

LA PROTECTION DES DROITS DU CITOYEN EN FRANCE DEPUIS LA RÉVOLUTION DE 1789

ΟΜΙΛΙΑ ΤΟΥ ΑΝΤΕΠΙΣΤΕΛΛΟΝΤΟΣ ΜΕΛΟΥΣ ΤΗΣ ΑΚΑΔΗΜΙΑΣ ΑΘΗΝΩΝ

K. PIERRE VILLARD

Deux circonstances m'ont conduit à exprimer au Président de votre Académie, qui a bien voulu l'accepter, le souhait de traiter de La protection des droits du citoyen en France depuis la Révolution de 1789.

La première était de parler devant vous, successeurs d'une institution qui remonte à vingt-cinq siècles et d'une culture qui a découvert les notions fondamentales du droit, dans son acception la plus noble et la plus large. Le droit s'oppose à la force aveugle. La philosophie grecque, initiatrice de la culture juridique, la christianisation du droit, la réflexion des légistes byzantins dans l'oeuvre de Justinien, la volonté de fusion de toutes les traditions dans les Basiliques, la subtilité des juristes helléniques actuels, assignent ainsi au droit une place parmi les plus éminentes dans votre civilisation.

La seconde circonstance fait que l'honneur que vous m'accordez s'inscrive dans le temps de la commémoration du Bicentenaire de la Révolution Française. Nos deux peuples ont en commun le goût de l'abstraction qui a ainsi donné à notre pensée un caractère universel. Ils ont aussi en commun la volonté de faire prédominer la dignité humaine, en application de principes généraux, dégagés par la philosophie grecque antique et présents avec une extraordinaire puissance dans la culture française du XVIIIème siècle.

Traiter de la déclaration des droits de 1789, si célèbre, suppose de trouver de nouveaux et grands thèmes de réflexion? Sans doute des spécialistes de la pensée ont-ils ce privilège; le juriste que je suis n'a pas reçu cette grâce. Aussi le sujet de ma conférence sera-t-il fort modeste: examiner seulement la protection des droits du citoyen, depuis que la déclaration de 1789 a proclamé les grands principes sur lesquels nous vivons.

Il n'est pas question ici de traiter de la législation exceptionnelle, comme celle de la Terreur, ou des nombreuses révolutions ou périodes de crises que nous avons vécues. Ces aspects sont trop connus et les rappeler permettrait seulement de constater les violations flagrantes des droits de l'homme. L'appréciation que l'on peut porter sur ces événements tragiques est aussi personnelle que politique. Nous cherchons seulement à examiner comment la protection des droits du citoyen a été assurée hors de ces périodes tourmentées.

La déclaration forme l'un des jalons essentiels dans le cheminement de la pensée européenne vers l'Etat de droit ainsi que nous le concevons, précisément depuis la fin du XVIIIème siècle. Les Anglais, en 1688, et les Américains, entre 1776 et 1787, notamment, avaient élaboré des textes qui ont inspiré, pour partie, les Constituants. Le Bill of Rights a été, surtout, une espèce de mythe pour les philosophes du XVIIIème siècle; il n'en est pas de même des déclarations américaines, parce que Français et Américains avaient noué des contacts nombreux. Toutefois, la conception générale des déclarations américaines vise à protéger efficacement des situations juridiques particulières tandis que la déclaration française prétend à l'universalité. Cette abstraction s'oppose ainsi au pragmatisme des Anglais et des Américains comme à celui de notre monarchie traditionnelle.

A la veille de la Révolution, la tradition ne suffisait plus à fonder le droit, tant elle avait été combattue par les philosophes. Les Français ont découvert, tout à coup, qu'ils n'avaient pas de constitution. Jusque-là, pourtant, ils avaient cru fermement le contraire, car les lois fondamentales étaient seulement coutumières. Répudiant la coutume, les Etats Généraux se proclamèrent-ils bientôt Assemblée Nationale Constituante. Parmi les grands textes votés, la déclaration du 26 août 1789 est, peut-être, le plus beau titre de gloire de la Constituante: elle est à la fois la destruction de l'Ancien Régime et la fondation du nouvel ordre politique: La souveraineté réside dans la Nation et non plus dans le monarque. A l'arbitraire a été substitué le règne de la Loi.

L'abstraction de la déclaration qui a rendu possible l'extrême concision du texte, n'était pourtant pas aussi éloignée qu'on l'a souvent cru de la nouvelle philosophie monarchique à la suite des mutations profondes qui avaient affecté les institutions françaises particulièrement depuis l'avènement de Louis XVI en 1774. Il nous suffira d'en donner une seule preuve, l'édit de février 1776 qui porte suppression des corporations rédigé par Turgot et Dupont de Nemours; traitant d'un domaine fort technique, l'on n'en est que plus surpris de relever l'ampleur des considérations générales développées par le roi dans l'immense préambule, fondé sur les notions suivantes.

L'individu et non le corps est doté des droits fondamentaux: liberté, égalité, propriété; la raison triomphe de la tradition et des préjugés; la nature est préférable aux contraintes de la société; les règles politiques doivent être conformes au droit naturel; le bonheur sera atteint par la justice et la bienfaisance; le progrès se développera nécessairement dès que les entraves anciennes à l'harmonieux développement de l'individu auront disparu. Et si, traditionnellement, les sujets n'avaient que des devoirs, le roi proclame leurs droits et même le droit de travailler est défini comme un droit inaliénable de l'humanité.

On le voit, ni dans le fond, ni dans la forme, la déclaration de 1789 ne constitue une rupture dans la pensée politique française de la seconde moitié du XVIII^{ème} siècle. Si la déclaration marque l'anéantissement de l'ancienne constitution coutumière, la monarchie elle-même avait contribué à détruire ses propres fondements, les plus anciens et les plus solides. On le constate: Louis XVI avait tendu à substituer à l'empirisme traditionnel, assez proche de celui des Anglais ou des Américains, une philosophie politique abstraite, préparant ainsi l'oeuvre des Constituants.

Le nouveau dogme a été la séparation des trois pouvoirs. Dans le préambule de la déclaration pourtant sont seuls mentionnés les pouvoirs législatif et exécutif: il n'y a aucune allusion au pouvoir judiciaire. L'équilibre entre les pouvoirs se trouve ainsi absent du texte fondamental. Ce silence était prémonitoire de notre histoire depuis 1789: elle n'est que celle de la lutte entre l'Exécutif et le Législatif: le pouvoir judiciaire n'a existé, en fait, qu'avant 1789 et a disparu, en droit, au moment même où la constitution de 1791 proclamait la trilogie fameuse.

Résumant toute leur pensée, afin d'assurer la pérennité de leur oeuvre, les Constituants inscrivent à l'article 16:

“Toute société dans laquelle la garantie des droits n'est pas assurée, ni la séparation des pouvoirs déterminée, n'a point de constitution”.

On ne saurait énoncer principe de façon plus catégorique et lapidaire: si la garantie des droits n'est pas assurée, l'Etat n'a pas de constitution. Telle est bien, sans doute, la pierre angulaire du nouvel édifice. En d'autres termes, la sanction du droit est, à l'égal de la séparation des pouvoirs, l'autre dogme des hommes de la Révolution. L'inclination des Français pour les principes a été souvent critiquée; nous aurions négligé ce qui est l'essentiel, la sanction du droit. Il nous paraît donc nécessaire de voir comment, essentiellement sous l'angle juridictionnel et administratif, la protection des droits du citoyen a été conçue, d'abord pendant la période révolutionnaire, puis au cours des XIX^{ème} et XX^{ème} siècles. L'idée générale qui dominera les développements sera non pas que nous avons négligé la protection des droits de l'homme mais que nous avons conservé, par delà notre Révolution, l'essentiel de la conception monarchique du pouvoir.

I. LA PROTECTION DES DROITS DU CITOYEN SOUS LA RÉVOLUTION

Elle repose sur la nouvelle organisation juridictionnelle profondément réformée entre 1789 et 1791. L'oeuvre de la Constituante est caractérisée par la réorganisation des tribunaux de droit commun et la destruction des juridictions d'exception de toute nature; cette réforme était l'aboutissement des efforts de la monarchie, entre 1771 et 1788 la réalisation des vœux exprimés dans les cahiers de doléances et des termes de la déclaration du 26 août.

On a beaucoup loué, à juste titre, la simplicité de l'organisation et la définition précise des compétences des nouveaux tribunaux. Les progrès étaient immenses. Parmi les dispositions principales deux méritent d'être soulignées: tous les magistrats sont élus (sauf le procureur du roi) à temps et inamovibles et non plus titulaires d'offices vénaux et héréditaires. Les décisions doivent être motivées.

Cette impression positive doit être nuancée si l'on étudie l'ensemble de la réforme des institutions juridictionnelles. En effet, en même temps qu'ils créaient l'ordre judiciaire, les Constituants instauraient l'ordre administratif. L'esprit en est sensiblement différent. La cause de cette divergence tient au fait que le principe monarchique d'autorité, contrairement à ce que l'on croie souvent, demeure intact.

La violation immédiate et flagrante par les Constituants du principe de la séparation des pouvoirs constitue le principal caractère de la réforme pour laquelle les Constituants ne surent, longtemps, quel parti adopter: fallait-il confier le contentieux au pouvoir judiciaire ou le remettre à des tribunaux administratifs? Les hésitations sont particulièrement sensibles lors du vote de la loi des 16-24 août 1790: les Constituants n'ont confié au pouvoir judiciaire que les attributions des plus anciennes cours royales; en conséquence, une très importante partie du contentieux administratif a été réservée.

Enfin, la loi des 6-7 et 11 septembre 1790 fut adoptée et attribua la plus grande partie du contentieux administratif à l'administration qui devenait ainsi juge et partie. Une telle décision est stupéfiante quand elle est rapprochée des principes de 1789 mais s'inscrit dans la perspective même des institutions de l'ancien régime: la solution adoptée par les Constituants a consisté à transférer, en bloc, les attributions juridictionnelles récentes confiées pour l'essentiel, à partir de Louis XIV, aux intendants, c'est-à-dire à l'administration active. Ainsi l'esprit même de l'ancien régime a-t-il survécu, au point de vue juridictionnel.

L'architecture d'ensemble de notre système actuel était dressée. Toute l'évolution du droit monarchique de la fin du XIII^{ème} siècle jusqu'à 1789 se trouvait consacrée. Le poids de la tradition est donc écrasant dans la formation du système juridictionnel français. Les Constituants, malgré leur volonté de rupture, ont ainsi assuré la continuité en conservant des dispositions parmi les plus contestables du droit monarchique: la confusion de la juridiction et de l'administration, condamnée dans la déclaration des droits de 1789, en application du principe de la séparation des pouvoirs. Seule l'histoire permet d'expliquer ce choix, peut-être inconscient, des hommes de 1789: l'Assemblée Constituante maintenait à l'Etat les prérogatives qui lui avaient appartenu dans le cadre d'une philosophie politique que cette même assemblée venait de solennellement condamner.

Ces dispositions qui heurtent un esprit logique ne sont pourtant pas les seules qui aient été votées par l'Assemblée Constituante et qui aient contribué à maintenir un système juridictionnel peu favorable à la protection des droits de l'homme. En voici quelques autres.

Par opposition à l'ordre judiciaire, l'ordre administratif ne comporta pas, à l'origine, de voies de recours. Ce système, en contradiction évidente avec les principes de la déclaration, fut corrigé par la création de la hiérarchie juridictionnelle, instituée par la loi des 7-14 octobre 1790 et développée par celle des 27 avril-25 mai 1791: ainsi était recréé un conseil d'Etat, juge de droit commun et tribunal suprême, en matière administrative. Le parallélisme était parfait entre la hiérarchie administrative et la hiérarchie juridictionnelle: les mêmes hommes étaient tantôt administrateurs, tantôt juges; aucune forme ne distinguait les actes administratifs et juridictionnels. L'ancien régime se survivait dans ses traits les plus critiquables.

Il en était de même dans le domaine des conflits. Deux ordres juridictionnels ayant été créés, des conflits étaient, en effet, inévitables. Avant 1789, le roi, source de toute justice, prononçait en Conseil sur les conflits d'attribution. La loi des 7-14 octobre 1790 maintint cette solution. Le roi constitutionnel demeurait donc, comme le souverain absolu, le juge des conflits. Logique dans la conception d'ancien régime, cette disposition était la négation même de la séparation des pouvoirs puisque le roi qui n'était plus que le chef du pouvoir exécutif jugeait toujours les conflits entre le pouvoir judiciaire et le pouvoir exécutif. La justice retenue, pourtant si sévèrement critiquée au XVIIIème siècle, survivait à la ruine de l'absolutisme.

La puissante tradition monarchique se maintint également dans le domaine de l'interprétation de la loi qui fut interdite au pouvoir judiciaire. En effet, le tribunal de cassation, ne disposait que d'un pouvoir d'interprétation extrêmement limité par l'existence du référé législatif: cette procédure le contraignait à demander, en certains cas, l'interprétation de la loi au pouvoir législatif lui-même. Cette disposition, surprenante pour nous, n'est que le maintien de la législation de l'ancien régime, rappelée, notamment dans l'ordonnance civile se 1667 qui réservait au roi l'interprétation en cas de doute ou de difficulté. Cette règle, logique dans le système monarchique, car elle assurait l'unité de l'interprétation, n'avait plus de fondement après 1789, des lors qu'avait été proclamé le principe de la séparation des pouvoirs. L'explication, une fois encore, est historique: il a été impossible, pour les Constituants, de ne pas conserver une prérogative essentielle de l'autorité souveraine.

Un même souci domine aussi la mise en jeu de la responsabilité des agents de la fonction publique. Pourtant, l'article 15 de la déclaration de 1789 porte une disposition dépourvue de toute ambiguïté: "La société a le droit de demander compte à tout agent

public de son administration". Cette règle n'est pas une innovation: sous la monarchie ont été intentées des poursuites contre des agents du roi, officiers ou commissaires. L'application du principe semble s'être parfois heurtée à l'esprit de corps ou à la raison d'Etat. Ainsi s'explique le solennel article 15 qui nous paraît, actuellement, aller de soi. Toutefois, jusqu'au décret du 19 septembre 1870, les poursuites dirigées contre un fonctionnaire administratif étaient subordonnées à une autorisation préalable, même lorsqu'elles étaient fondées sur des faits personnels, dès lors que ces faits avaient été commis dans l'exercice des fonctions. Ainsi le principe de la séparation des pouvoirs a-t-il encore renforcé la protection des agents de la fonction publique en conférant au nouveau texte un caractère légal et général que les pratiques, souvent condamnables, de la monarchie ne possédaient pas.

Cette règle avait été posée dès le décret du 14 décembre 1789, confirmée par la loi des 7-14 octobre 1790 et consacrée aussi solennellement que le principe de responsabilité en 1789, dans le célèbre article 75 de la constitution de l'an VIII: "Les agents administratifs, autres que les ministres, ne peuvent être poursuivis pour des faits relatifs à leur fonctions qu'en vertu d'une décision du Conseil d'Etat: en ce cas, la poursuite a lieu devant les tribunaux judiciaires".

Les Constituants avaient donc conservé, dans leur refonte de l'organisation juridictionnelle, l'esprit même des principes les plus fondamentaux de l'absolutisme. L'on sait quelles déviations préjudiciables à la protection des droits des citoyens subirent bientôt ces institutions. Les survivants de la Terreur rêvèrent l'équilibre entre les pouvoirs et instaurèrent la séparation la plus rigide que nous ayons connue dans la constitution de l'an III; le Directoire ne fut pourtant qu'une succession de coups d'Etat: les libertés individuelles eurent durement à souffrir. Malgré les révolutions de palais, une réorganisation insensible des institutions avait été menée à bien par les ministres qui travaillaient avec ténacité dans l'ombre des Directeurs. L'orientation était nette: un retour incontestable aux techniques et aux principes mêmes de l'ancien régime. Rien d'important n'avait été modifié dans l'organisation juridictionnelle, sinon pour renforcer l'autorité du Pouvoir exécutif. A la veille du 18 brumaire an VIII, la voie était tracée pour Napoléon Bonaparte.

Comment se présente donc la protection des droits du citoyen depuis le début du XIX^{ème} siècle?

2. LA PROTECTION DES DROITS DU CITOYEN DEPUIS LE DÉBUT DU XIX^{ÈME} SIÈCLE

La proclamation des consuls de la République du 24 frimaire an VIII (15 décembre 1799) qui présentait aux citoyens la nouvelle constitution, porte cette conclusion: "Citoyens, la Révolution est fixée aux principes qui l'ont commencée: elle est finie".

L'on sait que Napoléon a été bien au-delà de cette définition lapidaire de la philosophie du nouveau régime politique: le Consulat et l'Empire ont été caractérisés par une rigueur inconnue des souverains les plus autoritaires des XVIIème et XVIIIème siècles. Si la constitution de l'an VIII ne contient aucune déclaration des droits ou des devoirs, il est juste de rappeler que les dispositions générales contenues au titre VII, articles 76 à 95 en tiennent lieu, pour l'essentiel. Le despotisme de Napoléon laissa peu de champ à l'exercice de ces garanties.

La restauration des techniques de l'ancien régime s'est accentuée et accélérée dans l'ensemble des institutions. Pour l'organisation juridictionnelle, les modèles de Louis XV et Louis XVI et ceux de la Révolution ont été fusionnés: ces traits sont devenus classiques. Il n'est pas nécessaire d'insister sur l'ordre judiciaire, fermement tenu en main par Napoléon. En revanche, de très profondes réformes qui se situaient, elles aussi, dans le prolongement de l'ancien régime, affectèrent le contentieux administratif: il s'agit essentiellement de la création du Conseil d'Etat qui sera examiné, sous le seul angle de la juridiction administrative. La nomination et la révocation des membres sont prononcées par le chef de l'Etat. Le Conseil d'Etat n'est qu'une instance consultative qui rend des avis, soumis à la sanction du premier consul. La justice retenue qui avait disparu dans l'ordre judiciaire en 1789, mais avait été conservée dans l'ordre administratif, a ainsi été consacrée dix ans plus tard. Aucune forme ne distingue les affaires administratives des affaires contentieuses jusqu'à 1806, année de la création de la commission du contentieux, chargée de faire l'instruction et de préparer les rapports; les analogies sont évidentes avec les réformes du contentieux administratif décidées par Louis XVI entre 1777 et 1789, avec la création du comité contentieux des finances et du comité contentieux des départements. La technique monarchique est réintroduite: le décret du 22 juin 1806 n'est que la transposition du grand règlement de 1738 rédigé par le chancelier d'Aguesseau pour les instances soumises au conseil du roi.

Les attributions originelles immenses du Conseil d'Etat ont été précisées progressivement; il s'en faut pourtant de beaucoup que le Conseil d'Etat puisse se prononcer sur toutes les affaires contentieuses: certaines lui échappent, étant considérées comme des actes de gouvernement, excluant par nature tout contrôle juridictionnel. L'on voit ainsi combien le pouvoir politique, au début du XIXème siècle, tout en semblant réduire son emprise, a réussi à conserver l'essentiel du contentieux administratif sous sa coupe, c'est-à-dire à contrôler strictement la protection des droits du citoyen.

L'appréciation portée sur la justice consulaire et impériale ne peut manquer d'être sévère: l'ordre judiciaire, manquant des garanties indispensables d'indépendance, n'a pu protéger les droits des citoyens contre l'arbitraire du maître; pour l'ordre administratif, Napoléon a affirmé qu'il avait toujours signé les avis que lui soumettait le Conseil d'Etat

et prétendu qu'il n'était qu'une "griffe". Cette surprenante soumission de l'empereur à ses légistes ne doit pas faire illusion: il était inutile de déférer au Conseil d'Etat des affaires qui n'avaient aucune chance d'être examinées ou de recevoir la sanction de Napoléon: une auto-censure existait ainsi de la part des citoyens et du Conseil d'Etat lui-même. Le Conseil évitait de rédiger des avis qui eussent irrité l'empereur. Dans ces conditions Napoléon n'avait aucune raison de refuser sa sanction.

L'empereur avait, en effet, clairement défini son but, dans une formule aussi terrible par son hypocrisie que par son cynisme, en 1806, lors précisément de la création de la commission du contentieux:

"Je veux instituer un corps demi-administratif, demi-judiciaire, qui réglera l'emploi de cette portion d'arbitraire nécessaire dans l'administration de l'Etat... Je veux qu'on gouverne l'Etat par des moyens légaux et qu'on légalise par l'intervention d'un corps constitué ce qu'on peut être obligé de faire hors la loi" (Pelet de la Lozère).

L'évolution des institutions juridictionnelles en France, depuis la fin de l'Empire, a été parfois durement marquée par les changements fréquents de régimes politiques. Chaque gouvernement a voulu avoir non des juges mais ses juges, qu'il s'agisse de l'ordre administratif ou de l'ordre judiciaire. Pour s'en tenir au contentieux administratif, le principe d'autorité hérité de l'ancien régime s'est maintenu pendant la majeure partie du XIXème siècle.

Le lent déclin de la justice retenue est toutefois l'élément le plus remarquable de cette période. La pratique, sauf rarissimes exceptions, montre que le chef de l'Etat a toujours sanctionné les avis du Conseil. Sauf sous la Seconde République, la justice retenue s'est maintenue jusqu'à la loi du 24 mai 1872 qui a conféré définitivement la justice déléguée au Conseil d'Etat. Des survivances, il est vrai fort réduites, existent encore comme le jugement des prises maritimes ou le recours pour abus en matière ecclésiastique. Ainsi, on peut dire que l'ancien régime n'a disparu, pour l'essentiel, en ce qui concerne le contentieux administratif, qu'au tout début de la IIIème République. Une évolution analogue se retrouve pour la grave question des conflits, achevée, elle aussi en 1872. L'esprit de la déclaration des droits de l'homme s'imposait enfin, définitivement. Mais la tradition d'autorité se maintenait aussi; le président du Tribunal des conflits est le ministre de la justice; certes, le ministre a le bon goût de n'y paraître qu'en cas de partage des voix; telle est l'ultime mais non négligeable survivance de la tradition d'autorité monarchique.

Bien d'autres limitations à l'exercice des droits de l'homme peuvent être relevées au XIXème siècle. La théorie des actes de gouvernement, mise en pleine lumière sous la Restauration, interdisait à la juridiction administrative de connaître de certaines affaires. Un arrêt de 1900 a anéanti les excès engendrés par cette théorie.

L'autre caractère critiquable de la juridiction administrative provenait aussi de la confusion entre l'administration et la juridiction dans la fameuse théorie du ministre-juge qui, de façon paradoxale, constitue le triomphe posthume de l'absolutisme monarchique. Cette théorie a été élaborée dès le début du XIXème siècle.

Les citoyens se trouvaient d'autant plus démunis devant les chefs des administrations centrales que, jusqu'à 1864, aucune forme ne distinguait les décisions juridictionnelles et administratives prises par les ministres. On notera que ce progrès ne provient pas d'un régime particulièrement libéral puisqu'il s'agit de celui de Napoléon III. Les critiques de la doctrine n'ont emporté de conséquence qu'un quart de siècle plus tard: en effet, l'arrêt Cadot du 13 décembre 1889, pris sous l'impulsion de Laferrière, président de la section du contentieux du Conseil d'Etat, porte condamnation définitive de la confusion de l'administration et de la juridiction. Ainsi était consacrée la compétence du Conseil d'Etat comme juge de droit commun. Toutefois, seules ont disparu les conséquences inadmissibles de la théorie du ministre-juge: la loi du 17 juillet 1900 l'a consacrée sous la forme de la règle de la décision préalable selon laquelle la juridiction administrative ne peut être saisie en premier ressort que par une requête dirigée contre une décision de l'administration; le seul fondement de la règle, la théorie du ministre-juge, est donc historique.

CONCLUSION

Deux siècles après notre grande révolution, la déclaration de 1789 demeure aussi actuelle. Certes, la Déclaration Universelle a étendu le champ de la protection des droits fondamentaux; si ce texte était nécessaire, pour le XXème siècle, il n'a rien enlevé au rayonnement de celui de 1789.

En France, depuis la première guerre mondiale et surtout depuis la fin de la seconde, la protection des droits a été mieux assurée. Les membres de l'ordre administratif possèdent de sérieuses garanties d'indépendance. Sur ce point, ils se sont rapprochés de l'ordre judiciaire. En 1946 et 1958, a été affirmée la valeur constitutionnelle de la déclaration de 1789. Plus encore, dans la pratique, le respect des droits du citoyen paraît être, dans l'ensemble, mieux assuré. J'en prendrai deux exemples, de nature fort différente, mais qui montrent qu'à l'abstraction qui nous séduit toujours autant s'est joint le goût pour le concret que ne renieraient pas les Anglais ou les Américains.

Le premier est fort connu: le Conseil constitutionnel a été fort critiqué lors de sa création, en 1958, et même longtemps après, surtout par les partis de gauche et des représentants de la doctrine. La preuve est faite, après trente ans, qu'il joue un rôle essentiel dans la protection des droits.

Le second exemple tranche sur le précédent par sa modestie: il est enfin possible, en France, d'exécuter les décisions juridictionnelles rendues contre l'administration. Il ne suffit pas, en effet, d'obtenir du juge une décision exécutoire: encore faut-il que cette décision puisse être exécutée. Or une tradition constante, depuis la monarchie, interdisait d'employer les voies d'exécution ordinaires contre l'administration. Depuis la loi du 16 juillet 1980, l'administration peut être condamnée à exécuter, comme un simple citoyen, sous peine d'astreinte.

Ainsi, au terme d'une évolution de deux siècles, au cours de laquelle nous avons relevé la permanence du principe d'autorité de la monarchie française, hérité de la tradition impériale romaine, on peut dire que par des voies indirectes, longues et incertaines, l'ordre judiciaire et l'ordre administratif concourent, chacun dans sa sphère, à ce que souhaitaient ardemment les Constituants: le triomphe de la séparation des pouvoirs et, plus encore, la garantie des droits, comme le proclame le célèbre article 16 de la déclaration des droits de l'homme et du citoyen du 26 août 1789.