

le mouvement du corps politique d'une nation, et par cela même les rouages du Ministère des finances exigent une connaissance plus approfondie, car il constitue, pour m'exprimer ainsi, le pivot de tout le système administratif. Cette considération m'a déterminé à donner plus de développement à cette matière, sans toutefois entrer dans tous les détails des autres départements administratifs, ce que le peu de temps qui m'est accordé pour cette étude ne me permettrait pas.

Au début de ce travail, je m'étais tracé un plan assez étendu, mais en le développant, je me vis, à mon grand regret, obligé de le restreindre, pour pouvoir le terminer et le présenter au Gouvernement en temps voulu. Je me suis alors borné aux matières suivantes divisées en trois chapitres :

I. — *De l'administration publique en général. Ressources et revenus de l'État.* —
II. *Des dépenses publiques en France et au Mexique.* — III. *De la Comptabilité officielle et fiscale, dans les deux pays,* matières qui comprennent cependant, comme on le verra, des services variés et distincts se rattachant à l'Administration.

N'ayant pu aussi longuement, comme je l'ai fait pour le Ministère des Finances, traité des autres départements de l'Administration publique, j'ai consacré le chapitre I^{er} aux départements des Affaires étrangères, de l'Intérieur et des Postes, de la Justice et de l'Instruction publique, des Travaux publics, de l'Agriculture, de l'Industrie et du Commerce, des Finances et du Crédit public, de la Guerre et de la Marine, en faisant une comparaison entre les systèmes administratifs de France et du Mexique, dans le but unique d'emprunter à ce premier pays ce qui peut nous être utile et tout ce qui nous manque encore, bien que notre Administration publique soit déjà bien organisée.

Afin de procéder méthodiquement dans cette étude et établir une comparaison entre le système administratif français et le nôtre, j'ai dû toucher à quelques points qui sont propres au premier, d'autant plus qu'au Mexique nous ne possédons pas certains services administratifs qui existent en France, comme le service des Trésoriers-payeurs généraux, la Direction générale des Domaines, celle des Douanes, etc.

Une fois le plan de cet ouvrage arrêté, j'ai abordé séparément et en suivant l'ordre indiqué, tous les sujets et les diverses questions d'économie politique, qui se rattachent aux différents services dont se compose l'Administration publique d'un pays, pour démontrer que l'organisation administrative de la République du Mexique est digne d'une nation éclairée et civilisée.

Pour que cette étude soit complète, je me suis efforcé d'y apporter les rectifications et les modifications nécessaires et de la mettre en harmonie avec les dernières lois relativement aux Impôts, aux Dépenses et au Crédit public, qui changent constamment.

Mexico, avril 1889.

L'ADMINISTRATION AU MEXIQUE

EXPOSÉ SOMMAIRE DU SYSTÈME FINANCIER EN FRANCE ET AU MEXIQUE.

CHAPITRE PREMIER.

DE L'ADMINISTRATION EN GÉNÉRAL. — RESSOURCES ET REVENUS DE L'ÉTAT.

L'Administration d'un Etat a été si bien définie par Josat, que nous ne pourrions ajouter que peu de mots à ce qu'il a exprimé d'une façon si magistrale, en étudiant cette question dans son remarquable ouvrage sur l'Administration en France.

Il dit, et avec raison, que si, dans un Etat, le Gouvernement est l'âme qui inspire, l'Administration est le corps qui agit, et qu'il n'y a pas d'intérêts, même particuliers, auxquels les membres de ce corps ne touchent soit directement, soit indirectement. Et, cependant, il faut bien le reconnaître, le *Pouvoir exécutif*, le *Pouvoir législatif* et le *Pouvoir judiciaire* ne sont, pour beaucoup de personnes, que des idées vagues, des abstractions qu'elles ne comprennent qu'après réflexion; lorsque, au contraire, l'Administration nous entoure de toutes parts, est la réalité palpable et constitue, en quelque sorte, un être tangible qu'on rencontre à chaque pas et qui, au besoin, peut pénétrer chez nous.

Aussi peut-on dire, d'une manière générale, que l'Administration est l'ensemble des Services publics destinés à concourir, sous l'impulsion du Gouvernement, à l'exécution des lois, décrets et règlements qui ont pour but de procurer un avantage à l'État, d'en sauvegarder les intérêts et de maintenir dans de justes limites l'exercice des libertés publiques.

L'Administration a pour objet tout ce qui touche de près ou de loin à la société, à la fortune publique, à la force publique, à la sécurité, à la morale et à la richesse publiques.

Quant à ses attributions principales, l'Administration établit les Règlements généraux ou spéciaux considérés comme compléments nécessaires de la loi; elle prescrit des mesures générales obligatoires et en surveille l'exécution; elle autorise la création de certains établissements publics ou privés, et exerce une tutelle légale sur les uns, un contrôle d'ordre public sur les autres; elle réforme tout ce qui est contraire aux lois, aux règlements, aux intérêts généraux ou particuliers, à la morale ou à la sécurité publique; elle réprime certaines contraventions et provoque la punition des autres, ainsi que des crimes et délits; elle gère la fortune publique, veille à la répartition des impôts, recouvre les contributions, fait exécuter les travaux publics, examine les réclamations qui lui sont adressées, y fait droit s'il y a lieu, et juge les contestations qui s'élèvent sur ses actes; elle est chargée de l'assistance publique et de la protection de ceux qui sont hors d'état de se protéger eux-mêmes, etc.

Pour accomplir ces fonctions aussi nombreuses qu'importantes, l'Administration a sous ses ordres un grand nombre d'Agents dont elle dispose, qu'elle nomme et qu'elle révoque, qu'elle

éclaire, qu'elle surveille, qu'elle encourage, qu'elle punit, à qui enfin elle trace la voie qu'ils ont à suivre; car, dans ses actes, l'Administration ne doit pas s'écarter des formes qui sont déterminées par les lois ou les règlements qu'elle s'est elle-même imposés. Toutefois la rapidité de l'action, l'énergie de la volonté étant plutôt l'attribut d'un seul que de plusieurs, il importe de remettre l'action administrative à des fonctionnaires particuliers; chacun d'eux a l'initiative des actes qu'il doit accomplir et il en porte la responsabilité devant ses supérieurs: de là la nécessité de la hiérarchie dans l'Administration. C'est ainsi qu'on a été conduit à créer en France des circonscriptions administratives qui sont, en quelque sorte, subordonnées les unes aux autres, et dans lesquelles, sous l'impulsion suprême du Gouvernement, l'action vient du centre et se transmet, de degré en degré, jusqu'à la commune qui est la circonscription élémentaire; c'est encore ainsi que, à la tête de chacune des divisions administratives, on a placé un fonctionnaire, le représentant de l'autorité supérieure, qui sert d'intermédiaire entre cette autorité et les citoyens pour l'exécution de la loi et des services publics.

La hiérarchie des services de l'Administration active comprend le *Chef de l'État*, les *Ministres*, les *Préfets*, les *Sous-Préfets*, les *Maires* et les *Adjoints*, les *Commissaires de police*. A ces fonctionnaires, il faut ajouter les *Intendants militaires* et les *Préfets maritimes*, chargés des intérêts spéciaux de l'Administration militaire et maritime.

Il découle de là que les *Fonctionnaires publics* sont les dispensateurs et les instruments de la force sociale. La loi trouve en eux des intelligences qui la fécondent, l'interprètent et l'appliquent; par leur entremise, la justice est rendue, l'instruction est propagée, la police est observée, l'impôt perçu, la fortune publique administrée, la richesse nationale accrue; la sûreté, la dignité, la grandeur du pays sont maintenues et garanties. Ils occupent tous les degrés de l'échelle sociale; ils résident sur toutes les parties du territoire et y représentent sous des aspects multiples la puissance publique. Ils sont les rouages qui reçoivent le mouvement et le transmettent à la machine de l'État; les canaux par lesquels passent les bienfaits d'un gouvernement stable et régulier; les forces animées qui donnent la vie aux résolutions abstraites des grands pouvoirs; les plus chers intérêts du pays reposent entre leurs mains; si leurs fautes peuvent tarir les sources de la prospérité publique, leurs talents ne manquent pas de les vivifier.

Pour faire une comparaison entre le système administratif du Mexique et celui de la France, je m'occuperai séparément de l'un et de l'autre.

ORGANISATION ADMINISTRATIVE EN FRANCE.

Le chef suprême de l'Administration est le Président de la République; toutefois, l'action administrative proprement dite est exercée par les *ministres*, chacun dans sa sphère respective, et, à cet égard, les *Ministres* sont véritablement les délégués du Chef du Pouvoir Exécutif. La plus importante de leurs nombreuses attributions est d'imprimer le mouvement et la direction aux services publics placés sous leurs ordres immédiats et dont la réunion dans la même main constitue un *Département ministériel* ou *ministère*.

« La principale mission des *Ministres*, dit M. Vivien, est de diriger l'Administration dans son ensemble, d'assurer sur tous les points de la République l'exécution des lois, d'y faire sentir l'influence des pouvoirs publics, d'y faire prévaloir les règles d'unité, de progrès et d'égalité dont un bon gouvernement doit être le gardien et le promoteur. Pour les aider dans cet immense travail, les *Ministres* ont auprès d'eux les *Bureaux* désignés sous le nom d'*Administrations centrales*; ces bureaux sont les collaborateurs des *Ministres*, les archives vivantes de l'Administration, les dépôts de la tradition; ils font l'instruction et le rapport des affaires, appliquent la décision prise par le *Ministre* ou le chef secondaire, et expédient la correspondance administrative, parfois minutieuse dans ses exigences, mais toujours, même dans ses abus, conservatrice de la règle et de l'intérêt public. »

Choisis et révoqués par le Chef du Pouvoir Exécutif, les *Ministres* sont responsables, non seulement vis-à-vis du Président de la République, dont ils dépendent, mais encore devant les *Chambres*; ils le sont *solidairement* de la politique générale du Gouvernement et *individuellement* de leurs actes personnels.

La nature de leurs attributions confère aux *Ministres* l'entrée dans les deux *Chambres*, où ils siègent au banc ministériel, et, pour la discussion d'un projet de loi déterminé, ils peuvent se faire assister des *commissaires* désignés par décret présidentiel. Quant au moyen d'assurer leur contrôle sur les actes des *Ministres* ou sur la politique générale du Gouvernement, les *Chambres* le trouvent dans le droit d'*interpellation*.

Le nombre de *Départements ministériels* est fixé par le Chef de l'État, et il peut être modifié selon la convenance des services publics ou suivant les exigences de la politique. Les *Ministères* sont actuellement au nombre de neuf, savoir:

- | | |
|---|---|
| 1 ^o Ministère de la Justice et des Cultes; | 6 ^o Ministère de la Marine et des Colonies; |
| 2 ^o Ministère des Affaires étrangères; | 7 ^o Ministère de l'Instruction publique et Beaux-Arts; |
| 3 ^o Ministère de l'Intérieur; | 8 ^o Ministère de l'Agriculture, de l'Industrie et du Commerce; |
| 4 ^o Ministère des Finances; | 9 ^o Ministère des Travaux publics. |
| 5 ^o Ministère de la Guerre; | |

Les *Ministres* sont souvent désignés sous le nom de *Secrétaires d'État* à raison du contreseing qu'ils apposent aux actes du Chef de l'État. Ce contreseing n'est, à vrai dire, qu'un contrôle respectueux qui, par la participation du *Ministre* compétent à l'acte du Chef de l'État, dégage la