

à commettre des infractions ». Ce n'est qu'une boutade, mais il est tout de même raisonnable de prétendre qu'un homme politique est mieux qualifié que personne pour faire passer l'opportunité avant le droit. Il est d'ailleurs curieux de constater qu'en raison de sa formation juridique il est souvent moins enclin qu'un fonctionnaire à assumer ce genre de responsabilité.

* *

B) Tour d'horizon dans le domaine de la régularité

Notre examen a porté jusqu'ici sur l'opposition entre les deux zones d'action administrative. Il nous reste à faire le tour du domaine propre à la comptabilité publique, celui de la régularité.

LES QUATRE BUTS ESSENTIELS DE LA RÉGLEMENTATION FINANCIÈRE.

Au risque de nous répéter, soulignons que la réglementation financière s'inspire essentiellement de quatre préoccupations :

1) *Assurer le respect de la loi.* — Prenons comme exemples les lois sur les pensions imposant des limites aux rémunérations des anciens fonctionnaires. L'application de ces lois exige des « mécanismes » de déclarations et de formalités diverses, permettant aux comptables de vérifier que personne n'excède ces limites.

2) *Assurer le respect du plan collectif* arrêté par l'Assemblée ou par le Conseil. Toute la réglementation « budgétaire » (chapitres, crédits, etc.), se rattache à cette conception fondamentale. Il ne faut d'ailleurs pas oublier que, en dehors du plan annuel, existe un plan permanent d'organisation de chaque service.

3) *Eviter les abus et obtenir le meilleur rendement.* — Ce genre de préoccupation est notamment celui qui domine la réglementation des marchés. Des procédures prévoient une publicité, un appel à la concurrence, limitent les acomptes, etc.

4) *Appliquer la technique comptable avec le maximum d'efficacité.* — Ce souci qui nous ramène à l'objet primitif de la comptabilité publique ne doit évidemment pas être perdu de

vue. Les méthodes de présentation des comptes, d'exécution et de centralisation des écritures, sont minutieusement décrits dans des instructions qui s'imposent aussi bien aux ordonnateurs qu'aux comptables. Avec les progrès de la mécanisation, elles ont beaucoup évolué depuis vingt ans.

LA DISTINCTION ENTRE LA RÉGULARITÉ DE FORME ET LA RÉGULARITÉ DE FOND.

Existe-t-il plusieurs zones de régularité ?

Une distinction qui prête à bien des ambiguïtés a été souvent faite entre la « régularité de fond » et la « régularité de forme ». L'obligation de produire une pièce écrite qualifiée de *justification* serait du domaine de la régularité formelle. Les autres obligations seraient du domaine de la régularité de fond. L'intérêt de cette distinction serait que les comptables publics n'auraient pas à se soucier d'autre chose que de la régularité formelle, alors que des fonctionnaires plus nobles (en particulier les préfets) veilleraient à la régularité de fond. La zone de régularité se subdiviserait ainsi en deux provinces.

Reconnaissons que cette conception est celle qui paraît résulter de l'interprétation littérale du décret du 31 mai 1862. Celui-ci ne parle que de « justification ». Ses rédacteurs ne pouvaient et n'osaient s'éloigner de la fameuse notion de la « défense de la caisse ». Dans la pratique, cependant, la distinction entre la régularité de forme et la régularité de fond a été abandonnée par les comptables publics depuis très longtemps en ce qui concerne les opérations de l'État ; mais, en ce qui concerne les opérations des collectivités, elle est toujours défendue avec une grande conviction par le ministre de l'Intérieur.

Je crois qu'il serait nécessaire de rechercher très loin et très longtemps dans les plus obscurs méandres de notre droit pour trouver une subtilité aussi artificielle et aussi néfaste. Car, autant il est aisé pour un contrôleur de distinguer entre régularité et opportunité, autant il lui est difficile de définir la frontière entre la forme et le fond. Et, quand il y parvient, son esprit refuse d'admettre qu'on lui demande de surveiller le respect « apparent » d'une réglementation et qu'il ne doit pas protester si, en réalité, la règle est violée. Localement, il en est résulté toute une série de petits conflits entre les services