

d'accroître sans cesse leur rôle. Le directeur technique est toujours chef de service, mais il doit consulter le directeur du Personnel avant de décider certains avancements, le directeur du Matériel avant d'engager certains travaux, le directeur du Contentieux avant d'orienter certains procès. Cette notion de *conseillers-experts* est devenue une véritable mode.

A côté des experts, il y a les *défenseurs (ou tuteurs)* de telle ou telle catégorie d'intérêts administratifs ou politiques ; nous les avons déjà rencontrés en parlant de la guerre des contre-seings. Toutes les fois que le chef de service veut traiter une affaire concernant les collectivités locales, il ne peut prendre de décision sans l'accord du ministre de l'Intérieur. S'il s'intéresse aux hôpitaux, le ministre de la Santé publique doit examiner son projet.

Après les « experts » et les « tuteurs », viennent les « *contrôleurs spécialisés* ». Depuis une trentaine d'années, en effet, le contrôle préventif traditionnel exercé par les comptables sur la régularité ne paraît plus suffisant. Autrefois, le seul contrôle préventif exercé sur les ordonnateurs par d'autres fonctionnaires que les comptables était le contrôle des préfets sur certains actes des collectivités. Il résultait déjà, de cette dualité de contrôle, une rivalité très ancienne qui conduisait à des conceptions bizarres, telles que la distinction entre la régularité de forme et la régularité de fond. Mais le *xx<sup>e</sup>* siècle a été le triomphe des spécialistes du contrôle. On a commencé par observer, avec beaucoup de bon sens qu'on ne parviendrait jamais à surveiller les opérations des ordonnateurs si le contrôleur se contentait d'intervenir « autour de la caisse » comme l'avait prévu le décret de 1862. De toute évidence, il fallait remonter jusqu'à l'acte « d'engagement », parfois même au delà. Mais au lieu de confier cette tâche nouvelle aux comptables (ce qui aurait été très simple, mais d'une portée limitée, car un comptable peut malaisément apprécier toutes les conséquences d'un contrat conclu par un technicien), on a préféré la formule plus complexe d'un contrôleur d'un nouveau genre — ce qui a présenté en même temps l'avantage de donner au directeur du Budget de l'époque le commandement d'un service extérieur dont il était jusque-là dépourvu et de lui permettre de suivre lui-même de près les opérations des autres départements ministériels. Après

ce précédent classique des « contrôleurs des dépenses engagées », on a créé dans le même esprit des « contrôleurs d'État », des « commissaires du Gouvernement » et même des organismes complexes de contrôle préventif, composés de membres du Conseil d'État, de l'Inspection des Finances et de la Cour des Comptes.

#### CONSÉQUENCES DE CETTE ÉVOLUTION ADMINISTRATIVE SUR LES NOTIONS DE RÉGULARITÉ ET D'OPPORTUNITÉ.

L'intervention des experts, des tuteurs et des contrôleurs s'exerce dans des conditions extrêmement variées. Tantôt, ils donnent un simple avis, mais un *avis obligatoire* (qu'il est permis de ne pas suivre, mais qui doit être donné) tantôt cette intervention a un caractère suspensif et revêt la forme d'un visa ou d'un contreseing. Dans l'un ou dans l'autre cas, l'examen du spécialiste est rarement limité — en droit ou en fait — au domaine traditionnel de la régularité.

Toute la doctrine juridique qui vient d'être exposée au cours de ce chapitre risque donc de se trouver peu à peu très sérieusement altérée. *Le domaine de la régularité devient plus étendu, plus formel et moins clair.* Plus étendu, car la présence de spécialistes permet d'instituer une réglementation complexe et technique, dont un comptable public n'eût pas été en mesure de suivre l'application. Plus formel car, pour avoir la certitude que tous les contrôles des spécialistes ont été exercés, il faut imposer des règles de forme (visas, pièces annexes) et c'est, en dernière analyse, au comptable qu'il appartient de s'assurer que toutes les consultations préalables ont bien été faites. *Moins clair enfin.* On ne peut, en effet, éviter que l'exécution de certaines règles ne soit contrôlée à la fois par les comptables et par les spécialistes et il en résulte des contradictions. Au demeurant, le contrôle des spécialistes n'étant pas soumis lui-même à l'examen rigoureux d'un juge indépendant (comme le contrôle du comptable) peut être infléchi par une simple intervention hiérarchique, si bien qu'on peut presque dire aujourd'hui qu'il existe des degrés dans la force obligatoire de certaines règles selon qu'elles sont vérifiées par les uns ou par les autres.

Quant au domaine de l'opportunité, il devient plus étroit