

PEUT-ON ENVISAGER UN « AUTRE » GLOBAL ADMINISTRATIVE LAW?

Raphaël MAUREL

*Maître de conférences à l'université Bourgogne Europe,
CREDIMI, membre de l'Institut universitaire de France*

VINGT ANS APRÈS SON ÉMERGENCE DOCTRINALE, le *Global administrative law (GAL)* reste un objet scientifique complexe et peu connu. Envisager la question d'un « autre » *GAL*, reste donc, même après avoir consacré un certain nombre de travaux à ses sources¹, un défi stimulant.

Le *Global administrative law* se présente comme un projet de recherche ou « programme intellectuel² » initié en 2005 par la *New York University* et notamment les chercheurs Benedict Kingsbury, Nico Krisch et Richard B. Stewart³, qui a notamment été relayé en Europe par Sabino Cassese⁴ dont le propos peut être ainsi résumé :

« [il] existe, au sein des appareils caractéristiques de la globalisation, des organes et institutions qui présentent un caractère administratif par leur physionomie et par les fonctions qui sont les leurs. [...]. Ces organes et institutions présentent diverses caractéristiques originales, parmi lesquelles certaines intéressent tout particulièrement le droit administratif. Les administrations nationales sont en général représentées en leur sein, dans des comités réunissant des fonctionnaires nationaux. Des mécanismes de recours y sont souvent prévus, qui évoquent largement les recours administratifs ou juridictionnels des droits administratifs nationaux, et posent le même genre de problèmes qu'eux⁵ ».

¹ R. MAUREL, *Les sources du droit administratif global*, Dijon, LexisNexis, « Travaux du CREDIMI », 2021, 752 p.

² J.-B. AUBY, *La globalisation, le droit et l'État*, 2^e éd., Paris, LGDJ, « Systèmes Droit », 2010, p. 243.

³ B. KINGSBURY, N. KRISCH et R. B. STEWART, « The Emergence of Global Administrative Law », *Law and Contemporary Problems*, vol. 68, 2005, n° 3-4, p. 15-61.

⁴ S. CASSESE, *Au-delà de l'État*, Bruxelles, Bruylant, 2011, 246 p. Cet ouvrage réunit huit articles publiés entre 2005 et 2006.

⁵ J.-B. AUBY, « Vous avez dit: droit administratif global? », *D4*, n° 5, mai 2007, p. 5.

Par ailleurs, et ce point est essentiel, le *GAL* est un projet de recherche prescriptif, c'est-à-dire qu'il s'agit de promouvoir l'adoption de certaines règles et comportements :

« [...] Je GAL se donne pour but d'analyser un ensemble de mécanismes, règles et procédés comparables aux droits administratifs nationaux utilisés pour promouvoir la transparence, une participation accrue et la mise en place de mécanismes de responsabilisation (ou *Accountability*), au sein d'une structure hybride (le *Global Administrative Space*), composée aussi bien d'organisations internationales que d'acteurs non étatiques⁶ ».

Dans le cadre d'une recherche consacrée au droit positif, le *Global administrative law*, tel que défini par ses concepteurs⁷ comme par l'école italienne⁸, n'est pas apparu comme le cadre d'analyse le plus pertinent. Il a donc fallu entreprendre une redéfinition, ce qui a conduit à distinguer entre le *Global administrative law* et un « droit administratif global » (l'expression choisie étant en français), lequel est par nature « autre » que le projet du *GAL*. Alors que le *GAL* est un projet prescriptif, le « droit administratif global » dont la reconnaissance, dans le cadre des travaux doctoraux précités, a été proposée, est un ensemble normatif de droit positif.

L'essence du propos étant ainsi synthétisée, il convient d'exposer plus avant les raisons qui ont conduit et conduisent encore à songer qu'un « autre » *GAL* est souhaitable (**I**). Il s'agira ensuite d'évoquer quelques propositions doctrinales pour la reconnaissance d'un « autre » *GAL* (**II**).

I. – POURQUOI UN AUTRE « GAL » ?

La nécessité, ou à tout le moins l'intérêt d'engager une réflexion autour d'un *GAL* différent de celui proposé par ses fondateurs découle d'une série de remarques portant tant sur la méthode (**A**) que sur le fond (**B**).

A. – À propos des imperfections méthodologiques du *GAL*

Davantage que des limites méthodologiques, on peut présenter certains questionnements méthodologiques du *GAL* sous forme de problèmes à résoudre. L'un d'entre eux porte sur la définition même du *GAL* (**1**) ; un autre réside dans la

⁶ E. FROMAGEAU, *La théorie des institutions du droit administratif global. Étude des interactions avec le droit international public*, Bruxelles, Bruylants, 2016, p. 1.

⁷ B. KINGSBURY, N. KRISCH et R. B. STEWART, « The Emergence of Global Administrative Law », *op. cit.*

⁸ Sur ces écoles, parfois dites « de Manhattan » et « italienne », v. E. FROMAGEAU, *La théorie des institutions du droit administratif global. Étude des interactions avec le droit international public*, *op. cit.*, p. 26-27.

place de la démarche comparative dans le projet doctrinal du *GAL* (2); enfin, on peut relever quelques difficultés autour du raisonnement « global » (3).

1. – L’enjeu définitionnel

La question de la définition du *GAL* est certainement la première grande limite méthodologique de la doctrine qui l'a créé. Vingt ans après l'article programmatique de Benedict Kingsbury, Nico Krisch et Richard B. Stewart, on peut raisonnablement penser que personne n'est vraiment capable d'en donner une définition claire. La définition la plus élaborée proposée par les concepteurs précités repose davantage sur une identification de son contenu que sur une définition précise. Le *GAL*:

« compren[d] les mécanismes, principes, pratiques, et arrangements sociaux [...] qui promeuvent ou ont une incidence sur l'*accountability*, c'est-à-dire sur l'obligation de rendre des comptes, des organes administratifs internationaux, en particulier en garantissant qu'ils se conforment à des normes adéquates en matière de transparence, participation, motivation et légalité des décisions, et en fournissant un recours effectif face aux règles et décisions qu'ils émettent⁹ ».

Cette approche conduit à une définition sous forme de catalogue, intégrant divers éléments sans démonstration préalable et systématique des postulats sous-jacents, ce qui constitue l'une des principales limites méthodologiques du projet. Cette situation reflète une approche anglo-saxonne du droit international – et plus largement du droit – qui tend à considérer qu'une définition formelle n'est pas une condition préalable à la compréhension d'un phénomène juridique; à l'inverse, la tradition civiliste française adopte généralement une démarche opposée, en ce que la qualification juridique est perçue comme un préalable indispensable à la détermination du régime applicable. Dès lors, la définition, qui permet cette qualification, revêt une importance essentielle – ce qui explique, on l'a compris, le malaise de l'auteur face à cette absence définitionnelle.

Cette approche anglo-saxonne, qui ne juge pas toujours nécessaire de définir précisément un objet d'étude lorsque celui-ci apparaît trop complexe ou lorsque cette opération est estimée non indispensable, expose à tout le moins le projet du *GAL* à de vives critiques théoriques. Malgré des tentatives d'appui sur la théorie

⁹ *Ibid.*, p. 17; cette traduction est proposée par A. LEMOINE in C. BORIES (dir.), *Un droit administratif global? / A Global Administrative Law?* Actes du colloque des 16 et 17 juin 2011, Paris, Pedone, « Cahiers internationaux », CEDIN, CRDP, n° 28, 2012, p. 337.

hartienne du droit¹⁰, les deux courants doctrinaux italien et américain ont, en définitive, privilégié une approche prescriptive du *GAL*, considérant que la question de ses fondements et de sa définition ne constituait pas un problème en soi. Toutefois, il est permis de penser que cette absence de clarification conceptuelle a contribué à l'essoufflement des recherches sur le sujet; en témoigne le ralentissement notable de la production académique sur le *GAL* depuis la fin des années 2010.

2. – *La question de la place de la comparaison*

Un autre écueil méthodologique du *GAL* réside dans son recours à une méthode comparative pour démontrer l'existence d'une convergence des normes dites administratives et, par ce biais, favoriser leur développement. Toutefois, les deux écoles qui s'intéressent à cette question ont pleinement conscience des limites inhérentes à la comparaison juridique¹¹, d'autant plus que les précédents doctrinaux du *GAL* ont régulièrement buté sur l'impossibilité de transposer des concepts structurels d'un ordre juridique à un autre.

Consciente de ces difficultés, la doctrine du *GAL* a finalement choisi d'éviter le problème en renonçant, dans une large mesure, à toute véritable comparaison. En conséquence, la majorité des études consacrées à ce sujet relèvent soit d'une approche théorique parfois relativement abstraite – particulièrement marquée dans la doctrine américaine, mais également présente chez certains auteurs italiens – soit d'une compilation d'exemples juxtaposés, sans lien structurel évident, mais présentés comme formant un ensemble cohérent par analogie. Ce qui peut être perçu comme une absence de rigueur méthodologique est manifeste à la lecture du « *GAL Casebook* » de 2008, qui associe, dans un même cadre d'analyse, des sujets aussi divers que le CIRDI, l'ICANN et la Cour de justice de l'Union européenne, avant d'évoquer les conflits de juridictions comme preuve de l'existence du *GAL*¹². Cette démonstration repose sur la juxtaposition de pratiques hétérogènes, telles que le contrôle exercé par le Conseil d'État français sur les mesures transnationales issues du système Schengen et l'articulation des rôles entre juridictions fédérées et organismes privés dans l'application d'une gouvernance antitrust aux États-Unis¹³. Bien que ces analyses apportent des connaissances précieuses, l'absence de structuration méthodologique rend difficile l'identification du lien entre les différents

¹⁰ V. sur ce sujet M.-S. KUO, « The Concept of “Law” in Global Administrative Law: A Reply to Benedict Kingsbury », *EJIL*, vol. 20, n° 4, 2009, p. 997-1004.

¹¹ B. KINGSBURY, « The concept of “law” in Global Administrative Law », *IIIJ Working Paper* 2009/1, *Global Administrative Law Series*, 2009, p. 5

¹² S. CASSESE, B. CAROTTI, L. CASINI, M. MACCIA, E. McDONALD, M. SAVINO (dir.), *Global Administrative Law. Cases, Materials, Issues*, Second Édition, Rome/New York, IRPA/IIIJ, 2008, 246 p.

¹³ *Ibid.*

cas étudiés et le *GAL* lui-même. En l'absence de repères clairs, il est parfois impossible, sans se référer au titre du chapitre du *Casebook*, de comprendre la logique sous-jacente à l'inclusion d'un cas donné dans l'ouvrage. Cette approche rend à tout le moins complexe le dégagement de conclusions générales.

Deux réflexions découlent de cette situation. Si l'ambition du projet est véritablement prospective – ce qui est assumé par ses concepteurs –, il apparaît alors indispensable de recourir à une méthode clairement définie quant au rôle de la comparaison, ainsi que quant aux objectifs poursuivis à travers cette méthode. En revanche, si l'objectif principal consiste à dégager un ensemble de normes traduisant un processus général de transformation du droit, l'exigence d'une méthode comparative rigoureuse peut être relativisée.

3. – Les contradictions du raisonnement « globalisant »

Enfin, la nécessité d'aboutir à un raisonnement globalisant constitue une ultime limite méthodologique du *GAL*, que l'on peut brièvement évoquer. L'un des postulats fondamentaux de cette approche – particulièrement défendu par les fondateurs du concept du *GAL* dans ses premières formulations – repose sur l'idée selon laquelle il conviendrait, dans une certaine mesure, de s'affranchir des outils classiques de la pensée juridique, jugés inadaptés aux dynamiques contemporaines du droit globalisé.

Le déformalisme en est un exemple emblématique. L'idée originelle repose sur le refus d'une approche traditionnelle fondée sur la théorie des sources – ou à tout le moins sur une ferme réticence à ce sujet. Selon les concepteurs du *GAL*, la théorie classique des sources du droit ne serait pas un outil d'analyse pertinent, en raison de l'évolution des modes de formation du phénomène juridique dans un contexte transnational¹⁴. Toutefois, la doctrine, en particulier Jean d'Aspremont, a démontré par la suite qu'au déformalisme initialement revendiqué succédait en réalité une reformalisation implicite¹⁵. En d'autres termes, loin de se détacher entièrement des schémas traditionnels, le droit conçu par le *GAL* s'inscrit dans une diversité de modes de formation qui, dans leur ensemble, ne rompent pas radicalement avec les cadres normatifs existants. Benedict Kingsbury lui-même a rapidement admis que le concept de « pratique normative » initialement promu en remplacement de celui de

¹⁴ V. notamment E. FROMAGEAU, *La théorie des institutions du droit administratif global. Étude des interactions avec le droit international public*, *op. cit.*, p. 49-50.

¹⁵ V. par exemple J. D'ASPREMONT, « Droit administratif global et droit international », in C. BORIES (dir), *Un droit administratif global? / A global administrative law?*, *op. cit.*, p. 91.

« sources » ne pouvait fonctionner pleinement et a reconnu que les sources du *GAL* incluaient vraisemblablement celles du droit international classique¹⁶.

Cette réflexion sur le déformalisme renvoie, en définitive, à la question plus fondamentale de la définition du *GAL*. Si l'on considère, à l'instar de Sabino Cassese, que le *GAL* constitue un ordre juridique ou qu'à tout le moins il existe un « ordre juridique global¹⁷ » – affirmation qui, cependant, ne repose sur aucune démonstration explicite¹⁸ –, l'absence de sources formelles pose un problème conceptuel majeur. Il est en effet difficilement concevable qu'un ordre juridique puisse se structurer sans sources identifiables, en se fondant uniquement sur une « pratique normative » dont la définition demeure floue. Toutefois, cette difficulté se pose avec moins d'acuité dans l'approche américaine du *GAL*, qui ne le conçoit pas nécessairement comme un ordre juridique autonome, mais plutôt comme une méthode ou une discipline d'analyse du phénomène juridique globalisé. Néanmoins, à terme, cette approche se heurte, elle aussi, à une impasse épistémologique. L'affirmation récurrente de l'insuffisance du droit international et de ses modes de formation traditionnels, parfois explicitement formulée, parfois sous-entendue comme un présupposé du raisonnement, soulève en effet des difficultés qui ne peuvent être éludées indéfiniment.

Enfin, cette question du déformalisme renvoie également à un enjeu de stratégie méthodologique. Le *GAL* se veut une discipline prescriptive, mais en rejetant toute référence aux sources formelles et en postulant une auto-génération des normes, il limite structurellement ses propres possibilités d'expansion volontaire. Il existe, en effet, une contradiction entre, d'une part, l'affirmation selon laquelle ce droit ne repose sur aucune source formelle précise et émerge de manière spontanée et, d'autre part, l'ambition prescriptive qui consiste à encourager un maximum d'administrations globales à adopter et reproduire ces normes. Cette tension intrinsèque fragilise certainement la capacité du *GAL* à s'imposer comme un cadre normatif structuré et pérenne.

B. – À propos de certains présupposés des concepteurs du GAL sur le fond

Au-delà des limites méthodologiques précédemment évoquées, il convient également d'interroger les fondements théoriques du *GAL*. Deux présupposés de fond, en particulier, méritent d'être examinés, dans la mesure où ils ont joué un rôle

¹⁶ B. KINGSBURY, « The Administrative Law Frontier in Global Governance », *American Society of International Law Proceedings*, vol. 99, 2005, p. 146.

¹⁷ S. CASSESE, « La fonction constitutionnelle des juges non-nationaux. De l'espace juridique global à l'ordre juridique global », *Bulletin d'information de la Cour de Cassation*, n° 693, 15 décembre 2008, p. 6-14.

¹⁸ Voir sur cette discussion R. MAUREL, *Les sources du droit administratif global*, *op. cit.*, p. 553 et s.

déterminant dans l'évolution de la réflexion doctrinale et ont conduit à envisager une approche alternative du GAL. Ces éléments peuvent être formulés comme des postulats ou des conclusions susceptibles d'être critiqués : le droit international serait dépassé (1), et les entreprises multinationales ne seraient pas susceptibles de constituer des « administrations globales ».

1. – « Le droit international est dépassé »

Le premier présupposé fondamental du *GAL* découle de ce qui précède. Selon cette approche, le droit international évoluerait nécessairement vers le *GAL* en raison de son incapacité présumée à intégrer de nouveaux phénomènes juridiques qui relèveraient désormais de la sphère globale. Ce raisonnement repose sur l'idée que le droit international demeure excessivement stato-centré et, ce faisant, ne parviendrait pas à appréhender efficacement les dynamiques contemporaines du droit globalisé. Toutefois, cette affirmation ne s'appuie sur aucune démonstration empirique convaincante.

Il est certes possible de formuler certaines critiques à l'égard du droit international dit public, notamment en questionnant la pertinence de la distinction traditionnelle entre droit public et droit privé dans le cadre international. Cette distinction, qui tend à perdre de sa pertinence, est d'ailleurs largement relativisée dans certains milieux académiques, comme au CREDIMI, où les clivages entre publicistes et privatistes sont écartés au profit de recherches collectives interdisciplinaires. De même, l'absence de « démocratie globale¹⁹ » et de mécanismes démocratiques formalisés dans le droit international peut être discutée, bien qu'une telle critique nécessite d'être précisément définie pour en mesurer la portée.

Toutefois, l'un des aspects les moins contestables du droit international demeure sa capacité d'adaptation. Une fois admis que l'article 38 du Statut de la Cour internationale de Justice ne constitue ni l'unique cadre d'analyse du phénomène juridique international ni une norme indépassable, il devient possible de mieux appréhender l'évolution de ce droit. Comme cela est régulièrement rappelé et démontré, le droit international se caractérise par une grande souplesse et une « plasticité²⁰ » qui lui permettent d'évoluer bien plus rapidement que ne le supposent les concepteurs du *GAL*.

¹⁹ V. la synthèse de E. FROMAGEAU, *La théorie des institutions du droit administratif global. Étude des interactions avec le droit international public*, *op. cit.*, p. 68.

²⁰ P.-M. DUPUY, Y. KERBRAT, *Droit international public*, 10^e éd., Dalloz, Précis, 2010, p. 588.

Sur ce point, l'approche italienne du *GAL* se distingue de celle défendue par Benedict Kingsbury et ses collègues, dans la mesure où elle ne repose pas sur un postulat d'obsolescence du droit international. Elle privilégie une analyse fondée sur le droit administratif et met en lumière de nouvelles interactions entre le global et le local, susceptibles de structurer un ordre juridique émergent. Ainsi, l'école italienne interroge les normes produites par les réseaux de collectivités territoriales et les mécanismes de contrôle démocratique qui leur sont associés, tout en étudiant le rôle des entreprises et des organismes de normalisation à l'échelle locale²¹. Cette approche, qui permet d'examiner des mutations juridiques sans recourir à l'idée que le droit international serait dépassé, apparaît dès lors comme plus féconde et méthodologiquement plus rigoureuse.

2. – « *Les entreprises multinationales ne sont pas des administrations globales* »

Un second présupposé fondamental du *GAL* repose sur l'idée implicite selon laquelle les entreprises multinationales ne constituent pas des administrations globales. Les auteurs du *GAL* limitent en effet volontairement son champ d'application aux entités présentant des caractéristiques assimilables à celles du secteur public, même lorsqu'il s'agit d'acteurs de nature privée, à l'instar de l'ISO ou de l'ICANN. Ce postulat, qui peut sembler évident dans une approche publiciste française ou européenne, apparaît pourtant largement contestable. Il témoigne, en tout état de cause, d'une réflexion inaboutie sur la nature des acteurs globaux et des « administrations globales ». L'exclusion des entreprises multinationales de la catégorie des administrations globales ou des acteurs globaux ne semble pas pleinement justifiable.

Deux lacunes majeures de la doctrine du *GAL*, qu'il s'agisse de son courant italien ou américain, doivent être soulignées à cet égard: d'une part, l'absence de définition claire de l'administration globale et, d'autre part, la confusion persistante entre sujets et acteurs du *GAL*.

Dans la doctrine du *GAL*, cinq types d'administrations globales ou « régulateurs globaux » sont généralement identifiés²²: les États, y compris leurs réseaux infraétatiques tels que les autorités administratives indépendantes; les organisations internationales; les autorités hybrides combinant des éléments publics et privés; les réseaux transnationaux informels, comme le Comité de Bâle; et enfin les organismes de normalisation privés, tels que l'ISO ou les instances de régulation des normes bancaires et comptables. Cette catégorisation repose sur une énumération

²¹ Cela ressort notamment des travaux publiés au sein du *GAL Casebook* de 2008, et son édition suivante en 2012.

²² L. DUBIN, « Le droit administratif global, analyse critique de son existence et de son articulation avec le droit international public », in C. BORIES (dir), *Un droit administratif global? / A global administrative law?*, *op. cit.*, p. 106 et s.

limitative et ne distingue pas clairement les entités soumises au *GAL* de celles qui contribuent à sa formation. Le critère central retenu pour caractériser une administration globale semble être la reconnaissance de son action dans un intérêt public, sans que cette notion ne fasse l'objet d'une définition rigoureuse – en 2012, Benedict Kingsbury rejettait d'ailleurs l'idée que l'intérêt public puisse constituer un critère déterminant²³. En pratique, certaines structures privées, à l'instar de l'ICANN ou de l'ISO, sont bel et bien intégrées dans le cadre du *GAL*.

L'exclusion des entreprises multinationales de cette catégorie soulève une difficulté conceptuelle. En effet, rien ne justifie que ces dernières, lorsqu'elles investissent massivement au sein d'un État ou dans un secteur économique transnational, ne puissent être assimilées à des « administrations globales », particulièrement lorsque leurs activités s'inscrivent dans un projet relevant d'un intérêt public – ou, à tout le moins, lorsqu'elles sont susceptibles d'affecter des enjeux d'intérêt public tels que la préservation de l'environnement ou la protection des données personnelles. Dès lors, il convient de poser la question de manière frontale : pourquoi les entreprises multinationales ne pourraient-elles pas être soumises, elles aussi, au *GAL*, ou en relever d'une manière ou d'une autre ?

La doctrine du *GAL* ne répond pas directement à cette question, semblant considérer qu'elle manque de pertinence. Cette position repose, à notre sens, sur une conception selon laquelle l'administration globale est celle qui à la fois crée et applique les normes du *GAL*. L'idée selon laquelle une entreprise privée pourrait agir dans l'intérêt public et, surtout, créer des normes administratives, reste difficilement concevable dans une approche doctrinale classique. Il est en effet peu courant qu'un juriste européen, et plus encore un publiciste français, soutienne que des entreprises puissent générer un droit « administratif ». Une telle affirmation serait perçue comme une remise en cause fondamentale de la structure même du droit administratif et pourrait être considérée, au mieux, comme une méprise conceptuelle ; au pire, comme une aberration théorique. En tout état de cause, elle constituerait un positionnement doctrinal difficilement soutenable.

Toutefois, une approche pluridisciplinaire permet de nuancer ce rejet catégorique. Si l'on s'intéresse aux sciences de gestion, il apparaît rapidement que l'entreprise constitue une institution politique, au sens où elle gère – au même titre que l'État gère une crise sanitaire ou une réforme des retraites²⁴. Cette gestion

²³ B. KINGSBURY, M. DONALDSON, « Global Administrative Law », in R. WOLFRUM (dir.), *Max Planck Encyclopedia of Public International Law*, vol. IV, Oxford, OUP, 2012 p. 472, § 12.

²⁴ On retrouve même cette idée aujourd'hui bien admise dans le débat public concernant la Responsabilité sociale de l'entreprise ; par ex. J.-M. LE GALL, « L'entreprise est une institution politique », *Le monde.fr*, 13 février 2012.

implique la prise de décisions ayant une portée potentiellement globale, ainsi que l'adaptation à des règles de fonctionnement évolutives. Dès lors, la question de la reconnaissance des entreprises multinationales comme administrations globales ne constitue pas un simple débat marginal, mais soulève une critique plus fondamentale du *GAL*. L'absence de distinction entre acteurs et sujets du droit global révèle en effet un biais sémantique et théorique plus large. Dans la doctrine du *GAL*, toutes les entités sont considérées comme des administrations globales, sans différenciation claire quant à leur rôle dans la production et l'application des normes²⁵. Or, dans cette perspective englobante, il devient difficile – mais non impossible – d'intégrer les entreprises multinationales dans ce cadre conceptuel.

Cette approche soulève une difficulté supplémentaire: sous couvert de s'émanciper du droit international public, les deux écoles du *GAL* continuent paradoxalement de s'appuyer sur les catégories classiques du droit international, sans réellement les remettre en question. Les acteurs et sujets du *GAL* sont essentiellement ceux du droit international public, interprétés de manière légèrement extensive mais sans distinction véritablement novatrice.

Ainsi, cette critique est à la fois méthodologique et substantielle. En cherchant à dépasser les catégories traditionnelles du droit international – qu'il s'agisse des ordres juridiques, des sources, des sujets ou des acteurs –, la doctrine du *GAL* a en réalité reconduit les mêmes cadres conceptuels, limitant ainsi son propre renouvellement théorique. Cette impasse doctrinale constitue précisément le point de départ d'une réflexion sur la possibilité d'un « droit administratif global », pensé en droit positif et selon une approche davantage ancrée dans la tradition juridique française. Ce sera l'objet du second temps de cette analyse.

II. – PROPOSITIONS POUR UN AUTRE « GAL »

L'emploi des guillemets autour du terme autre s'explique par son inscription dans le titre de cette contribution, tandis que l'expression droit administratif global est elle aussi mise à distance, dans la mesure où elle ne constitue pas ici une simple traduction du *Global Administrative Law*. Il convient de rappeler de nouveau ici que le *GAL* constitue un projet scientifique à vocation prescriptive. Or, l'objet de cette réflexion n'est pas d'élaborer un cadre normatif prospectif, mais bien d'interroger l'existence d'un droit positif structuré²⁶. Cette divergence d'approche ne conduit cependant pas à un rejet systématique des travaux issus du *GAL*. Ces derniers ont

²⁵ E. FROMAGEAU, *La théorie des institutions du droit administratif global. Étude des interactions avec le droit international public*, *op. cit.*, p. 100.

²⁶ Tel était l'objet de la recherche : R. MAUREL, *Les sources du droit administratif global*, *op. cit.*

permis d'identifier un grand nombre de manifestations de phénomènes juridiques qui relèvent effectivement d'un droit administratif global, tel qu'il est ici redéfini.

Ainsi, la démarche adoptée repose sur une distinction claire entre les constats empiriques issus des travaux du *GAL* et les cadres théoriques qui en ont été déduits. Si les faits observés par les tenants du *GAL* constituent une base de réflexion précieuse, les conclusions théoriques qui en ont été tirées – notamment l'idée d'un dépassement du droit international – reposent en grande partie sur des postulats doctrinaux qui ne sont pas nécessairement avérés. De même, les constructions conceptuelles élaborées à partir de ces prémisses ne sont pas toujours convaincantes.

L'objectif est donc d'exposer une proposition alternative, qui s'attache dans un premier temps à définir ce droit administratif global dont la reconnaissance est suggérée (**A**), avant d'examiner l'intérêt d'une telle démarche et les perspectives qu'elle ouvre (**B**).

A. – Proposition de définition du « droit administratif global »

La redéfinition proposée implique d'abandonner l'idée d'*« administration » globale*. Il s'agit plutôt d'évoquer uniquement des « entités globales » (**1**), susceptible de prendre des « décisions globales ».

1. – Des entités globales

Plutôt que de maintenir la référence à une « administration globale » peu définie, il semble plus pertinent de parler d'*« entités globales »*. Ces dernières ne se définissent pas nécessairement par leur capacité à produire ou à faire appliquer le droit administratif global, mais bien par leur soumission à ce dernier dans le cadre de leur activité. Si ces catégories peuvent parfois se recouper, elles ne se confondent pas systématiquement.

L'identification d'une entité globale repose sur un critère central: sa capacité à adopter des décisions globales. Il convient dès lors de préciser ce que l'on entend par cette notion. Une décision globale peut être définie comme une décision, obligatoire ou non, qui résulte ou est conditionnée par la globalisation et dont les effets dépassent les cadres juridiques nationaux, traversant les ordres juridiques et les espaces. De manière concrète, ces décisions concernent des enjeux qui ne relèvent pas de l'action exclusive des États et nécessitent une coordination transnationale: la lutte contre le terrorisme, la régulation de la finance mondiale, la protection de l'environnement, la préservation de la biodiversité, la gestion des pandémies, la lutte contre la fraude fiscale et les malversations financières, ou encore la standardisation technique et

normative. Le champ couvert par ces décisions est donc extrêmement vaste et, dans une certaine mesure, tend à recouvrir l'ensemble des phénomènes transnationaux.

Ces décisions globales se caractérisent également par le fait qu'elles s'imposent ou, à tout le moins, exercent une influence sur les acteurs de plusieurs ordres juridiques distincts. Ce critère de la dimension transnationale du global rejoint ainsi, dans une certaine mesure, la conception du transnational développée par Philip Jessup en 1956. Dans l'un de ses ouvrages majeurs, Jessup propose en effet une approche du droit transnational qui dépasse la seule sphère du droit international public. Il y inclut notamment les éléments relevant du droit international privé et du droit public à vocation externe, considérant qu'il s'agit, dans son ensemble, de l'ensemble des normes applicables aux situations internationales au sens littéral du terme : « *[t]ransnational law then includes both civil and criminal aspects, it includes what we know as public and private international law, and it includes national law, both public and private²⁷* ».

L'exemple de l'affaire *Kad*²⁸, concernant une décision du Conseil de sécurité des Nations unies établissant une liste de personnes considérées comme terroristes²⁹ illustre cette réalité : une telle décision produit des effets juridiques à la fois dans l'ordre international, dans l'ordre juridique de l'Union européenne, dans les systèmes juridiques internes des États membres et, bien entendu, à l'égard des individus concernés. De même, une décision adoptée par l'ISO relative à la standardisation de la taille du papier A4 affecte un large ensemble d'acteurs économiques et institutionnels à l'échelle mondiale. Autre exemple, une décision d'implanter des industries hautement polluantes dans des zones écologiquement sensibles, en l'absence de tout contrôle, est susceptible d'avoir des répercussions bien au-delà des frontières de l'État d'accueil, impactant potentiellement l'ensemble de l'humanité.

Dans cette perspective, une entité peut être qualifiée de « globale » dès lors qu'elle prend de telles décisions, bien que cette qualification ne s'applique pas uniformément à l'ensemble de ses activités. Un État, par exemple, peut être une entité globale lorsqu'il adopte une réglementation ayant des effets extraterritoriaux en matière de protection des données personnelles, mais ne l'est pas nécessairement lorsqu'il procède à un redécoupage de ses circonscriptions électorales, dès lors que cette décision demeure strictement interne. Par ailleurs, cette approche conduit à intégrer pleinement les entreprises multinationales au sein des entités globales. Une décision ayant pour effet d'accélérer la destruction de l'atmosphère par une

²⁷ Ph. C. JESSUP., *Transnational law*, New Haven/London, Yale University Press/Cumberlege, 1956, p. 106. « [J]e droit transnational comprend donc à la fois des aspects civils et pénaux ; il englobe ce que nous appelons le droit international public et privé, ainsi que le droit national, tant public que privé. » (nde).

²⁸ Développé en particulier dans R. MAUREL, *Les sources du droit administratif global*, op. cit., p. 247 et s.

²⁹ Notamment via la Résolution 1267 (1999) du 15 octobre 1999, S/RES/1237 (1999).

déforestation massive, même si elle est juridiquement autorisée par l'État d'accueil, constitue une décision globale en raison de son impact transnational.

Cette proposition s'appuie sur les principes du pluralisme institutionnel formulés par Santi Romano³⁰, dont la portée peut être enrichie par des apports issus des écrits de Herbert Hart³¹. Selon cette perspective, *ubi societas, ibi jus*: toute entité organisée dispose d'un ordre juridique propre ; ainsi, chaque entité globale produit un ordre juridique autonome, qui peut être étudié soit dans sa logique interne, soit à travers les interactions qu'il entretient avec d'autres ordres juridiques.

Ces interactions prennent différentes formes. D'une part, il peut s'agir de relations avec des ordres juridiques autonomes et indépendants, comme en témoigne l'affaire *Kadi*, qui illustre la réception matérielle des normes administratives globales au sein de l'Union européenne et des Nations unies, sans qu'existe un lien formel entre ces systèmes. D'autre part, certaines entités globales évoluent dans un cadre structuré par un ordre juridique de référence. Cette notion, inspirée de la *Grundlegung* de Prosper Weil en matière de contrats d'État³², désigne l'ordre juridique dont dépend principalement l'entité concernée à un moment donné. Dans la conception ici développée du droit administratif global, l'ordre juridique de référence d'une entreprise multinationale peut ainsi être celui de l'État où elle a son siège social, ou encore celui du pays dans lequel elle mène ses principales activités. De même, l'ordre juridique de référence d'un État membre de l'Union européenne est celui de l'UE lorsqu'il agit dans le cadre de cette appartenance. Ce cadre de référence, bien que variable dans le temps, peut être source de normes administratives globales applicables à l'entité qui y est soumise à un instant donné.

Dès lors, dans cette conception du droit administratif global, les entités globales appliquent des normes administratives globales dans le cadre de leur activité décisionnelle globale. Sur ce point, la liste des normes identifiées par le GAL – transparence, motivation des décisions, existence de voies de recours,

³⁰ S. ROMANO, *L'ordinamento giuridico*, 2^e éd. avec ajouts, Firenze, Sansoni, 1946, 190 p. Pour la traduction française, voir S. ROMANO, *L'ordre juridique*, 2^e éd., trad. P. Gothon et L. François, Paris, Dalloz, 2002, 214 p.

³¹ H. L. A. HART, *The Concept of Law*, Oxford, The Clarendon Press, 1961. Pour la traduction française de la seconde édition parue en 1994, voir H. L. A. HART, *Le concept de droit*, 2^e éd. augmentée, trad. M. Van De Kerchove, Saint-Louis, facultés universitaires Saint-Louis, 2005, 334 p. Pour un exemple de mobilisation des deux théories, v. les travaux de Franck Latty relatifs aux ordres juridiques transnationaux en matière sportive : F. LATTY, *La lex sportiva. Recherche sur le droit transnational*, Martinus Nijhoff Publishers, Études de droit international, 2007, 849 p.

³² P. WEIL, « Droit international et contrats d'État », in *Mélanges offerts à Paul Reuter. Le droit international : unité et diversité*, Paris, Pedone, 1981, p. 549-582 ; pour davantage d'éléments v. R. MAUREL, *Les sources du droit administratif global*, op. cit., p. 105 et s.

etc. – demeure pertinente. Toutefois, il importe d'interroger ce qui confère à ces normes leur caractère « administratif ».

Cette question conduit à une réflexion plus large sur la nature même de l'administrativité d'un ensemble normatif. Comme l'a récemment souligné Benoît Plessix, le *GAL* demeure à ce stade trop primitif et pauvre pour être véritablement qualifié d'administratif³³ – une critique qui n'est pas sans rappeler celles historiquement formulées à l'encontre du droit international lui-même.

Cette approche conduit ainsi à une prise de risque théorique, tant elle remet en cause certaines distinctions établies en droit administratif (français). Toutefois, elle ouvre également des perspectives nouvelles pour une approche du droit administratif global, fondée sur une articulation plus souple entre les normes et les acteurs du phénomène juridique globalisé.

2. – *Des décisions administratives globales*

L'idée développée ici repose sur une définition fonctionnelle de l'administrativité des normes, détachée de tout critère organique, bien que ne renonçant pas nécessairement à toute forme de critère matériel. Si cette approche peut paraître iconoclaste au regard des canons du droit administratif, et plus largement dans la tradition juridique européenne, elle s'inscrit pourtant dans une logique proche de celle défendue par Jean Rivero, pour qui – selon les termes de Georges Abi-Saab – le droit administratif est avant tout le droit de « l'exercice du pouvoir au quotidien³⁴ ».

Cette perspective rejoint également les analyses développées par certains spécialistes des sciences de gestion, qui s'intéressent à la place de l'entreprise dans la société. À cet égard, les travaux d'Armand Hatchuel, professeur à Mines ParisTech et l'un des principaux artisans de la création de la Société à mission (SEM) dans le cadre de la loi Pacte³⁵, constituent un apport particulièrement éclairant. L'idée directrice consiste à concevoir l'administration dans son acception étymologique de gestion et, par conséquent, à envisager le droit administratif comme un droit de

³³ B. PLESSIX, « Le droit administratif dans la globalisation », in M. CHAMBON et P.-M. RAYNAL (dir.), *L'identité de l'État dans la globalisation*, Paris, Éd. Université de Cergy-Pontoise/LEJEP, 2022, p. 181 et s.

³⁴ Citation rapportée par Benedict Kingsbury lui-même : B. KINGSBURY, A. PELLET, « Views on the development of a Global Administrative Law », in C. BORIES (dir.), *Un droit administratif global? / A Global Administrative Law?*, op. cit., p. 13.

³⁵ Loi n° 2019-486 du 22 mai 2019 relative à la croissance et la transformation des entreprises. V. A. HATCHUEL, K. LEVILAIN, B. SEGRESTIN, « Comment la loi a instauré l'entreprise comme un acteur politique. Analyse historique et théorique de la loi Pacte et de la loi sur le devoir de vigilance », *Entreprises et histoire*, n° 104, 2021, p. 184-197.

la *bene gesta*³⁶. Appliquée au droit administratif global, cette approche permet d'intégrer un spectre plus large d'acteurs et de normes dans l'analyse, sans se limiter aux configurations institutionnelles classiques.

Jusqu'à récemment, cette réflexion paraissait relativement isolée. Cependant, une convergence d'analyse semble se dessiner, comme en témoigne la publication récente d'un article de Maxime Chambon dans la *Revue de droit international d'Assas*. Bien qu'il ne se réfère pas explicitement aux travaux ici exposés, l'auteur parvient, par un raisonnement très proche, à des conclusions similaires quant à la nature et à l'évolution du droit administratif global :

« L'idée selon laquelle les entreprises seraient une nouvelle source de droit administratif global n'est pas aussi extravagante qu'il n'y paraît. D'une part, l'essor récent et impressionnant de la responsabilité sociale des entreprises (ci-après RSE) provoque une transformation de la notion même d'entreprise, laquelle intègre désormais des considérations sociales, sociétales et environnementales qui ne sont plus étrangères à l'intérêt général ou ont au moins quelque chose à voir avec le Bien commun. D'autre part, certains auteurs avaient, dès l'origine, envisagé que le droit administratif global ne serait pas tant à rechercher dans l'action d'entités publiques transnationales ou globales, mais devrait plutôt être « consacré aux activités administratives internationales émanant d'acteurs privés ou d'une nature hybride (mi-publique, mi-privée). Ce droit pourrait alors être présenté comme un “tiers droit”, une *lex administrativa*³⁷. »

Cette analyse met en évidence le potentiel normatif de la RSE en tant que cadre structurant pour le droit administratif global. Bien que le raisonnement adopté par Maxence Chambon repose sur une comparaison entre les effets et fonctions du contrat en matière de RSE et le droit administratif primitif de la police en France, la conclusion à laquelle il aboutit est particulièrement stimulante :

« Si le contrat peut ainsi octroyer un “effet coercitif” aux dispositions prescriptives de la RSE concernant une pluralité d'entités au nom de principes supérieurs et communs, alors comment ne pas s'interroger, au moins formellement, sur la vocation des entreprises multinationales à

³⁶ V. A. HATCHUEL, « Exit to the past and voice for the future. Sciences de gestion, sciences fondamentales de l'action collective », *Revue française de gestion*, 2019, n° 285, p. 43-57; A. HATCHUEL, *Ce que gérer veut dire. Voyage à travers les dérives et les réinventions de l'entreprise contemporaine*, Paris, MA Éditions, 2021, 291 p.

³⁷ M. CHAMBON, « Retour inattendu au droit administratif global », *Revue de droit international d'Assas*, n° 6, 2023, p. 208, citant C. BORIES, « Histoire des phénomènes administratifs au-delà de la sphère étatique: tâtonnements et hésitations du droit et/ou de la doctrine », in C. BORIES (dir.), *Un droit administratif global? / A Global Administrative Law?*, op. cit., p. 59.

endosser une fonction de police des relations commerciales internationales ? Dans ces conditions, la RSE pourrait bien constituer une expression assez aboutie de droit “administratif” global qui, s’il est sans doute moins pauvre que d’autres branches du droit global, demeure cependant primitif. En effet, la protection de valeurs immanentes plutôt que d’une finalité volontariste davantage à destination du pouvoir qui s’en charge plus que des sujets sur lesquels il s’exerce n’est pas sans évoquer l’ancien droit administratif, le droit administratif d’avant le droit administratif, au temps où il se résumait et se confondait avec la police³⁸. »

Si certains aspects de cette analyse peuvent être discutés, notamment en ce qui concerne la formation des normes de RSE en droit international, l’essentiel du raisonnement rejoint les conclusions ici défendues. Celles-ci conduisent à une définition plus précise des normes administratives globales : les normes qui, applicables au processus décisionnel, à sa contestation et à celle de son impact ou au fonctionnement de l’entité qui émet la décision, visent à rendre la décision globale émise plus légitime.

Dans cette perspective comparée et transdisciplinaire, ce ne sont donc pas les règles édictées par des acteurs dotés d’un pouvoir sur le fondement d’un intérêt général ou public – approche qui relèverait d’un critère organique –, mais bien ces normes procédurales, structurantes du processus décisionnel global, qui doivent être qualifiées de normes administratives globales.

Autrement dit, le droit administratif global englobe les règles procédurales encadrant la prise de décision des entités globales, qu’elles soient publiques ou privées. Il recouvre ainsi des normes relatives au fonctionnement des entités globales (transparence, audit, création d’organes d’éthique ou de *compliance*), ainsi que celles régissant directement la prise de décisions globales (motivation des décisions, ré-examen, minimisation de l’impact environnemental, etc.).

Cette définition, bien qu’opérationnelle et susceptible de fournir un cadre structurant à l’analyse du droit administratif global, reste une proposition sujette à discussion. Elle ne posera sans doute guère de difficulté aux juristes de tradition anglo-saxonne, mais peut se heurter en France à une tradition doctrinale administrative qui demeure attachée, pour des raisons historiques et pragmatiques au demeurant compréhensibles, aux critères organiques et matériels de qualification. Ces réserves doctrinales semblent toutefois souvent moins liées à la définition même de l’administrativité qu’à des facteurs sociologiques propres à la structuration du champ juridique en France. En effet, après un siècle de formalisation doctrinale du droit administratif autour du critère organique et, dans une moindre mesure, du critère matériel, il

³⁸ M. CHAMBON, « Retour inattendu au droit administratif global », *op. cit.*, p. 219.

semble difficile d'envisager une refonte conceptuelle s'appuyant uniquement sur une approche fonctionnelle et procédurale. Surtout, on peut se demander si une telle refonte conceptuelle aurait une quelconque utilité en France.

Toutefois, cette approche trouve des fondements théoriques solides dans la pensée de Niklas Luhmann, notamment à travers son analyse de la légitimation par la procédure³⁹. Une telle conception du droit administratif global, fondée sur des normes procédurales visant à renforcer la légitimité des décisions globales, rejoint ainsi certains développements de la théorie systémique appliquée au droit. Dans cette optique, l'absence de critère organique dans la définition proposée ne constitue pas une lacune, mais une nécessité. L'hypothèse d'un critère matériel supplémentaire, permettant de qualifier certaines normes de droit administratif global, demeure néanmoins envisageable ; en effet, si l'on s'attache à la finalité des décisions globales, il est possible d'identifier des intérêts publics multiples à l'origine de ces normes. On admettra que la volatilité inhérente à cette approche rend difficile l'établissement d'un critère matériel unifié.

C'est précisément cette difficulté qui explique son absence dans la définition proposée dans le cadre de cette réflexion. En effet, bien que l'on puisse considérer que les normes administratives globales répondent à des besoins sociaux exprimés par divers acteurs et traduits juridiquement par des procédures normatives, la diversité des intérêts en jeu rend toute qualification matérielle unitaire particulièrement délicate. Ce constat explique notamment l'échec – certes relatifs puisqu'ils n'ont pas fait de cette recherche une condition fondamentale du projet – des auteurs du *GAL* à intégrer un critère matériel structurant dans sa définition du *GAL*.

L'approche retenue ici n'exclut donc pas totalement l'idée d'un critère matériel fondé sur un intérêt public global, sans ignorer les difficultés inhérentes à son identification. Il apparaît ainsi plus pertinent de résERVER l'usage de cette notion à la qualification des décisions elles-mêmes, plutôt qu'à celle des normes qui les encadrent.

Autrement dit, l'objectif n'est pas de résoudre l'impossible question de la définition de l'administrativité d'un droit ou d'un ensemble normatif, mais d'en proposer, dans le contexte de la globalisation, une définition suffisamment large pour être opératoire, tout en restant suffisamment rigoureuse pour éviter les écueils théoriques ayant conduit aux critiques adressées au *GAL*.

³⁹ N. LUHMANN, *La légitimation par la procédure*, traduction par L. K. Sosoe et S. Bouchard, Paris, Les Éditions du Cerf, Presses de l'université Laval, 2001, 247 p.

B. – À propos de l'intérêt de cet « autre » droit administratif global

On peut distinguer trois intérêts possibles à la démarche proposée ici (1), avant de suggérer quelques pistes de recherche complémentaires (2).

1. – Trois intérêts possibles

D'abord, le droit administratif global ainsi présenté, qui recoupe comme on l'a compris une grande partie des normes présentées comme relevant du *GAL* mais en proposant un cadre théorique distinct et plus propice à une étude de droit positif, permet de comprendre certains « artifices du droit⁴⁰ ».

Le droit administratif global est un droit de l'apparence. Annoncé comme un facteur de légitimation, il est surtout développé dans le but de paraître légitimer la décision globale. La « démocratie globale » à laquelle il est censé participer demeure illusoire, mais ces normes contribuent à entretenir cette idée ; et cela légitime en partie les entités globales. Il existe en ce sens une fonction d'apparence du droit administratif global, et surtout de ses sources, qui apparaît très nettement à l'étude⁴¹. Or, la vision du *GAL* ne permet pas d'arriver à ces conclusions qui déconstruisent quelque peu les phénomènes observés. Pour résumer cette idée, si l'on rejette, avec les créateurs du *GAL*, l'idée qu'il existe des sources du *GAL*, c'est-à-dire des modes de formation identifiables, l'on ferme forcément la porte à une analyse de la manière dont ces normes sont formées... ce qui est dommageable, car c'est précisément en analysant le processus de fabrication des normes que l'on peut considérer comme relevant du droit administratif global que l'on prend conscience de cette fonction d'apparence intrinsèque, ainsi que de nombreux autres éléments déterminants.

Ensuite, et presque paradoxalement au regard de ce qui précède, le droit administratif global tel qu'il est ici conçu permet de « désacraliser » le droit administratif, et plus précisément de l'extraire du cadre technique dans lequel il a été progressivement, consciemment ou inconsciemment, enfermé. Il existe en effet du droit administratif au-delà comme en deçà de la dévolution des concessions de services publics, de la commande publique, de la police administrative, du service public et de la classification des branches du contentieux administratif : le droit administratif, c'est l'exercice du pouvoir au quotidien ; c'est gérer, et le droit administratif global, c'est mieux gérer – en apparence ou sur le fond. La question qui en découle immédiatement est celle

⁴⁰ L'expression est empruntée à un cycle d'ouvrages collectifs publiés à l'Université Clermont Auvergne. V. notamment A.-B. CAIRE et C. DOUNOT (dir.), *Les définitions. Les artifices du droit (II)*, ville, Éditions du CMH, 2019, 184 p.

⁴¹ Pour des développements plus substantiels à ce sujet, v. R. MAUREL, *Les sources du droit administratif global*, Dijon, LexisNexis, « travaux du CREDIMI », 2021, 752 p.

de savoir pourquoi l'on parle de droit administratif global, et non de « droit public global ». Il n'est pas aisément de répondre de manière pleinement satisfaisante à cette interrogation. Une explication peut tenir au fait que le droit administratif global se présente avant tout comme le *droit de la bonne gestion globale*, qu'elle soit exercée par des acteurs publics ou privés. C'est, *in fine* un « droit de l'éthique de la gestion⁴² ».

Troisième apport possible, l'étude du droit administratif global tel qu'il est ici envisagé permet de mettre en lumière, notamment en examinant ses sources, le rôle toujours central de l'État. L'école italienne avait déjà partiellement révélé ce point, mais il est nécessaire de s'éloigner des méthodes du *GAL* pour en faire la démonstration complète. En réalité, l'État demeure omniprésent, d'une manière ou d'une autre, y compris dans les hypothèses où l'on postule qu'il est dépassé par la globalisation. Une analyse schématisée des relations entre entités globales sous l'angle de la formation du droit administratif global révèle en effet que l'État est à l'origine directe ou indirecte d'une large majorité des processus normatifs, une réalité que le *GAL* tel qu'il est défini par ses concepteurs ne permet pas d'appréhender. Même lorsqu'il n'est pas à l'origine immédiate de ces processus, l'État demeure présent, souvent en arrière-plan, ou bien exerce une influence indirecte en raison de la simple menace d'une intervention, incitant à l'autorégulation. Dès lors, l'abstention de l'État ne signifie nullement qu'il est dépassé, mais traduit plutôt un choix stratégique : il laisse faire, tout en conservant la possibilité d'intervenir si son intérêt – qu'il soit général ou non – l'exige. Par ailleurs, une analyse approfondie des cas présentés comme fondateurs du *GAL* conduit à un paradoxe révélateur⁴³ : bien souvent, les normes de droit administratif global émergent précisément lorsque l'État, régulateur, intervient en réaction à une situation jugée problématique. Cette observation remet en question l'idée selon laquelle le *GAL* se développerait en rupture avec le cadre étatique et interroge – de nouveau – la pertinence du postulat des auteurs du *GAL* selon lequel le droit international serait dépassé.

2. – En guise d'ouverture : quelques perspectives de recherche

Pour ouvrir la discussion, il est possible d'identifier quelques perspectives de recherche sur la base de la présente proposition de « droit administratif global ».

Il existe, tout d'abord, des pistes à explorer concernant l'apport du droit administratif français au droit administratif global, notamment sur le plan théorique. Le champ demeure donc largement ouvert, et relativement peu de travaux lui ont

⁴² Pour des développements substantiels et récents relatifs au « droit de l'éthique », et plus précisément au « droit international de l'éthique des affaires » : v. R. MAUREL, *Introduction au droit international de l'éthique des affaires*, Paris, Mare & Martin, 2025.

⁴³ V. R. MAUREL, *Les sources du droit administratif global*, *op. cit.*, p. 547-548.

été consacrés à ce jour. L'apport des grands auteurs du droit administratif français pourrait être particulièrement fécond dans cette perspective, et la lecture de Léon Duguit peut jouer un rôle fondamental dans la structuration du concept de droit administratif global. Il apparaît en effet que *Les Transformations du droit public* offrent un cadre conceptuel qui pourrait en constituer l'un des fondements théoriques⁴⁴. Il serait même envisageable d'opérer un rapprochement entre Léon Duguit et Maurice Hauriou: d'une part, la théorie de l'institution développée par Maurice Hauriou semble indispensable pour appréhender pleinement le droit administratif global; d'autre part, l'idée de fait social comme source matérielle du droit, centrale chez Léon Duguit, fournit un socle théorique particulièrement adapté à l'analyse des sources du droit administratif global. La simple mention de ces deux figures majeures du droit administratif français illustre ainsi le potentiel d'enrichissement que pourrait apporter cette tradition doctrinale à l'étude des normes administratives globales.

Par ailleurs, les administrativistes français manifestent un certain intérêt pour l'impact de la globalisation sur le droit administratif, phénomène qui constitue l'une des grandes tensions contemporaines de cette discipline⁴⁵. Si le droit administratif global ne prétend pas fournir de réponse immédiate à ces interrogations, il s'affirme néanmoins comme un cadre d'analyse utile pour structurer ces questionnements. En outre, la vision italienne du *Global Administrative Law* apporte des éléments de réflexion particulièrement stimulants sur ces problématiques et mériterait certainement d'être davantage diffusée et débattue.

Enfin, un troisième axe de recherche possible concerne la question, toujours ouverte, de la démocratisation du droit international: ses objectifs, ses limites, et ses mécanismes de mise en œuvre. À cet égard, le droit administratif global peut constituer un outil analytique puissant pour étudier l'encadrement du pouvoir au niveau international et permet d'embrasser un large spectre de phénomènes normatifs. Il existe également une problématique connexe, à savoir la place de l'éthique dans le processus de globalisation – qu'il s'agisse du droit ou d'autres champs normatifs. L'analyse des relations entre droit international et éthique tend à faire émerger l'hypothèse selon laquelle le droit administratif global pourrait, en définitive, s'apparenter à un « droit de l'éthique », ce que semble corroborer la fonction de préservation des apparences qui lui est intrinsèque. Cette réflexion rejoint pleinement celle du « droit de la bonne gestion », qui, en dernière instance, (re)pose l'éternelle question de la frontière entre droit et éthique.

⁴⁴ L. DUGUIT, *Les transformations du droit public*, Paris, Librairie Amand Colin, 1913, 285 p.

⁴⁵ En témoigne la réflexion précitée de Maxime Chambon.