

dépenses ou des managements de titres, soit au moyen des fonds ou valeurs dont il a la garde, soit par virement interne d'écritures, soit encore par l'intermédiaire d'autres comptables publics ou de comptes externes de disponibilités dont il ordonne ou surveille les mouvements. »

Quant à la définition encore discutée de l'ordonnateur, tout ce que je puis faire — à titre personnel — est de suggérer une rédaction « symétrique » qui pourrait être la suivante :

« Est ordonnateur public de recettes ou de dépenses, toute personne ayant qualité au nom de l'Etat, d'une collectivité, ou d'un établissement public, pour contracter, constater, liquider une créance ou une dette ou encore pour ordonner soit le recouvrement d'une créance soit le paiement d'une dette. »

J'espère qu'on parviendra à se mettre d'accord sur une définition de ce type et je souligne qu'à mon avis il faut rattacher les ordonnateurs, non pas à la notion de recettes et de dépenses, mais à la notion de créances et de dettes. En réalité, recettes, dépenses, créances et dettes sont quatre notions complémentaires, qui peuvent faire l'objet d'une réglementation cohérente et qui ont un sens juridique assez clair pour être liées d'une façon harmonieuse à l'ensemble du droit français.

Quoi qu'il en soit, la première frontière, la frontière « fonctionnelle » peut être assez nettement tracée.

LA FRONTIÈRE DE L'OPPORTUNITÉ ET DE LA RÉGULARITÉ. LES « OBLIGATIONS » ET LES « RESPONSABILITÉS ».

Rappelons que la comptabilité publique a pour objet tantôt d'établir des obligations tantôt de mesurer des responsabilités.

Or la gestion des ordonnateurs et des comptables comporte une zone d'activité très importante — la plus importante à bien des égards — qui échappe aux obligations de la comptabilité publique. Il ne serait pas concevable en effet d'établir un cadre juridique assez minutieux pour que tout problème ait une solution qui s'impose à titre obligatoire à des « fonctionnaires-robots ». Si l'on tentait de le faire, on aboutirait très vite à une dangereuse sclérose de l'appareil administratif. A cet égard, la frontière qui délimite le champ d'application de la comptabilité publique est celle dont nous aurons à parler

lorsque nous étudierons la distinction entre la régularité et l'opportunité.

En revanche, les ordonnateurs et les comptables doivent répondre de tous leurs actes, et de ce point de vue toute leur gestion intéresse la comptabilité publique. La position est cependant encore très différente de part et d'autre de la frontière entre la « régularité » et l'« opportunité ». Tant que les administrateurs sont enfermés dans un système d'« obligations » il appartient à la comptabilité publique de compléter ce mécanisme juridique en définissant des critères de responsabilité, puis en précisant comment les infractions doivent être sanctionnées. Mais lorsque les administrateurs agissent « en opportunité », il est généralement impossible d'énoncer d'avance les principes selon lesquels leur gestion doit être appréciée. Tout ce que peut faire la comptabilité publique, c'est dire qui est compétent pour formuler de telles appréciations et quelle procédure doit être suivie pour formuler celles-ci valablement.

Notre seconde frontière est donc moins nette que la première. Ce que nous pouvons affirmer en définitive, c'est qu'au delà de la zone de régularité existe une zone de libre initiative individuelle d'un intérêt capital, mais où la comptabilité publique ne peut s'aventurer qu'exceptionnellement et avec de grandes précautions.

LA FRONTIÈRE ENTRE LE « PUBLIC » ET LE « PRIVÉ ». LA COMPTABILITÉ PUBLIQUE ET LA COMPTABILITÉ COMMERCIALE.

La troisième frontière marque la limite entre le droit public et le droit privé. D'après la doctrine traditionnelle du département des Finances, le terme « public » s'applique à tout ce qui concerne les personnes morales de droit public et les personnes morales de droit public sont l'Etat, les collectivités, et les établissements publics. C'est conformément à cette doctrine qu'a été rédigé l'article 1^{er} du décret-loi du 9 août 1953 définissant le comptable public.

Mais depuis une vingtaine d'années, et plus particulièrement depuis la fin de la dernière guerre, ont été créés toutes sortes d'organismes dont les uns ont la personnalité morale, d'autres ne l'ont pas tout à fait. On a inventé pour ce secteur