

# REVUE D'HISTOIRE

DES FACULTÉS DE DROIT  
ET DE LA CULTURE JURIDIQUE

COMPTE RENDU DE :

***L'INTERPRÉTATION JURIDICTIONNELLE  
DES ACTES ADMINISTRATIFS ET DES LOIS.  
SA NATURE ET SA FONCTION  
DANS L'ÉLABORATION  
DU DROIT ADMINISTRATIF***  
(Éditions Panthéon-Assas [1979], 2022),  
de Jean-Jacques BIENVENU

Par Mickaël LAVAINÉ

Pour citer ce compte rendu : *Revue d'histoire des Facultés de droit*, 2024, Hors série, *Compte rendu de...* : Jean-Jacques Bienvenu, *L'interprétation juridictionnelle des actes administratifs et des lois. Sa nature et sa fonction dans l'élaboration du droit administratif*, Éditions Panthéon-Assas [1979], 2022, par Mickaël Lavaine.

Mis en ligne le 20 janvier 2025 sur : <https://univ-droit.fr/recherche/portail-de-la-recherche/revue-d-histoire-des-facultes-de-droit-de-la-culture-juridique/comptes-rendus>



**La clarification par le non-dit : Jean-Jacques Bienvenu, *L'interprétation juridictionnelle des actes administratifs et des lois. Sa nature et sa fonction dans l'élaboration du droit administratif*, Éditions Panthéon-Assas [1979], 2022.**

Mickaël LAVAINÉ

Maître de conférences en droit public,  
Doyen de la Faculté de droit de Brest

En soutenant une thèse sur l'interprétation juridictionnelle des actes administratifs et des lois, c'est en réalité une méthode d'interprétation doctrinale de l'élaboration du droit administratif que Jean-Jacques Bienvenu a présentée en 1979. La publication de cette thèse rend enfin justice à cette méthode et aux résultats inédits qu'elle a permis d'atteindre, en les révélant à un public plus élargi que celui des rares bibliothèques qui disposaient de l'impressionnant manuscrit en deux volumes. Rendre compte de cet ouvrage pourrait facilement se confondre avec les hommages qui ont été rendus à J.-J. Bienvenu après sa disparition<sup>1</sup>. Sous cet angle, il est clair que l'ouvrage témoigne d'une érudition intimidante de l'histoire de la doctrine, de la philosophie du droit, du droit public, du droit privé et plus particulièrement de la jurisprudence administrative. Parallèlement, la concision du style marque une telle profondeur du raisonnement que l'on pourrait être tenté de reculer au moment d'en rendre compte s'il fallait pour cela prétendre avoir soi-même accédé à cette profondeur en lisant l'ouvrage. En somme, cette thèse est si doctrinale qu'elle en devient monumentale.

Pour autant, dire que cette thèse est si doctrinale qu'elle en devient monumentale ne dit absolument rien de ce que précisément cette thèse dit. Or, compte tenu de l'exigence à laquelle J.-J. Bienvenu s'est lui-même astreint pour dire ce qu'il avait à dire, on serait plutôt tenté, au-delà de la démesure des adjectifs qualificatifs, de rendre compte de ce qu'il a dit aussi précisément que possible. La perspective est d'autant plus séduisante que la signature de la thèse est justement de procéder à une clarification par le non-dit.

---

<sup>1</sup> Cf. *Hommages à Jean-Jacques Bienvenu (1948-2017)*, RHFD, n° hors série, 2019.

J.-J. Bienvenu a pris pour sujet l'interprétation juridictionnelle des actes administratifs et des lois. Puis les mots du juge administratif ont constitué son objet. Il a ensuite placé face à ces mots le miroir de ses raisonnements ; s'y est reflété tout ce que le juge ne dit pas. En montrant ainsi les non-dits de l'interprétation juridictionnelle des actes administratifs et des lois, J.-J. Bienvenu a clarifié les modes d'élaboration du droit administratif.

Dans sa complexité, l'analyse de l'interprétation nous apparaît comme un vaste travail de composition qui mêle les données intuitives et les formes conceptuelles autour de quelques images fondamentales. Cette forme d'expression décevra sans doute le juriste épris de logique pure. Elle aura au moins le mérite de montrer que l'inachevé, l'indéterminé, le variable sont les principes générateurs de notre droit administratif<sup>2</sup>.

Le droit n'est donc pas égal à la somme des textes. Il faut y ajouter l'interprétation par laquelle le juge donne une signification aux textes et aux litiges en fonction des images et formes conceptuelles au travail dans son imaginaire. Dès lors, « l'interprétation est une stylistique au moyen de laquelle le juge assigne aux données une signification et assure la réalisation du droit »<sup>3</sup>. Dans la première partie de la thèse, J.-J. Bienvenu prouve que la signification de l'acte administratif est construite de toutes pièces interprétatives ; dans la seconde, la signification de l'activité administrative dans son ensemble. Tout cela, le juge ne le dit pas. Il s'efforce même de dire exactement le contraire.

C'est en montrant ce non-dit que J.-J. Bienvenu engage une clarification de l'ensemble de l'élaboration du droit administratif. Cela dit, la puissance du résultat auquel il est parvenu, l'ampleur des conséquences conceptuelles et juridiques d'une telle thèse, ne se laissent pas vraiment voir à la simple lecture de ces conclusions. Seule la lecture complète de l'ouvrage permet de tenter de comprendre pleinement la signification de ce que dit J.-J. Bienvenu et surtout le chemin qu'il a parcouru pour le dire. Fondamentalement, ce chemin et ce résultat mènent à un seul et même point de fuite : la

---

<sup>2</sup> J.-J. Bienvenu, *L'interprétation juridictionnelle des actes administratifs et des lois. Sa nature et sa fonction dans l'élaboration du droit administratif*, Éditions Panthéon-Assas, [1979], 2022, p. 352. Ci-après nommé *IJAL* : *Interprétation Juridictionnelle des Actes administratifs et des Lois*.

<sup>3</sup> *IJAL*, p. 348.

représentation. L'auteur montre « l'interprétation comme représentation cohérente des données juridiques »<sup>4</sup>.

La prégnance de l'idée de représentation est si intense que le vocabulaire qu'emploie J.-J. Bienvenu pour conduire sa démonstration est pétri dans les champs lexicaux du visible et de l'invisible, du secret, du caché et de l'apparent. Il met en évidence le « contraste »<sup>5</sup>, les « reflets »<sup>6</sup> ou encore les « apparitions »<sup>7</sup>. Il faut avec lui « tenter de discerner »<sup>8</sup>, « clarifier »<sup>9</sup>, mais surtout « distinguer »<sup>10</sup>, « distinguer » et « encore distinguer »<sup>11</sup>. Il faut distinguer car « ce qui nous paraît clair ne l'est pas »<sup>12</sup> et « il doit donc y avoir une "interprétation secrète" »<sup>13</sup>. L'interprétation se joue notamment « derrière l'opération de qualification »<sup>14</sup>. L'auteur veut donc « restituer une image cohérente de l'effort d'interprétation mené par le juge »<sup>15</sup>. Tout au long de la thèse, ce qu'il y a à voir « apparaît »<sup>16</sup> grâce à des exemples « éclairants »<sup>17</sup> : « L'acte apparaît donc comme une technique juridique qui est le résultat d'une certaine construction »<sup>18</sup>. Progressivement, « on voit »<sup>19</sup> « clairement »<sup>20</sup>, « nettement »<sup>21</sup>. Et quand la démonstration est achevée, « comment ne pas voir, au terme de cette étude du rôle de l'interprétation dans l'analyse de la structure de l'acte juridique, que cette définition

---

<sup>4</sup> *IJAL*, p. 335.

<sup>5</sup> *IJAL*, p. 13.

<sup>6</sup> *IJAL*, p. 15.

<sup>7</sup> *IJAL*, p. 41.

<sup>8</sup> *IJAL*, p. 210.

<sup>9</sup> *IJAL*, p. 223.

<sup>10</sup> *IJAL*, notamment p. 22, 23, 31, 74, 75, 173, 203, 233, 240, 242, 252, 260, 269, 350.

<sup>11</sup> *IJAL*, p. 23.

<sup>12</sup> *IJAL*, p. 15.

<sup>13</sup> *IJAL*, p. 20.

<sup>14</sup> *IJAL*, p. 142.

<sup>15</sup> *IJAL*, p. 23.

<sup>16</sup> *IJAL*, notamment p. 25, 74, 218, 226, 235, 240, 242, 252, 342.

<sup>17</sup> *IJAL*, p. 217.

<sup>18</sup> *IJAL*, p. 203.

<sup>19</sup> *IJAL*, notamment p. 29, 207, 217.

<sup>20</sup> *IJAL*, notamment p. 210, 217, 242.

<sup>21</sup> *IJAL*, p. 225.

répond exactement au modèle général que le juge administratif donne de l'acte administratif »<sup>22</sup>.

Pour composer cette représentation de l'interprétation juridictionnelle des actes administratifs et des lois, J.-J. Bienvenu nous fait méthodiquement lire les arrêts du Conseil d'État pour que nous y voyions ce qu'ils ne disent pas. Il met en scène un rôle, celui de l'interprétation du juge dans l'analyse : des éléments constitutifs de l'acte juridique (titre 1), de l'opération de qualification des manifestations de volonté (titre 2), de la formation des pouvoirs de l'administration (titre 3) et enfin de la formation des obligations administratives (titre 4). L'esthétique de la thèse est encore redoublée par le miroitement des reflets puisque ce que représente fondamentalement J.-J. Bienvenu est la place que prennent justement les représentations dans ce travail d'interprétation juridictionnelle, l'image de la cohérence au premier plan. La thèse présente donc un double sens. Elle est une représentation des non-dits de l'interprétation (I) en même temps qu'elle figure la représentation dans les non-dits de l'interprétation (II).

## **I. La représentation des non-dits de l'interprétation**

Pour représenter les non-dits de l'interprétation, J.-J. Bienvenu nous invite à dépasser la fine pellicule de la rédaction des décisions de justice pour descendre plus profondément dans les raisonnements du juge et mieux voir l'acte d'interprétation lui-même (A) mais aussi l'activité réalisée par l'interprétation (B).

### **A. La représentation de l'acte d'interprétation**

Le premier geste de représentation accompli par J.-J. Bienvenu est de montrer l'obscurité de ce qui paraît pourtant clair lorsqu'il s'agit de comprendre l'acte d'interprétation.

Il rappelle que traditionnellement cet acte est perçu comme une simple application du droit qui ne donne qu'accidentellement un pouvoir au juge, lorsque les données juridiques ou factuelles ne sont pas claires. Sauf que pour J.-J. Bienvenu, cette « définition juridique de l'interprétation repose sur une méconnaissance de la nature

---

<sup>22</sup> *IJAL*, p. 137.

véritable de l'élément à interpréter »<sup>23</sup>. Il note que « chaque règle ou acte est affecté d'un certain degré d'indétermination que le juge doit surmonter »<sup>24</sup>. C'est la raison pour laquelle,

il y a à l'occasion de chaque litige une reconstitution de l'acte ou de la règle à appliquer dont seul le juge apprécie la nécessité et l'opportunité, l'idée de clarté n'est qu'une représentation partielle de la nature du matériau juridique employé dans le raisonnement juridictionnel<sup>25</sup>.

Partant, J.-J. Bienvenu s'attache à une redéfinition de l'acte d'interprétation. Il part « de l'idée communément admise que l'interprétation consiste à donner une certaine signification à des données »<sup>26</sup>. Il en déduit que

l'interprétation juridictionnelle serait par voie de conséquence le choix fait par le juge de la signification donnée à un texte, un acte, un comportement, afin d'élaborer l'acte juridictionnel. Il faut, et cela conformément au rejet de l'idée de clarté, refuser de considérer que les données juridiques puissent a priori avoir un sens prédéterminé, abstrait, imposé au juge<sup>27</sup>.

Il faut donc penser différemment l'acte d'interprétation juridictionnelle pour voir ce qu'il est clairement, un acte de composition intellectuelle de la réalité par le juge en fonction de la signification qu'il entend lui donner. Le juge façonne par l'acte d'interprétation les catégories à travers lesquelles il pense et traite la réalité. Par exemple, « de manière discrète, infinitésimale, le juge, par l'interprétation, développe sa conception de l'acte juridique »<sup>28</sup>. Ainsi, lorsque le juge prétend constater l'existence d'un acte administratif, il ne prend pas connaissance d'une réalité qui préexisterait à sa manière de voir le monde. Il dit quels sont les éléments du réel dont la réunion constitue selon lui un acte administratif. Il s'agit là d'un non-dit de l'interprétation juridictionnelle qui n'avait jamais été représenté avec une telle précision en droit administratif. La clarification de ce non-dit mérite des observations contextuelles qui

---

<sup>23</sup> *IJAL*, p. 20.

<sup>24</sup> *Ibid.*

<sup>25</sup> *Ibid.*

<sup>26</sup> *IJAL*, p. 21.

<sup>27</sup> *Ibid.*

<sup>28</sup> *IJAL*, p. 33.

ont l'avantage de mettre en évidence, à leur tour, les propres non-dits de J.-J. Bienvenu.

Lorsqu'il rédige sa thèse, la doctrine publiciste produit une très riche réflexion autour du rôle du juge, ses méthodes et son pouvoir (notamment d'interprétation)<sup>29</sup>. Parmi cette réflexion, il y a surtout en 1975 l'article de M. Troper consacré au « problème de l'interprétation [...] »<sup>30</sup>. Compte tenu de son érudition, il paraît difficile d'imaginer que J.-J. Bienvenu ne maîtrisait pas parfaitement la littérature juridique produite durant ses années de thèse, portant sur des sujets voisins du sien ; *a fortiori* un article comme celui de M. Troper qui concernait directement son sujet et dont la puissance doctrinale n'a pas pu lui échapper. En prouvant que l'auteur de la norme n'est pas l'auteur d'un texte mais son interprète, en déplaçant l'acte de volonté du côté du juge, la force de cet article aurait pu exercer une influence stérilisante sur le jeune doctorant.

Pourtant, sans mot dire, J.-J. Bienvenu développe une représentation de l'interprétation tout à fait autonome de celle de M. Troper, qu'il ne cite d'ailleurs qu'une seule fois<sup>31</sup>. La divergence fondamentale porte sur le concept à employer pour représenter l'acte d'interprétation. L'un regarde l'interprétation sous l'angle de la volonté, l'autre sous l'angle du raisonnement. L'un établit la complète liberté que confère l'interprétation à la volonté du juge, l'autre dévoile les contraintes que le juge articule dans son raisonnement pour produire son interprétation. Le concept de raisonnement est certes plus modeste que celui de volonté, mais beaucoup plus opératoire.

L'une des difficultés de l'utilisation troperienne du concept de volonté est l'écart entre la proclamation théorique de la complète liberté juridique des juges et l'observation ordinaire d'une pratique juridictionnelle contrainte (par les textes, l'architecture institutionnelle ou les principes et concepts en circulation dans la culture juridique). Autrement dit, si l'on peut admettre que

---

<sup>29</sup> Que l'on songe aux thèses de J. Chevallier, Y. Gaudemet, D. Loschak, S. Bélaïd ou encore aux articles de P. Hébraud et C. Eisenmann.

<sup>30</sup> M. Troper, « Le problème de l'interprétation et la théorie de la supralégalité constitutionnelle », *Recueil d'études en hommage à Charles Eisenmann*, Éditions Cujas, 1975, p. 131.

<sup>31</sup> *IJAL*, p. 21.



juridiquement le juge fait ce qu'il veut, force est de constater qu'il ne veut pas n'importe quoi, n'importe quand et n'importe comment. Il faudra du temps au réalisme français pour surmonter cette difficulté en produisant une théorie des contraintes de l'interprétation<sup>32</sup> et expliquer pourquoi le juge veut ce qu'il veut.

Ne recourant pas de cette façon au concept de volonté, J.-J. Bienvenu peut d'autant mieux dissoudre le problème des contraintes de l'interprétation en en faisant le centre de gravité de sa problématique :

L'étude de l'interprétation est donc l'étude des contraintes qu'exercent sur le raisonnement du juge certaines données (lois ou actes) élaborées en vue de constituer des normes et l'étude des techniques selon lesquelles ces données sont intégrées dans ce raisonnement<sup>33</sup>.

En substituant à la binarité « volonté-liberté » celle de « raisonnement-contraintes », la représentation de l'acte d'interprétation que réalise J.-J. Bienvenu est d'une originalité exceptionnelle. Cette substitution lui permet de s'engager dans la description de la manière par laquelle le juge élabore la technique juridique en interprétant. Au fond, J.-J. Bienvenu ne représente pas le pourquoi théorique de l'acte d'interprétation, mais le comment technique. Il représente l'interprétation à l'œuvre.

## **B. La représentation de l'activité d'interprétation**

La représentation de l'activité d'interprétation réalisée par J.-J. Bienvenu est avant tout la mise en évidence d'un répertoire de raisonnements grâce auxquels le juge donne un sens aux réalités (juridiques ou non) qui lui sont présentées. Pour montrer cette transformation de la réalité inerte en réalité sensée, sur les 1351 notes de bas de page que compte l'ouvrage, 987<sup>34</sup> sont dédiées au matériau jurisprudentiel brut (conclusions et décisions). La plus ancienne décision est du 28 mai 1801<sup>35</sup> et la plus récente, du 16 décembre

---

<sup>32</sup> M. Troper, V. Champeil-Desplats, C. Grzegorzczak (dir.), *Théorie des contraintes juridiques*, LGDJ, coll. La pensée juridique, 2005.

<sup>33</sup> *IJAL*, p. 22.

<sup>34</sup> Même en appliquant une marge d'erreur par réserve du comptage, l'ordre de grandeur est de 73 % de notes de bas de page relatives au matériau jurisprudentiel.

<sup>35</sup> CE, 28 mai 1801, *Godard*.

1977<sup>36</sup>. Un tel panorama jurisprudentiel donne à voir différentes facettes de l'activité d'interprétation.

On voit se former des « liens » : entre l'interprétation et l'analyse de la formation de la volonté de l'administration (titre I, chap. 1), entre l'interprétation et la détermination des effets juridiques des manifestations de volonté (titre 1, chap. 2). Il y a aussi les « rapports » : entre la volonté des auteurs de l'acte et les données objectives (titre 2, chap. 1), entre le contenu et les buts des pouvoirs (titre 3, chap. 2). Ces rapports et ces liens font tenir ensemble des éléments de réalité dans des mots : acte juridique, acte administratif, ou encore dans « l'usage du terme "droit" ». Dans chaque hypothèse, la méthode est la même. J.-J. Bienvenu trace les faits d'une décision en quelques lignes claires. Il circonscrit soigneusement le problème posé au juge. Il déploie le raisonnement du juge jusqu'à en faire dire les non-dits. Puis, chaque type de raisonnement est ramené à une classification plus large qui permet de le catégoriser : « la dénaturation par négation des buts législatifs », « la définition circonstancielle des intérêts » ou encore « la déformation des conceptions du législateur » par exemple. Ainsi, décision après décision, l'ouvrage dévoile une arborescence de raisonnements dont la subtilité permet au juge de donner un sens aux mots et aux litiges qu'il doit interpréter.

On voit donc aussi le raffinement de ce vaste système de raisonnements grâce auquel l'interprétation juridictionnelle peut prendre des formes aussi variées que les situations que le juge doit résoudre. C'est l'un des aspects les plus saisissants de la thèse de J.-J. Bienvenu que de montrer à quel point l'interprétation est un phénomène protéiforme. On voit le juge faire avec l'imperfection, l'incohérence et l'inachèvement des textes mais aussi avec l'indétermination fondamentale des mots qu'il manie. L'interprétation se meut ainsi dans la contingence des interstices du langage du droit. Ce mouvement interprétatif n'est possible qu'au moyen d'une palette de notions et d'un arsenal de standards. L'auteur montre par exemple comment joue « la mise en œuvre d'un standard d'anormalité »<sup>37</sup> dans l'identification de la clause exorbitante. Il étudie

---

<sup>36</sup> CE, 16 décembre 1977, *Cluzean*.

<sup>37</sup> *IJAL*, p. 152.

« les conditions de réussite de la création d'un standard »<sup>38</sup>. Il porte une attention toute particulière à « la notion d'intérêt » en posant la question : « quelle est sa fonction dans le raisonnement ? » À rebours d'une approche essentialiste du droit, à chaque fois, il s'agit de montrer à quoi et comment servent ces mots dont la plasticité et la souplesse des significations permettent au juge de produire une interprétation et d'élaborer « une image rationnelle de l'activité administrative »<sup>39</sup>.

*In fine*, ce que fait l'interprétation c'est de permettre au juge de construire le droit administratif en fonction de l'image de l'Administration qu'il se fait et qu'il entend projeter dans et par la technique juridique. La thèse prend alors des allures de mise en abîme puisque la représentation des non-dits laisse place à la représentation dans les non-dits de l'interprétation.

## II. La représentation dans les non-dits de l'interprétation

Les représentations dans les non-dits de l'interprétation sont les images et formes conceptuelles que le juge mobilise pour mener à bien ses raisonnements et finaliser le droit. Il explique par exemple que « l'originalité même de l'interprétation juridictionnelle est de conduire à la construction d'une représentation cohérente des éléments constitutifs de l'acte administratif »<sup>40</sup>. Selon lui,

la représentation a pour fonction d'unifier d'organiser des éléments disparates en un tout en vertu de certains principes. Ces représentations constituent des modèles souples de l'activité juridique. Elles permettent d'ordonner les éléments qui serviront de base à l'interprétation, de les compléter, d'assurer les connexions entre eux<sup>41</sup>.

Puis, il souligne que « les figures fondamentales de l'interprétation apparaissent comme les unités, les formes synthétiques autour desquelles s'organise le raisonnement du juge »<sup>42</sup>. À la lecture de l'ouvrage, il apparaît nettement que ces quelques grandes

---

<sup>38</sup> *IJAL*, p. 235.

<sup>39</sup> *IJAL*, p. 348.

<sup>40</sup> *IJAL*, p. 27.

<sup>41</sup> *IJAL*, p. 340.

<sup>42</sup> *IJAL*, p. 341.

représentations structurent l'élaboration du droit administratif tant en ce qui concerne sa formation (A) que sa formulation (B)<sup>43</sup>.

### A. La formation du droit administratif par la représentation

Parmi les grandes représentations qui semblent travailler la formation du droit administratif, J.-J. Bienvenu focalise pour beaucoup son raisonnement sur la volonté, les buts et la cohérence.

La première partie dépeint la composition par le juge de l'image de la volonté administrative pour faire voir l'acte administratif comme un acte juridique propre à l'Administration. J.-J. Bienvenu rappelle que l'usage du concept de volonté n'allait pas de soi, il répondait à la nécessité d'

établir que les actes de l'Administration sont dotés d'une certaine autonomie à l'égard de la réglementation afin que l'on puisse dégager la logique interne de chaque acte. Cette logique interne que l'interprétation dégagera est [...] la logique à laquelle obéissent la formation et le développement des manifestations de volonté<sup>44</sup>.

Partant, J.-J. Bienvenu montre comment le juge construit cette représentation d'une administration dotée de volonté dont on peut par conséquent contrôler l'acte. Il explique que l'opération d'interprétation consiste à s'emparer d'éléments de réalité (volonté des agents, éléments de réglementation par exemple) pour en faire des « indices de volonté »<sup>45</sup>. Puis, progressivement, la fonction représentative du concept de volonté apparaît : « la volonté a acquis une valeur fondamentale dans la construction de l'acte juridique puisqu'elle permet de donner une image de l'autonomie de ce dernier par rapport à la réglementation »<sup>46</sup>. Parallèlement, J.-J. Bienvenu ne se fait aucune illusion sur la réalité à laquelle serait supposée renvoyer cette représentation. Il souligne que

l'idée de volonté n'a, a priori, pas de contenu et il est dès lors très facile d'y faire référence pour élaborer une construction empirique de l'acte. Que le juge fasse référence à la volonté n'implique pas

---

<sup>43</sup> Cf. not J.-A. Mazères, « Les collectivités locales et la représentation. Essai de problématique élémentaire », *RDP*, 1990, p. 607 ; M. Doat, « Le jugement comme un récit », *L'office du juge*, Sénat, 2006, p. 396.

<sup>44</sup> *IJAL*, p. 33.

<sup>45</sup> *IJAL*, p. 63.

<sup>46</sup> *IJAL*, p. 344.

nécessairement que celle-ci corresponde à la recherche de la volonté réelle de l'auteur de l'acte. Le recours à la volonté peut servir de "support" à des considérations objectives<sup>47</sup>.

Ainsi, l'auteur révèle que la volonté est une représentation fictionnelle qui a en droit administratif la fonction qu'avait identifiée Nietzsche par ailleurs : « la doctrine de la volonté a été principalement inventée afin de punir, c'est-à-dire afin de trouver coupable »<sup>48</sup>. À ceci près qu'en droit administratif il s'agissait de punir l'acte et justement surtout pas son auteur. Le recours à l'image de la volonté n'est qu'« une technique de reconstitution de l'acte »<sup>49</sup> permettant de contrôler l'administration par cet acte et seulement par lui. En cela, la représentation de la volonté est bien précisément l'endroit où « le droit administratif français a inséré sa racine juridique dans l'acte d'administration et s'y est solidement implantée »<sup>50</sup>.

Parmi les représentations structurantes de la formation du droit administratif, J.-J. Bienvenu a ensuite insisté sur celle des buts de l'administration. Seulement, la détermination de ces buts n'est pas plus donnée que ne l'est celle de la volonté, le juge construit le but en fonction duquel il forme « les pouvoirs de l'administration » (partie 2, titre 1). L'auteur révèle comment le juge procède à cette construction du but en examinant « la précision jurisprudentielle des buts de l'action administrative » (section 1), « l'interprétation jurisprudentielle des buts légaux » (section 2) et « l'identification indiciaire du but législatif » (section 3). L'une des richesses de la thèse est de caractériser comment les représentations du but et de l'intérêt se croisent. Au sein d'un développement consacré à « l'interprétation des buts indéterminés de l'action administrative », il écrit :

n'existerait-il pas dans le raisonnement du juge l'intervention d'une notion intermédiaire qui puisse suffisamment le guider dans l'appréciation des faits ? L'étude de la jurisprudence la met en évidence : il s'agit de la notion d'intérêt<sup>51</sup>.

---

<sup>47</sup> *IJAL*, p. 344.

<sup>48</sup> F. Nietzsche, *Le crépuscule des idoles*, Flammarion, coll. GF, 2005, p. 158.

<sup>49</sup> *IJAL*, p. 344.

<sup>50</sup> M. Hauriou, *Précis de droit administratif et de droit public*, Sirey, 11<sup>e</sup> éd., 1927, p. 36.

<sup>51</sup> *IJAL*, p. 225.

Puis, il précise : « Affiner la règle de but, sélectionner les motifs, telle apparaît la fonction de l'intérêt »<sup>52</sup>. Il tient à revenir sur ce sujet en conclusion de l'ouvrage : « la fonction de l'intérêt en droit administratif est de sélectionner certaines données de fait traduisant la préoccupation de tenir compte de certaines valeurs »<sup>53</sup>. Les valeurs sont précisément celles qui structurent la représentation du but légitime de l'action administrative, tel que le conçoit le juge au regard de sa propre conception du rôle de l'Administration. Ces valeurs sont ensuite absorbées et recouvertes sous le sceau de l'intérêt (général) qui permet de finaliser la légalisation des pouvoirs par la cohérence avec les buts. La piste ouverte par J.-J. Bienvenu est singulièrement avant-gardiste en 1979.

Une autre piste avant-gardiste en 1979 est enfin l'attention portée à la représentation de la cohérence<sup>54</sup>. Dès l'introduction, J.-J. Bienvenu annonce :

L'étude de l'interprétation que nous allons conduire est [...] tout entière orientée dans la perspective d'une recherche par le juge d'une certaine cohérence du droit administratif. C'est cette idée de cohérence qui permet de relier l'interprétation à l'élaboration du droit administratif<sup>55</sup>.

Ainsi le juge s'attache par exemple à « la cohérence du matériau législatif »<sup>56</sup> et à « la cohérence des activités administratives »<sup>57</sup>. L'auteur identifie même un « impératif de cohérence qui pèse sur la description des données juridiques » en vertu duquel « le juge doit toujours accéder à une compréhension globale de la réalité juridique dans laquelle il va situer son raisonnement »<sup>58</sup>. Cet impératif de cohérence implique inévitablement une certaine esthétique de la représentation du droit administratif : harmonieux, équilibré, rationnel et exempt de contradictions. J.-J. Bienvenu invite encore à la recherche sur le sujet de l'esthétique du droit administratif dont l'une des fonctions principales est d'assurer sa crédibilité, mais

---

<sup>52</sup> *IJAL*, p. 223.

<sup>53</sup> *IJAL*, p. 350.

<sup>54</sup> Cf. depuis, F. Brenet, A.-L. Girard (dir.), *Cohérence et actes administratifs*, PUJP, 2020.

<sup>55</sup> *IJAL*, p. 25.

<sup>56</sup> *IJAL*, p. 245.

<sup>57</sup> *IJAL*, p. 306.

<sup>58</sup> *IJAL*, p. 339.

surtout, en réalité, sa légitimation. Cette esthétique de la cohérence trouve son prolongement dans la formulation du droit administratif.

## **B. La formulation du droit administratif par la représentation**

L'une des interrogations constitutives de la thèse est de montrer « comment le juge transforme ou reformule une norme »<sup>59</sup>. Pour répondre à cette interrogation, J.-J. Bienvenu indique que « le style du juge est fondamental pour connaître l'interprétation »<sup>60</sup>. En cela l'interprétation que donne à voir la thèse est « à l'origine [...] une lecture de textes »<sup>61</sup>, mais aussi une vaste opération d'écriture juridique grâce à laquelle le juge formule le droit administratif. Cette écriture constitue à son tour un champ de recherche montré et investi par J.-J. Bienvenu, sur le terrain de la rédaction des décisions de justice, mais pas seulement.

La manière de rédiger les décisions de justice fait partie de la texture même de la thèse en ce que l'objet de son auteur est le texte du juge. C'est en traçant la silhouette de ce dit que J.-J. Bienvenu réussit à montrer le non-dit, dans le contrechamp de la manière dont le juge motive ses décisions. Or, cette motivation à ses propres contraintes, et en particulier, à nouveau, la cohérence.

Chaque secteur du raisonnement juridictionnel portant sur l'acte juridique présente un même caractère fondamental : offrir la représentation cohérente d'un certain mécanisme, de l'interaction entre certains éléments, l'interprétation a pour résultat l'image d'un équilibre réalisé entre certaines données. Cet équilibre permet d'assurer la cohérence de la motivation des décisions juridictionnelles<sup>62</sup>.

Cet impératif de cohérence traduit le souci du juge de ce qu'il montre du droit administratif, mais aussi, de ce qu'il montre de lui lorsqu'il le rédige. Non seulement le droit administratif doit apparaître exempt de contradictions mais le juge ne doit pas apparaître comme l'auteur du droit administratif qu'il est pourtant. La force de l'image du juge « bouche de la loi » impose au juge d'effacer dans le texte le pouvoir que l'interprétation lui donne. On

---

<sup>59</sup> *IJAL*, p. 335.

<sup>60</sup> *IJAL*, p. 338.

<sup>61</sup> *IJAL*, p. 339.

<sup>62</sup> *IJAL*, p. 203.

voit donc un juge écrire le droit administratif en se dissimulant derrière d'autres textes (législatifs notamment) à leur tour représentés comme les véritables sources du droit.

J.-J. Bienvenu n'est pas dupe de cette représentation des sources. Il relève « l'infirmité du droit écrit à fournir l'ensemble des solutions aux problèmes juridiques » et ne manque pas d'en déduire que « dans toute interprétation serait alors incluse une critique des sources »<sup>63</sup>. Les sources seraient plutôt à chercher, en remontant l'interprétation, du côté des « grandes représentations stables »<sup>64</sup> que le juge élabore pour assurer la cohérence de son œuvre – le droit administratif. L'ouvrage invite donc à déjouer les mirages de l'écriture juridictionnelle qui érige en sources du droit administratif des textes qui ne sont en réalité que des prétextes.

Au-delà de la rédaction des décisions de justice, J.-J. Bienvenu attire l'attention sur l'enjeu fondamental de l'écriture : l'attribution de signification à des mots. La formulation du droit administratif est une vaste entreprise de signification. Selon l'auteur, les significations ne sont pas des choses qui précéderaient les mots et qu'il conviendrait de découvrir par le jeu de la définition. Les significations sont ce que le juge façonne en interprétant. Il n'y a pas de significations ou d'idées cachées à découvrir comme le suggérerait J. Rivero<sup>65</sup>. J.-J. Bienvenu assimile la signification à l'usage que le juge a d'un mot. Cela est particulièrement explicite lorsqu'il examine « l'usage du terme “droit” dans le raisonnement du juge »<sup>66</sup>.

Or, ces usages sont façonnés par des imaginaires, des « images », des « formes conceptuelles ». C'est bien vers l'analyse des formes symboliques<sup>67</sup> à partir desquelles le droit administratif est écrit que le texte de J.-J. Bienvenu conduit. Maintenant que « l'analyse de l'interprétation nous apparaît comme un vaste travail de composition qui mêle les données intuitives et les formes conceptuelles autour de quelques images fondamentales »<sup>68</sup>, quelles sont aujourd'hui ces

---

<sup>63</sup> *IJAL*, p. 21.

<sup>64</sup> *IJAL*, p. 340.

<sup>65</sup> J. Rivero, « Apologie pour les “faiseurs de système” », *D*, 1951, p. 99.

<sup>66</sup> *IJAL*, p. 307.

<sup>67</sup> Cf. les citations : E. Cassirer, *Le langage. La philosophie des formes symboliques. 1. Le langage*, Éditions de Minuit, 1972.

<sup>68</sup> *IJAL*, p. 352.



images, ces formes conceptuelles ? Comment se forment-elles ? À quoi servent-elles ? Que nous apprennent-elles sur ceux qui les élaborent et ceux qui les reçoivent ? Les réponses à ces questions sont au cœur de la technique juridique, « il n'est qu'à lire les arrêts »<sup>69</sup>. À charge pour les lecteurs de cette thèse de poursuivre l'œuvre ainsi ouverte par J.-J. Bienvenu, en l'interprétant à son tour pour tenter de répondre aux questions qu'elle offre.

Au terme de la lecture de cette thèse, « comment ne pas voir »<sup>70</sup> l'exceptionnelle clarification à laquelle elle procède en révélant les non-dits de l'interprétation. Cette clarification a elle aussi un contrechamp : J.-J. Bienvenu lui-même, dont la figure apparaît. Un texte trahit toujours son auteur, il l'a démontré à propos du juge, et lui-même n'échappe pas à la règle. Sans l'avoir connu ni même jamais rencontré, il me semble qu'il apparaît dans l'angle du mot « sens » autour duquel il a bâti son travail doctoral. La langue française a investi ce mot d'une magnifique polysémie. Il y a le sens comme perception, le sens comme signification et le sens comme direction. La poésie de ce mot est inépuisable dans la mesure où nous percevons le monde à travers la signification que nous lui donnons pour tenter de nous y orienter.

J.-J. Bienvenu a donné une nouvelle signification à l'interprétation et nous ne pouvons plus percevoir le droit administratif sans voir les nouveaux horizons de recherche qu'il nous montre. Ainsi, J.-J. Bienvenu apparaît comme l'incarnation de la sensibilité scientifique, dans toute l'essence du terme. « Nous avons toujours eu le souci de ne pas le méconnaître »<sup>71</sup>.

---

<sup>69</sup> *IJAL*, p. 227.

<sup>70</sup> *IJAL*, p. 137.

<sup>71</sup> *IJAL*, p. 352.