

TENTATIVE MODERNE DE CODIFICATION. LE CADRE LÉGISLATIF.

Depuis 1953, on assiste à une nouvelle tentative de codification. Même dans sa forme, le nouveau code sera très différent du décret du 31 mai 1862. Celui-ci ne consacrait en effet que 29 articles aux règles générales et 864 articles à des cas particuliers se rapportant soit à l'État, soit à diverses collectivités, soit à divers établissements publics de l'époque. Il allait jusqu'à décrire les obligations de tel ou tel comptable spécial. Le code en préparation a l'ambition de faire surtout une présentation de règles communes, applicables à l'ensemble du secteur public ; par suite, il doit être plus clair et plus stable. Les règles particulières à certaines personnes morales doivent devenir l'exception.

Le premier problème consiste à établir un cadre législatif homogène. Les rédacteurs du décret du 31 mai 1862, ne disposant pas de la procédure des décrets-lois, n'ont pu y parvenir et ont dû se contenter d'établir un code réglementaire fondé sur cinquante années de législation désordonnée, ou sur de simples traditions. Une expérience partielle d'harmonisation législative a donc été tentée en 1953 par deux décrets-lois déjà cités du 9 août et du 30 septembre. Sous le nom de « responsabilité des comptables publics » ces textes traitent en réalité toute la matière qui doit faire l'objet de la partie du code législatif réservée aux comptables (1).

Il a fallu, à cette occasion, tracer la délicate frontière entre le domaine de la loi et le domaine du règlement. Les idées dont on s'est inspiré pour effectuer ce travail ont été les suivantes :

- Sont du domaine de la loi en matière de comptabilité publique :
- 1° Des principes clairs qui doivent être formulés d'une façon sommaire ;
 - 2° Tout ce qui a trait aux pouvoirs des ordonnateurs, et aux relations des ordonnateurs avec les assemblées ou les conseils ;
 - 3° Tout ce qui touche au droit des tiers ;
 - 4° Tout ce qui modifie ou complète le statut légal de la fonction publique.

(1) Avec deux exceptions notables concernant l'une le jugement des comptables, l'autre la procédure de contentieux dans les relations des comptables avec les tiers. Ces deux sujets ont été réservés en raison de leur complexité.

Tout le reste appartient aux règlements.

Sur ces bases qui n'ont pas été contestées par le Conseil d'État on est parvenu à condenser en 37 articles qui tiennent dans une petite brochure de l'imprimerie des Journaux officiels, toutes sortes de sujets qui avaient été laissés dans l'ombre et la matière de 150 articles du décret du 31 mai 1862. La preuve est faite qu'on peut réaliser des progrès énormes, dans le sens de la concision et de la clarté.

Un second texte est intervenu depuis : le décret-loi organique du 19 juin 1956. Son objet est à la fois plus important et plus limité. Il traite de la forme générale des comptes de l'État et des relations des ordonnateurs de l'État avec le Parlement. Il devrait être repris dans la codification d'ensemble.

LE CODE RÉGLEMENTAIRE ET LA GUERRE DES CONTRESEINGS.

Le second problème est celui du code réglementaire. Après quelques années de travail une commission d'experts a réussi à bâtir un premier projet d'environ cent cinquante articles qui permettrait d'abroger la moitié des articles du décret du 31 mai 1862 et bon nombre de décrets postérieurs. Mais, tant que cette réglementation ne sera pas promulguée, le remaniement législatif tenté en 1953 demeurera lettre morte (car l'application du nouveau cadre législatif est subordonné à la parution d'un décret). Avant de franchir cette dernière étape, on se heurte à deux difficultés sérieuses :

- la première tient à l'incertitude de notre position dans les Territoires d'Outre-Mer. Il n'est pas besoin de décrire les obstacles que l'on rencontre lorsque l'on essaye de résoudre un problème réglementaire, alors que les principes mêmes de la gestion politique dans ces territoires subissent une évolution accélérée qui n'est pas toujours très cohérente. Admettons que c'est une difficulté transitoire.
- la deuxième difficulté est un épisode de ce que l'on pourrait appeler « la guerre des contreseings ». Elle mérite quelques développements car elle est riche d'enseignements.

Respectant, non sans réticence, le précédent du décret du 31 mai 1862, les administrations admettent toutes que les