

exercé une influence profonde sur les structures même de la France. Ils ont abouti à la création d'une institution originale : le Trésor dont le rôle économique et monétaire ignoré du grand public est devenu un élément essentiel de l'évolution de notre pays. Sa description fera l'objet du chapitre IV.

Inversement, les transformations politiques et sociales ainsi que les conflits d'idéologie ont ébranlé à plusieurs reprises les principes de la comptabilité publique. Dans une très large mesure, les mécanismes financiers qui obéissent à ces principes sont liés à la conception d'un État centralisé dont l'autorité repose sur le Droit. Le chapitre V montrera comment l'évolution moderne qui menace à la fois de provoquer un éclatement de l'État, et de substituer la prédominance de la technique à celle du droit se poursuit au prix de délicates adaptations.

## CHAPITRE PREMIER

### LE PRINCIPE JURIDIQUE DE LA DISTINCTION ENTRE L'OPPORTUNITÉ ET LA RÉGULARITÉ

La distinction entre l'opportunité et la régularité est le concept juridique qui s'accorde avec la notion de plan — plan annuel ou plan permanent — d'organisation des services. Est régulier, ce qui rentre dans le cadre préconçu du plan. Est opportun, ce qui est laissé à l'initiative de chaque fonctionnaire.

A tous ceux qui ont appartenu à une administration ou qui ont pris contact avec une administration, cette distinction de l'opportunité et de la régularité doit apparaître comme fondamentale, car elle représente deux domaines d'action très différents. Passant brusquement de l'un à l'autre, on éprouve le sentiment de changer de climat.

La première question que se pose celui qui s'assied dans un fauteuil de fonctionnaire est certainement : « Que puis-je faire et que dois-je faire ? » Ou en termes de droit : « Dans quelle mesure suis-je juge de l'opportunité ? Dans quelle mesure suis-je soumis à la règle ? »

Quelle est la nature exacte de cette distinction ? Quel est le domaine normal de la régularité ? Quels sont ses fondements juridiques ? Quelle est son évolution ? Tels sont les quatre problèmes qui seront abordés successivement au cours de ce chapitre.

\*  
\*  
\*

#### A) Nature exacte de cette distinction

LE LIEN AVEC LA DISTINCTION ADMINISTRATIVE ENTRE LES ORDONNATEURS ET LES COMPTABLES.

Prenons le cas d'un directeur de matériel d'une administration centrale agissant en qualité de mandataire du ministre. Il trouve au budget de son ministère un certain chiffre de