

L'archipélisation du droit administratif

Le droit administratif exprime, par sa pierre angulaire que constitue le service public, l'idée d'unité juridique. Droit exorbitant, il tire sa cohérence d'un horizon constitué par l'intérêt général. Or, son homogénéité semble actuellement se déliter. Il subit en effet une « archipélisation » : ses composantes, communes à l'origine, se distinguent progressivement, voire s'éloignent les unes des autres, dans une tectonique administrative qui créera peut-être à terme différentes « communautés administratives ».

Les illustrations de cette fragmentation sont trop nombreuses pour être évoquées ici. On mentionnera simplement quelques-uns des derniers dispositifs à l'œuvre. Ainsi, le projet de loi relatif à la différenciation, la décentralisation, la déconcentration et portant diverses mesures de simplification de l'action publique, prévoit notamment de renforcer la différenciation administrative territoriale. D'autres illustrations peuvent être évoquées : les incessantes expérimentations, l'instauration d'un droit de (à) la dérogation en matière de déconcentration, la consécration de concours administratifs nationaux à affectation locale...

Le phénomène n'est pas isolé : il accompagne les mutations de la société française (cf. p. ex., J. Fourquet, *L'archipel français*, Seuil, 2019). Toutefois, il prend une dimension singulière en droit administratif, qui est destiné à régler des relations entre l'administration et le public, considérés tous deux de façon largement abstraite, et donc unitaire. Particulariser l'administration en la démembrant organiquement de plus en plus, et en accompagnant ce mouvement par la définition de compétences elles-mêmes de plus en plus spécifiques, contribue à alimenter la consécration d'archipels administratifs, à la source de politiques publiques potentiellement divergentes (p. ex. sur les bases de l'approfondissement de la décentralisation). Le public, dès lors, tend à développer dans les interstices administratifs ainsi créés une demande d'individualisation, bien compréhensible. Mais certains effets délétères en résultent. Ainsi, par exemple, la situation légale et réglementaire décrivant juridiquement le lien au service public administratif n'est souvent plus comprise du public, voire contestée dans son idée même.

Par ailleurs, effet d'une évolution darwinienne, la production administrative se compartimente, ce qui engendre des dysfonctionnements pourtant connus (p. ex. : logiques de silo, pouvoir réglementaire local rampant...). Surtout, de grandes valeurs classiques du droit administratif deviennent absconses (p. ex., comment expliquer de façon simple à un non-juriste la différence entre égalité et non-discrimination ?). C'est la *cohérence* même du droit administratif qui disparaît dans un océan d'incertitude, ne laissant plus émerger que des îlots de normativité sans lien bien visible entre eux. On pourra rétorquer qu'il existe bien des garants de la cohésion de l'ensemble (administrations centrales, juridiction administrative). Mais ils agissent de plus en plus au coup par coup, souvent dans l'urgence ; la proximité normative s'éloigne, la cartographie d'ensemble n'apparaît plus clairement.

Existe-t-il encore un « archétype » administratif français ? Rien n'est moins sûr. Si quelques figures tutélaires émergent toujours (le préfet ?), elles sont de plus en plus isolées au sein de l'administration, qui n'offre plus véritablement de modèle au public. Une fracture administrative se dessine donc, fragilisant les fondements mêmes du droit administratif.

L'archipélisation signe sans doute un certain retrait de l'État. Certains, plaidant pour un libéralisme administratif, s'en réjouiront ; pourtant, le « modèle français » de construction du droit administratif, plutôt national et étatique, garde sans doute toujours sa pertinence pour donner des perspectives communes, claires, au public. Gardons donc à l'esprit les propos éclairants de Léon Duguit formulant autour du service public l'idée de *cohésion sociale*, que doit promouvoir sans cesse le droit administratif.