

à des répercussions qui peuvent être très sérieuses, mais qui sont très variées dans leurs modalités et qui influencent surtout la carrière des intéressés.

PEUT-IL Y AVOIR CONFLIT ENTRE LA RÉGULARITÉ ET L'OPPORTUNITÉ ?

Existe-t-il des possibilités de « chevauchement » entre les deux zones ?

On peut communément soutenir que *les considérations d'opportunité ne doivent intervenir que lorsqu'il n'existe pas de règle*.

Si ce principe n'admettait aucune dérogation, il n'y aurait pas de problème. La distinction serait toujours facile à établir.

*Mais il y a des dérogations.* L'établissement d'une règle suppose en effet une prévision et il est impossible de tout prévoir. Des circonstances exceptionnelles peuvent faire que l'application automatique d'une règle ait des conséquences très fâcheuses pour l'intérêt général. Il y a donc des cas où l'on peut se demander si les considérations d'opportunité ne doivent pas l'emporter sur la régularité et la réponse doit être parfois positive. Il est naturel cependant de subordonner une telle éventualité à un certain nombre de précautions.

Très généralement, il est admis que nul ne peut invoquer l'excuse de l'opportunité contre la règle *s'il n'agit pas en pleine clarté*. Quiconque a dissimulé est présumé coupable ; c'est une très sage tradition de l'administration française.

Après avoir formulé cette réserve qui reste valable en toute hypothèse, nous pouvons établir une distinction selon la gravité des infractions.

Les petites irrégularités — très nombreuses — peuvent être tolérées par les comptables en raison même du système de responsabilité personnelle et pécuniaire qui leur est imposé. Nous parlerons longuement de ce mécanisme de responsabilité. Mais dès maintenant nous pouvons observer qu'un comptable, du fait qu'il peut être amené à rembourser de ses propres deniers les conséquences d'une irrégularité, peut prendre le risque d'accepter une irrégularité dont les conséquences ne lui paraissent pas sérieuses. Le contrôleur spécialisé qui n'a pas la qualité de comptable est dans une situation beaucoup

plus délicate, car lui aussi est obligé d'admettre des tolérances et il lui est très malaisé de mesurer jusqu'où il peut aller.

Quand il s'agit d'infraction importante que le comptable ou le contrôleur spécialisé ne peut prendre la responsabilité de tolérer, le fonctionnaire qui veut déroger à la règle pour des raisons d'opportunité, doit poser le problème à son supérieur hiérarchique, s'il a le temps et les moyens de l'informer. C'est un cas classique où la « couverture » du chef est considérée comme indispensable, et il faut qu'il en soit ainsi si l'on veut éviter que la règle perde sa force obligatoire.

Rappelons ensuite que, en droit français, l'autorité qualifiée pour instituer une règle est toujours qualifiée pour instituer une exception, à condition de le faire *dans la même forme*. Si cette procédure est suivie, il n'y a plus à proprement parler d'irrégularité. Une tolérance administrative, dont on pourrait relever de nombreux exemples depuis la fin de la guerre, tendrait maintenant à accepter l'idée qu'une autorité qui a institué une règle peut autoriser une dérogation *même sous une autre forme*. Une décision ministérielle (non publiée) pourrait déroger à un arrêté ministériel (publié au *Journal officiel*). Un ministre pourrait déroger à un texte de loi en avertissant le Parlement, et à une réglementation budgétaire en avertissant les Commissions des Finances. Ces pratiques sont d'une valeur juridique très douteuse. Elles peuvent permettre des abus et elles facilitent sinon des dissimulations, du moins des commencements de dissimulation. Elles se rattachent cependant à la théorie des « actes de gouvernement » et sont admises par la jurisprudence administrative dans la mesure où elles demeurent des « exceptions ».

Quoi qu'il en soit, le jeu de ces principes et la rapidité des transmissions conduisent à concentrer à Paris la plupart des conflits d'une certaine importance entre l'opportunité et la régularité financière. En fait, la solution dépend alors de la décision du ministre des Finances, après avis conjoint soit du directeur de la Comptabilité publique et du directeur du Budget, soit du directeur de la Comptabilité publique et du directeur du Trésor.

Observant cet état de choses, certains ont dit « que la principale utilité des ministres était d'autoriser les fonctionnaires