française*, 2002, n° 2, p. 61-75.

¹⁸ Duguit, L., *Traité de droit constitutionnel*, Paris, Fontemoing, 1911, t. 1, p. 99-100.

À l'heure actuelle, il s'avère complexe, sinon impossible, de donner une définition du service public qui présente exactement les traits distinctifs et les critères des activités considérées ou non comme relevant du service public. Aussi, à l'instar de Gilles J. Guglielmi et de Geneviève Koubi¹⁹, nous retenons comme définition générale celle du professeur René Chapus, pour qui « une activité constitue un service public quand elle est assurée ou assumée par une personne publique en vue d'un intérêt public ». Cette définition est révélatrice de la position des publicistes qui considèrent que la notion de service public se définit d'abord en tant qu'activité d'intérêt général, la prise en compte d'un critère organique n'intervenant qu'en second lieu.

Ce constat du caractère polysémique et évolutif de la notion de service public oblige à ne pas s'enfermer dans une définition stricte mais à rechercher les domaines afférents à cette notion afin de déterminer leur problématique et leur finalité, et ce dans un cadre temporel délimité.

Dans cette perspective, la période de la Révolution s'est avérée capitale. En effet, les mutations politiques qu'elle engendre favorisent l'épanouissement du concept de service public, déjà en germe à la fin de l'Ancien Régime. Par ailleurs, la loi des 26-29 août 1790 réforme l'administration postale en mettant un terme à la gestion de l'Ancien Régime, tandis que la célèbre loi des 16-24 août décide de la séparation des fonctions judiciaires et administratives.

À partir de 1790, puis tout au long du XIX^e siècle, l'administration postale connaît de nombreuses transformations qui se revendiquent progressivement de la notion de service public. À compter de la Restauration s'élabore toute une réflexion sur la responsabilité de l'État dans le cadre du service postal. Cette réflexion aboutit à réformer, en 1859, le régime de responsabilité en place depuis l'an V, et parallèlement donne lieu à une jurisprudence conflictuelle entre la Cour de cassation, le Conseil d'État et le Tribunal des conflits. Ces divergences s'expriment plus fortement entre 1855 et 1861 dans certains arrêts pouvant être considérés comme les précédents de l'arrêt Blanco. C'est pourquoi il nous a semblé opportun d'achever cette étude avec le tournant libéral du Second Empire.

Cette thèse a pour objectif d'étudier la notion de service public dans les domaines de l'histoire postale qui ont pu contribuer à son émergence, à travers la législation, les débats précédant chaque réforme, ainsi que la jurisprudence. La démarche choisie a consisté à traquer la notion de service public sur une période limitée de l'histoire postale, en utilisant un faisceau d'indices qui sont ceux des éléments constitutifs du service

¹⁹ Guglielmi, G. J. et Koubi, G., *Droit du service public*, Paris, Montchrestien, 2000, p. 42.

public tel qu'il est issu de la fin du XIX^e siècle, à savoir la structure, la finalité du service, le régime juridique applicable.

Le domaine envisagé étant large, nous avons choisi de nous intéresser plus particulièrement à la Poste aux lettres, c'est-à-dire à la structure chargée de l'acheminement des lettres et fondée sur un monopole, et plus précisément à la structure de l'administration postale, à la finalité du service, au monopole postal ainsi qu'à la responsabilité de l'administration postale.

L'administration de la Poste aux lettres

Le « service public » (pris dans son sens organique) implique une organisation, un appareil administratif. Or, la question de l'évolution de l'administration postale va monopoliser de nombreux débats sous la Révolution.

Jusqu'en 1815, plusieurs modes de gestion se sont succédés, nous renseignant ainsi sur la conception du service public postal et sa finalité. Ces changements confirment l'importance de l'élément organique dans la construction du service postal. En effet, l'instauration d'une structure stable et étatique a largement favorisé l'évolution de la finalité du service postal qui nous a dès lors paru devoir être envisagée lors de cette étude.

La finalité du service

La finalité et l'activité du service sont deux éléments constitutifs de la définition du service public, ne serait-ce que parce que, dès la Constituante, le service public désigne une tâche destinée à l'utilité générale²⁰.

Dans cet esprit, l'instruction générale de 1792 présentait, à l'intention des directeurs des Postes, une « idée générale du service des postes » :

De toutes les parties d'administration publique, il n'en est pas de plus propre sans doute que le service des postes, à mériter l'intérêt et à exciter l'émulation de tout bon citoyen appelé à en partager les fonctions.

C'est cet établissement qui donne la vie au commerce, et qui en entretient l'activité ; c'est par lui que se soutiennent toutes les relations civiles, morales et politiques ; c'est par lui, c'est par son heureuse entreprise que disparaissent, en quelque sorte, les distances. C'est le lien qui rapproche et unit tous les hommes d'un point de la terre à l'autre, en les faisant jouir, par l'exacte combinaison d'une correspondance active et réciproque, de la libre communication de leurs idées et sentiments ; c'est à la faveur de cette industrieuse circulation que s'étendent et se multiplient les progrès des

²⁰ Mestre, J.-L., « La notion de service public d'après les débats de l'Assemblée nationale constituante », *op. cit.*, p. 190.

lumières en tout genre, que se propagent parmi les nations tous les bienfaits du génie, et que la société peut recueillir les fruits de toutes ces connaissances précieuses qui influent si essentiellement sur le bonheur de l'humanité. Enfin c'est à la France que l'Europe ; que l'Univers entier doit l'invention de ce même établissement. De quel zèle ne doit pas être animé tout citoyen français chargé de son exécution, et qui peut concourir à en augmenter les avantages, en travaillant à le perfectionner !

Dans la mouvance de l'idéalisme révolutionnaire, est décrit ici un service postal idéal, qui n'a pour but que de rapprocher les hommes et de permettre la circulation et le développement de la pensée des Lumières. Il s'oppose dès lors à la Poste royale de l'Ancien Régime, qui n'avait été mise au service des particuliers que dans un but politique et financier. Malheureusement, les mêmes impératifs subsistent au-delà de 1789.

Il est très délicat d'appréhender la finalité du service, par essence très diversifiée. Cependant, l'étude des tarifs postaux, de l'organisation du transport de la correspondance de l'État, de l'utilisation politique du transport des lettres en constitue une approche possible.

En effet, parce qu'il est un phénomène social, l'impôt n'est pas indépendant des représentations de la société et de l'État qui s'expriment à un moment donné²¹. La taxe postale ne fait pas exception et l'analyse de la politique tarifaire révèle une certaine conception de l'institution postale, en tant qu'auxiliaire de l'État, mais également en tant que service du public. L'étude des discussions entourant l'élaboration des tarifs postaux relève des divergences : la taxe doit-elle constituer un revenu pour l'État ou être le prix d'un service rendu ? Dans ce second cas, doit-elle être adoptée de façon à favoriser l'accès de tous au transport des lettres mais aussi une certaine égalité de traitement entre les usagers²² ? L'étude des tarifs permet ainsi d'appréhender le rôle de la Poste tant sur le plan financier que par rapport au public, mais aussi de découvrir l'enracinement de certains principes très liés au service public.

La taxe postale fournit non seulement un revenu à l'État, mais lui permet également de financer le transport de sa propre correspondance²³. Le

²¹ Bouvier, M., *Introduction au droit fiscal et à la théorie de l'impôt*, Paris, LGDJ, 1998, p. 205.

²² L'égalité de traitement des usagers est également formulée dès l'Ancien Régime. Voir à ce sujet notamment les travaux de Mme Condette Marcan, « Réflexions sur un couple célèbre : service public et travaux publics dans la généralité d'Amiens au XVIII^e siècle », in Guglielmi, G. J. (dir.), *Histoire et Service public, op. cit.*, p. 260 s.

²³ « Dès que la poste d'État a été ouverte au public, c'est-à-dire en 1576, l'État non seulement allait en tirer un bénéfice, mais encore il allait s'éviter des dépenses. En effet, de fait, la poste d'État devint prépondérante, parce que mieux organisée, dès la fin du XVI^e siècle ; les bénéfices réalisés sur le transport payé des dépêches privées

transport de la correspondance officielle permet également de s'interroger sur la finalité financière et politique de l'institution postale. En effet, se pose la question de la finalité financière, car ce transport est financé par les revenus de la Poste issus de la correspondance des particuliers. Par conséquent, une trop forte proportion de correspondances transportées gratuitement, en grevant le revenu des Postes, influe directement sur les tarifs postaux, qui doivent être élaborés de façon à produire un bénéfice. Par ailleurs, la question de la taxe postale concerne aussi la finalité politique du service en ce que le transport de la correspondance officielle est absolument nécessaire pour le bon fonctionnement de l'État, surtout pendant la période mouvementée de la Révolution.

Enfin, l'utilisation politique du service postal se traduit à l'origine par le transport de la correspondance relative aux affaires du roi. Toutefois ce rôle évolue, notamment au XVII^e siècle, lorsque la Poste transporte officiellement la correspondance des particuliers. Du fait du monopole, les missives circulent en principe uniquement par le biais d'un organe, désormais rouage du pouvoir, permettant à celui-ci de disposer des correspondances particulières : le problème du secret de la correspondance privée se pose alors. Sans entrer dans l'étude du cabinet noir, nous verrons comment les discussions et les réactions autour du viol de la correspondance participent à l'émergence d'un service public en constituant un frein à l'action de l'État dans le domaine postal. Inversement, les nombreuses atteintes qui y sont portées illustrent l'idée que la poste demeure au service de l'État.

Le caractère régalien de la Poste ne cesse pas avec l'Empire, mais s'atténue progressivement au profit d'une fonction économique et sociale, sans cesse affirmée au cours du XIX^e siècle.

Le monopole

L'étude du monopole de la Poste aux lettres s'est imposée en tant qu'élément constitutif d'un service public. Ce monopole ne subit que peu de modifications entre l'Ancien Régime et la fin du XIX^e siècle, mais il se révèle être un témoin important de l'évolution de la conception du service postal : le monopole postal, tout d'abord conçu comme un outil à la disposition de l'État, est progressivement perçu comme devant être au service du public, évolution qui va se manifester parallèlement dans les différentes sphères juridiques et dans les réflexions économiques.

couvrirent les frais du transport des dépêches officielles. Dès lors, l'État pouvant tirer un bénéfice net de l'exploitation de ce transport l'affirma en stipulant la franchise de la correspondance officielle », in Mercier, R., *La franchise postale*, Paris, 1904, p. 4.

La responsabilité postale

On entend, par l'étude de la responsabilité postale, celle des textes et de la jurisprudence qui précisent si l'administration postale est responsable ou non de l'envoi des objets qui lui sont confiés.

À la qualification de service public est attachée l'application de certains principes juridiques. Or, il apparaît que c'est justement le contentieux en matière de responsabilité postale qui pose les jalons permettant l'apparition de ce régime spécifique. Plus largement, le régime de responsabilité témoigne de l'évolution de la conception du service. À la Révolution, la responsabilité de la Poste existe, mais de manière très restreinte. Or, cette responsabilité limitée apparaît bientôt insuffisante et même pour certains intolérable. On considère dès lors que, parce que la Poste est un service public fondé sur un monopole établi au profit de l'État, celui-ci doit prendre en charge les dommages causés dans le cadre du service postal.

Gestion de l'institution, finalité du service, monopole, responsabilité des Postes, ces différents domaines seront diversement traités selon les époques. Certains feront l'objet de maintes réformes entre 1790 et 1815, mais ne susciteront plus de grands débats à compter de la Restauration ; d'autres ayant fait l'objet de peu de débats entre 1790 et 1815 vont se nourrir de l'essor de la notion de service public et vont, par la suite, donner lieu à de plus amples développements.

Eu égard à l'importance de ces domaines, il a été nécessaire de faire des choix. C'est ainsi que le statut du personnel des Postes n'a pas été traité, que le lien entre l'administration postale et les chemins de fer n'a été qu'effleuré, tout comme le transport des journaux officiels. Ces divers aspects propres à l'histoire postale, et bien d'autres encore, mériteraient une étude approfondie, qui n'a pu être envisagée dans le cadre de cet ouvrage.

En ce qui concerne les sources, l'histoire des institutions publiques et des faits sociaux s'est peu intéressée à l'histoire de la Poste. Eugène Vaillé, conservateur en chef du Musée de la Poste, a activement contribué à la connaissance de cette histoire. Plus récemment, Michèle Chauvet a publié une introduction à l'histoire postale en deux volumes, introduction qui présente le mérite de s'intéresser directement aux textes originaux mais qui s'adresse avant tout aux collectionneurs, qu'ils soient philatélistes ou marcophiles²⁴. Toutefois, l'histoire de la Poste connaît un véritable renouveau depuis la création du Comité pour l'histoire de la Poste, en 1995, qui a permis à de nombreux étudiants chercheurs de se pencher sur

²⁴ Chauvet, M., *Introduction à l'histoire postale des origines à 1849*, Brun et fils, 2002, 2 vols.

cette histoire sur une période allant de l'Ancien Régime à nos jours²⁵. Les travaux en histoire du droit dans ce domaine sont encore rares. Cependant, une thèse récente traite de la fusion des services postaux et télégraphiques au XIX^e siècle²⁶. L'étude du service postal, que ce soit l'étude de la Poste aux lettres, la Poste aux chevaux, des Postes et Télécommunications dans leur ensemble, de par ses multiples aspects constitue une source d'étude à part entière pour l'histoire des institutions.

La réflexion sur l'histoire du service public se développe depuis quelques années. Plusieurs manuels traitant du droit des services publics contiennent des développements conséquents sur l'émergence et la formation de la notion de service public²⁷, tandis que les colloques constituent autant de sources d'information et d'occasions d'échange qui créent et entretiennent l'intérêt des chercheurs²⁸. Dans ce cadre, les travaux de Jean-Louis Mestre ont largement contribué à susciter la curiosité en recherchant les racines du service public dès le Moyen Âge²⁹, tout comme ceux de Xavier Bezaçon³⁰. Plus globalement, on peut se réjouir, comme le soulignait déjà le professeur François Burdeau en 2000, de « la vitalité en France de la recherche dans le domaine des institutions et du droit de l'administration »³¹. En effet, de nombreux travaux sont venus nourrir cette réflexion autour du service public³², notion « saturée de significations multiples »³³ dont l'étude ne se cantonne pas à la sphère juridique, et appelle l'organisation de groupes de réflexion pluridisciplinaires³⁴.

²⁵ *Apostille, Le bulletin du comité pour l'histoire de la Poste*, n° 6, 2002, 4 p.

²⁶ Bataille, O., *Naissance d'une administration moderne : la fusion des services postaux et télégraphiques français au XIX^e siècle*, thèse pour le doctorat en histoire du droit et des institutions, Toulouse, novembre 2002, 441 p.

²⁷ On peut citer notamment Alain-Serge Mescheriakoff, *Droit des services publics*, Paris, PUF, 2^e éd., 1997, p. 15-100, ou à nouveau Guglielmi, Gilles. J. et Koubi, Geneviève, *Droit du service public*, *op. cit.*, p. 11-57.

²⁸ Comme par exemple celui organisé par le groupe de recherche « Histoire du droit administratif » en juin 2002 et intitulé *Histoire et service public*.

²⁹ Mestre, J.-L., *Introduction historique au droit administratif français*, *op. cit.*, 294 p.

³⁰ Bezaçon, X., *Les services publics en France*, Paris, Presse de l'école nationale des ponts et chaussées, 1995-1997, 2 t. Voir également du même auteur, *Essai sur les contrats de travaux et de services publics : contribution à l'histoire administrative de la délégation de mission publique*, thèse droit, Paris XII, 1997.

³¹ Burdeau, F., « L'administration française et son juge d'après des travaux récents », *Annuaire d'histoire administrative européenne*, Baden Baden, Nomos, n° 12, 2000, p. 305.

³² On peut citer, entre autres, les travaux de madame Condette-Marcant, monsieur Grégoire Bigot, etc. Voir bibliographie.

³³ Chevallier, J., *Le service public*, Paris, PUF, 4^e éd., 1997, p. 4.

³⁴ Pour exemple, on peut citer le groupe de réflexion dirigé, sous l'égide de la Caisse des dépôts et Consignations, par Olivier Dard et Michel Margairaz sur le thème « service

Parce que la notion de service public recouvre des aspects extrêmement variés, et parce que la compréhension de l'évolution de l'administration postale passe par la nécessité de s'imprégner d'une sorte de culture postale, la prise en compte de sources très diverses s'est révélée indispensable (ouvrages généraux, spécialisés en droit, en histoire du droit, ou en histoire de la Poste), tout comme le recours à d'autres disciplines ou à d'autres sources (par exemple, l'étude de l'économie politique s'est révélée fructueuse et a permis de dégager une véritable réflexion autour du service et du service public postal), la lecture de certaines biographies et surtout l'étude de la jurisprudence, témoin et acteur important tant de l'évolution de la conception du service postal que de la construction du droit administratif.

Chaque réforme apportée au service, qu'elle concerne sa structure, ou les tarifs postaux, a été traitée à l'aide de recueils parlementaires, de journaux officiels et d'archives manuscrites et imprimées qui ont permis d'appréhender les enjeux idéologiques de l'évolution de l'administration postale. L'utilisation du matériel administratif propre à la Poste (comme les circulaires, les décisions du conseil des Postes ou les instructions générales) ont permis de rendre compte de la façon dont l'administration postale a réussi à intégrer ou même parfois à précéder certaines réformes et réflexions propres au service public.

La démarche chronologique nous a paru la plus judicieuse pour illustrer la matérialisation du lien entre service public et Poste aux lettres. En effet, l'administration postale et les références au service public la concernant entre 1790 et 1815 évoluent au gré des changements de régime politique. Cette période fera l'objet d'une première partie, « La poste au service de l'État ».

À compter de la Restauration, l'évolution du service s'émancipe des changements de régime et s'avère moins, voire même plus du tout, perméable aux bouleversements politiques. Une nouvelle conception du service postal apparaît, tandis que les références au service public se multiplient. Cette question fera l'objet d'une seconde partie, « L'émergence du service public postal ».

public et aménagement du territoire » ou encore, sous la houlette des mêmes professeurs, la tenue de journées d'étude sur le thème « L'économie, le Service public et la République (1880-1980) ».