
R A P P O R T

AU PREMIER CONSUL DE LA RÉPUBLIQUE

P A R

LE MINISTRE DES RELATIONS EXTÉRIEURES.



DANS un état bien gouverné, il y a un esprit propre à chaque branche d'administration. Cet esprit donne de l'unité, de l'uniformité & une certaine énergie à la direction des affaires; il transmet la tradition des devoirs, il en perpétue le sentiment & l'observation; il attache & le corps, & les individus qui en sont membres, au gouvernement, comme au but vers lequel toutes les émulations se dirigent, comme à la source de tous les degrés de considération dont on ambitionne de jouir.

La révolution, en détruisant l'ancien gouvernement, a trouvé des administrations dont l'esprit étoit si fortement constitué sur les bases que je viens d'exposer, que ne pouvant changer cet esprit, elle a été obligée de détruire toutes les administrations existantes; mais en les remplaçant par de nouvelles institutions, on ne s'est occupé que du matériel de l'organisation. On a supposé que, dans la conduite des affaires, tout se réduisoit à des loix simples, à un petit nombre de maximes, à des réglemens d'une facile exécution. On a cru que le zèle étoit par-tout, & pouvoit tout; on a relégué dans les dictionnaires de l'ancien régime, comme des idées de hiérarchie & de corporation, les degrés d'instruction, les titres de promotion, les droits de l'indispensable expérience. Je n'hésite pas à le déclarer: cette seule cause, agissant à la fois dans toutes les branches de l'administration de l'état, a suffi pour retarder l'époque de leur organisation, pour les frapper toutes d'instabilité, de stérilité; pour maintenir par-tout les affaires dans un état d'incertitude, les recettes dans un état d'insuffisance, les dépenses dans un état d'abus & de désordre, les factions dans un état perpétuel d'audace & d'insolence, le gouvernement dans un état permanent de dépendance & de versatilité.

Il n'y a que l'esprit d'administration par-tout établi & par-tout diversifié, selon la variété des devoirs que chaque administration impose, qui puisse tout remettre à sa place; en fixant d'une manière invariable les rapports des administrés à chaque branche du pouvoir, & les rapports de toutes les parties de l'administration au système général de l'organisation de l'état. L'administration est l'intermédiaire

qui rapproche les gouvernans & les gouvernés, elle est le noeud qui associe les intérêts particuliers & l'intérêt général; elle est le point de contact & d'union de l'autorité publique & de la liberté individuelle.

Il n'existe qu'un moyen d'établir & de fixer dans chaque administration l'esprit qui lui est propre: ce moyen est dans un système de promotion, sagement conçu & invariablement exécuté.

Une administration qui n'a pas de système de promotion, n'a pas proprement d'employés. Les hommes qui s'en occupent sont des salariés; qui ne voient devant eux aucune perspective, autour d'eux aucune garantie, au-dessus d'eux aucun point d'appui pour la confiance, aucun motif d'émulation, aucun ressort de subordination.

Il ne se forme dans cette administration aucun esprit, aucun honneur de profession: on y dit bien qu'on aime la république; mais la seule manière d'aimer utilement la république est de s'attacher à la position dans laquelle on la sert; & comme sans principe de promotion, on ne peut être assuré de la position dans laquelle on se trouve, il n'est pas possible qu'on s'y attache.

Le système de promotion est, dans la main du ministre, la seule arme avec laquelle il puisse repousser l'ineptie ambitieuse, s'affranchir des importunités du patronage, remettre en crédit l'expérience, la vertu, le talent, & subordonner le droit important de choisir au seul empire de la justice & du discernement.

Toute administration a des degrés. Les principes de chaque administration se distribuent dans chacun de ces degrés; leur enchaînement forme l'esprit général de l'administration.

La force de l'administration est toute entière dans ses principes; le maintien des principes constitue donc l'âme, la vie, l'énergie de chaque administration; & l'accord de la force de toutes les administrations constitue la force collective de l'état.

Cette dernière force est un grand résultat; mais on ne peut y parvenir qu'en soignant ses élémens. Il faut donc s'occuper, avant tout, de la conservation des principes de

chaque administration ; & , avant tout encore , de la conservation des principes de chaque grade dans chaque administration.

Voilà la démonstration de la nécessité du système de promotion.

Il faut que tout homme d'administration se pénètre des principes qui doivent la régir & l'animer. Il faut qu'il en parcoure tous les degrés, qu'en s'élevant il laisse entier, à ceux qui le remplacent, le dépôt des principes qui lui avoit été confié, qu'il reçoive celui que ses prédécesseurs lui laissent, que le même esprit reste dans les grades, pendant que l'esprit de progression & d'avancement ranime les individus.

J'arrive maintenant au système qui me paroît le plus convenir au département des relations extérieures.

Le système de promotion étant principalement établi pour fixer le sort des employés, par la permanence de cet esprit & de cet honneur de profession qui fait qu'on s'attache à sa position, il faut dire quelles sont les qualités que cet esprit & cet honneur de profession supposent dans les fonctions attachées au service du département des relations extérieures.

Tous les emplois de la république demandent un patriotisme éprouvé : l'esprit & l'honneur de tous les états où l'on se consacre au service public, supposent cette qualité générale ; elle doit être un caractère commun, & ne sauroit être prise pour le caractère distinctif d'aucun.

Il y a deux classes de qualités qui sont indispensables dans les fonctions diplomatiques ; 1°. les qualités qui tiennent aux dispositions & aux sentimens de l'ame ; les qualités qui tiennent aux dispositions & aux talens de l'esprit.

Dans la première classe sont 1°. la circonspection ; 2°. la discrétion ; 3°. un désintéressement à toute épreuve ; 4°. enfin une certaine élévation de sentimens, qui fait qu'on sent tout ce qu'il y a de grand dans la fonction de représenter sa nation & de veiller à la conservation de ses intérêts politiques.

Dans la seconde classe, sont, 1°. un penchant marqué pour l'étude des intérêts politiques des peuples ; 2°. le discernement nécessaire pour se défier des premiers aperçus & démêler le vrai des fausses apparences ; 3°. cette facilité de l'esprit, résultat de sa justesse & de sa pénétration qui la fait parcourir & distinguer rapidement tous les points de vue d'un objet ; car aucun état n'expose plus à des travaux instantanés & d'urgence ; 4°. enfin, le talent des rapprochemens & une certaine aptitude à généraliser ses idées ; car, dans cette partie, tous les détails se rattachent à un vaste ensemble.

Il y a peut-être encore une troisième classe de qualités qui participent aux deux premières : je veux parler de tout

ce qui tient à l'habileté dans l'art de traiter les affaires. Elle est nécessaire aux agens du dedans comme à ceux du dehors, parce que si ces derniers sont chargés d'agir, les premiers participent plus ou moins à la direction que reçoivent les autres. Cette qualité forme une classe à part, parce qu'elle est un résultat de l'esprit & du caractère.

Ces qualités, réunies & cultivées par la pratique, forment l'esprit & l'honneur de la profession diplomatique. Par elles s'établissent, entre les divers individus, des rapports d'estime & d'affection ; entre les chefs & les subordonnés, des rapports d'émulation, d'attachement & de tutelle ; par elles s'établissent encore, de la masse des employés au gouvernement, des rapports de fidélité & de respect ; des employés à la patrie, des rapports de passion & de dévouement ; du public enfin aux employés, des rapports de considération & de confiance.

Il me reste à développer le plan du système dont je viens d'exposer les principes. Je sou mets au premier consul un projet de règlement de promotion graduelle ; s'il a son approbation, je lui propose de le consacrer par un arrêté.

En voici les bases :

« Il y auroit pour les agences politiques quatre grades : 1°. Secrétaire de légation de 2°. classe ; 2°. secrétaire de la 1^{re} classe ; 3°. ministre plénipotentiaire ; 4°. ambassadeur. Dans le département des relations extérieures seroit établie une classe d'aspirans, susceptibles d'être employés alternativement dans les bureaux & à la suite des légations. Ils obtiendroient par suite le titre d'*élèves*, qui seroit le premier degré du service.

« Un traitement seroit affecté à chaque grade, indépendamment de celui attaché à chaque emploi. Un agent rappelé ne perdrait, par le fait de son rappel, que le traitement de son emploi, & jouiroit de celui de son grade jusqu'au moment où il seroit remis en activité. Il ne pourroit être destitué & perdre tous ses grades que par une décision du premier consul, sur le rapport d'une commission composée d'un agent de chaque grade. Les grades seroient communs aux agens extérieurs & à ceux de l'intérieur du département. Les chefs de bureau seroient assimilés aux secrétaires de légation de seconde classe ; les sous-chefs de division aux secrétaires de premières classe ; les chefs de division aux ministres plénipotentiaires. Le ministre des relations extérieures auroit le grade d'ambassadeur. Quelques années d'exercice dans chaque grade seroient nécessaires pour arriver au grade supérieur. La moitié ou la totalité du traitement de grade seroit donnée pour retraite à l'agent qui se retireroit après viugt ou vingt-cinq années de travail. Une retenue proportionnelle sur les appointemens des agens politiques serviroit à pourvoir au surcroît de dépenses occasionné par ces nouvelles dispositions ».