

antagonisme, tous les jours croissant : le parti des citoyens anciens, et celui des simples habitants non citoyens. De même que les torys et les whigs Anglais de 1688, ils s'étaient trouvés ensemble un jour en face d'un danger commun; et, redoutant l'absorption imminente du gouvernement tout entier dans la main d'un seul maître, ils s'étaient réunis pour le renverser, sauf à se séparer le lendemain. Les anciens citoyens n'auraient pu triompher des rois sans les citoyens nouveaux : il s'en fallait aussi de beaucoup que ceux-ci pussent d'un seul effort leur arracher le sceptre. Il y eut donc entre eux transaction et accord nécessaires, les uns ne faisant de concessions aux autres que dans la mesure la plus restreinte et la plus longuement débattue; et tous remettant à l'avenir la solution des questions de prépondérance dans le gouvernement, et atermoyant les conflits possibles ou les conquêtes réciproquement préméditées. On apprécierait mal l'immense portée de la Révolution romaine, si l'on se contentait de noter les changements immédiats par elle apportés à la constitution, et la réduction à une courte échéance de la magistrature suprême. Ses effets indirects ont de beaucoup dépassé et les réformes du moment, et les prévisions même des hommes qui la dirigèrent.

Le peuple
nouveau.

Ce temps est bien celui où s'est constitué le *peuple romain* dans le sens ultérieur de ce mot. Auparavant, les plébéiens étaient de simples domiciliés, assujettis à l'impôt et aux charges publiques : ils étaient sans droits aux yeux de la loi, semblables à des étrangers tolérés, tellement qu'il semblait à peine nécessaire d'établir entre eux et les étrangers, proprement dits, une démarcation quelconque. Mais voici qu'on les trouve inscrits désormais, à titre de citoyens, dans les listes des curies. S'ils n'ont pas encore l'égalité complète : si les anciens citoyens conservent exclusivement l'éligibilité aux fonc-

tions civiles et sacerdotales : si seuls ils ont part aux *jouissances et usages fonciers*, aux pâturages publics, par exemple, il faut aussi reconnaître que le premier pas, le pas le plus difficile est fait vers une égalité qui s'achèvera plus tard. C'est beaucoup pour les plébéiens de ne plus seulement servir dans la milice, mais de voter aussi dans l'assemblée populaire et dans le conseil de la cité : la tête et les épaules du plus infime habitant sont désormais protégées par le droit de *provocation*, tout autant que celles du patricien le plus considérable. Toutefois, en même temps que de la fusion politique de la plèbe et du patriciat va sortir un *peuple* nouveau, les anciens citoyens se transforment en une caste véritable ayant les privilèges les plus absolus et les plus choquants ; occupant, à l'exclusion des plébéiens, toutes les hautes magistratures et tous les sacerdoces ; ne livrant à ceux-ci que certains grades à l'armée et un certain nombre de sièges dans les conseils de l'État ; maintenant, enfin, avec l'opiniâtreté la plus maladroite et la plus inflexible, la prohibition légale des mariages entre les plébéiens et les patriciens.

La fusion eut aussi pour conséquence la réglementation plus précise du droit de résidence pour les alliés latins et les autres cités étrangères. En présence, non pas tant du vote accordé au plébéien dans les centuries, voté donné d'ailleurs au seul habitant romain, que du droit d'appel qui ne pouvait être concédé qu'au plébéien, et jamais à l'étranger résidant ou voyageur de passage, il fallut poser d'une façon certaine les conditions d'acquiescer le droit plébéien ; et séparer, par des barrières visibles, l'enceinte agrandie de la cité d'avec la foule des non-citoyens. Ainsi, dès cette époque, va commencer dans les esprits un travail de haine et de sourde lutte entre plébéiens et patriciens ; et, d'autre part, le *citoyen romain* (*civis romanus*) se distingue de l'é-

tranger par la hauteur superbe de son attitude. Mais l'antagonisme intérieur devait un jour cesser ; et ce qui devait durer à jamais, c'était le sentiment de l'unité politique et de la grandeur croissante de Rome. Ce sentiment pousse déjà des racines profondes dans les croyances nationales : il est assez fort, assez expansif pour noyer les écueils sous un commun niveau et pour entraîner tout dans sa course.

Les lois
et réglemens.

C'est aussi vers ces temps que s'établit la différence entre les lois et les simples *édits* : différence qui a sa raison dans la constitution même ; le pouvoir royal étant placé au-dessous, et non au-dessus des lois de la cité. Toutefois, chez les Romains, chez ce peuple animé entre tous du sens vraiment politique, tel était le respect profond et pratique des citoyens pour le principe d'autorité, qu'ils avaient érigé en règle du droit privé et public, l'obéissance préalable aux ordres du magistrat, même au delà du texte légal. Tant que le magistrat sera en charge, son pouvoir sera incontesté, et son *édit* ne tombera qu'avec lui. On conçoit facilement qu'au temps où il y avait une souveraineté viagère, loi ou *édit* étaient alors à peu près même chose : l'action législative de l'assemblée du peuple était nulle alors, ou peut s'en faut, et ne pouvait s'accroître. Mais, quand le chef de l'État n'est plus qu'annuel, le pouvoir légiférant grandit aussitôt. Ce n'était point non plus, tant s'en faut, chose indifférente, que de voir le successeur du consul, en cas de nullité commise dans le jugement d'un procès, ordonner à nouveau l'instruction de la cause.

Le pouvoir civil
et le
pouvoir militaire.

Enfin, la révolution amena la division des pouvoirs civil et militaire. Dans la cité, la loi règne : à l'armée, la hache commande. Là, la constitution a posé des limites au magistrat, réglementé l'*appel au peuple*, et les délégations de pouvoirs : ici, le général est absolu,

comme le fut le roi¹. La règle voulait que le général et l'armée ne pussent pas, comme tels, entrer dans la ville. Le pouvoir civil seul avait le droit de statuer par voie réglementaire et pour l'avenir : à la vérité, ce principe était dans l'esprit plutôt que dans la lettre de la constitution. Il arriva parfois que le chef d'armée, en plein camp, convoqua ses soldats en assemblée du peuple ; et leur décision alors ne fut pas rigoureusement nulle. Mais l'usage désapprouvait de pareilles mesures ; et tous bientôt s'en abstinrent comme d'un excès de pouvoir prohibé par les lois. Dans l'opinion chaque jour croissante et s'enracinant davantage, il y a toute une immense différence entre les *soldats* et les *quirites* de la cité.

La République avait besoin du temps pour voir fructifier et se développer les institutions nouvelles. Si précieuses qu'elles aient paru aux générations postérieures, les contemporains ne les voyaient pas du même œil. La cité fut donnée, il est vrai, à ceux qui ne l'avaient pas. Dans l'assemblée du peuple, des attributions importantes furent remises au corps nouveau des citoyens ; mais les patriciens ayant conservé le droit d'admettre ou de rejeter leurs décisions, et se maintenant exclusifs et compactes, à l'égal d'une *Chambre haute*, en face des comices, ils surent un instant arrêter l'essor du droit populaire ; et, sans pouvoir tout à fait briser les volontés de la foule, ils en amoindrirent ou en retardèrent l'accomplissement. Dans l'ordre de choses nouvellement établi, avec cette chambre formée d'un double élément de citoyens, ils s'imaginèrent qu'ils sauraient maintenir à

Situation
du patriciat.

¹ Peut-être convient-il de le remarquer : le *Judicium legitimum* et le droit de justice militaire, *quod imperio continetur*, se fondent tous les deux sur les pouvoirs appartenant au magistrat, juge de la cause. Toute la différence entre eux, c'est que l'*Imperium*, dans le premier cas, est limité par la loi ; tandis que, dans le second, il est libre et sans limites.

leur assemblée noble la suprématie qu'ils avaient eue entière à l'époque où seuls ils étaient les représentants de la cité; et s'ils avaient perdu ici quelqu'un de leurs privilèges, ils pensaient bien l'avoir regagné ailleurs. Sans doute, le roi, comme aujourd'hui le consul, avait appartenu au patriciat : mais, tandis que du haut de sa grandeur il dominait à la fois patriciens et plébéiens; tandis qu'il était tenté souvent de s'appuyer sur la foule pour combattre la noblesse, le consul, au contraire, ne cessait pas d'appartenir à sa caste. Il ne revêtait qu'un pouvoir éphémère : sorti de la noblesse, il redevenait simple citoyen noble à l'issue de sa charge; il obéissait le lendemain à ceux auxquels il commandait la veille : chez lui, enfin, le patricien l'emportait sur le magistrat. Que si, par impossible, il était hostile à la noblesse, il se heurtait aussitôt contre les idées nobiliaires et absolues du sacerdoce : il avait à ses côtés un collègue qui le gênait; il avait à redouter un dictateur et la suspension de sa propre magistrature : par-dessus tout, le temps lui manquait, le temps, cet élément premier et indispensable de la puissance. Quelque étendues que soient les attributions du chef de l'État, il n'aura jamais dans sa main la puissance politique, si sa fonction n'est pas à long terme. Il faut durer pour dominer : aussi, déjà considérable au temps même des rois, l'assemblée patricienne, avec ses membres à vie, accrut rapidement son influence et prit une situation prépondérante en face du magistrat suprême annuel, et, par une sorte d'interversion des droits, elle devint le pouvoir régissant et gouvernant, tandis que le fonctionnaire qui avait gouverné jusque-là, descendait au rang d'un simple *président*, n'ayant plus, avec la préséance, que des fonctions purement exécutives. Si la constitution n'exigeait pas formellement, avant de déférer la motion au vote du peuple, la délibération préalable et l'assentiment du

sénat, un constant usage consacra du moins cette marche : s'en écarter devint chose grave. Les traités politiques les plus importants, l'administration et le partage des terres publiques, tous les actes, en un mot, dont les effets se font sentir au delà de l'année, sont déferés à l'initiative du sénat; quant au consul, il expédie les affaires courantes, il conduit les procès civils, il commande l'armée. Notons principalement les règles nouvelles qui défendent au consul, et même au dictateur, illimité pourtant dans sa puissance, de toucher au trésor sans l'assentiment des sénateurs. Le sénat oblige les consuls à déléguer l'administration de la caisse publique, que les rois jadis géraient ou avaient le droit de gérer : elle est désormais confiée à deux fonctionnaires permanents [les *questeurs*], à la nomination des consuls, et tenus de leur obéir, mais obéissant bien davantage encore au sénat lui-même (p. 12). Par le fait, c'était attirer à soi le gouvernement des finances; en réglant et votant ainsi les fonds et les dépenses, le Sénat romain prenait, dans le système politique, la position et le rôle des assemblées ayant le vote de l'impôt dans les monarchies constitutionnelles. Ce changement dans les attributions de la magistrature suprême et de son conseil en amène un autre, en rendant plus rigoureuses les conditions jusque-là élastiques et arbitraires de la nomination et de l'expulsion des membres du sénat. Une coutume antique avait donné à la fonction de sénateur sa durée viagère : la naissance, les emplois précédemment occupés y avaient constitué une sorte de titre. Mais aujourd'hui, il parut bon de fixer la règle et de transformer l'usage en droit.

Les effets suivirent d'eux-mêmes les réformes. La première et essentielle condition de tout régime aristocratique est que le pouvoir appartienne, non pas à un seul, mais à plusieurs en corps. C'est ce qui eut lieu à Rome ;

le patriciat, corporation essentiellement noble, avait attiré à lui le gouvernement de l'État; et par là, l'exécutif, demeuré exclusivement dans les mains de la noblesse, se subordonnait complètement à la corporation gouvernante des sénateurs. Objectera-t-on qu'il y avait dans le sénat des non-nobles en assez grand nombre? mais, ils n'avaient point l'éligibilité aux fonctions publiques; ils étaient exclus de toute participation au gouvernement; et de toute nécessité, ils ne jouaient dans le sénat même qu'un rôle secondaire; enfin, ils demeuraient dans la dépendance financière de la corporation, en ce qui touche l'usage des pâturages publics. Les consuls patriciens, ayant le droit formel et absolu de réviser et modifier les listes sénatoriales tous les quatre ans, ce droit, sans force à l'encontre de la noblesse, pouvait fort bien s'exercer dans le sens de ses intérêts: tout plébéien qui avait déplu, se voyait tenu à l'écart, ou même renvoyé du sénat. Donc, on est dans le vrai, quand on assigne à la révolution, comme conséquence immédiate, la consolidation définitive de la caste noble; mais toute la vérité n'est point dans ce seul fait. Il a pu arriver qu'aux yeux de la plupart des contemporains, la constitution réformée n'ait d'abord apporté aux plébéiens que les chaînes d'un despotisme plus rigide: pour nous, venus plus tard, elle contient déjà les germes d'une liberté prête à éclore. Le patriciat s'enrichit des dépouilles des chefs du pouvoir; mais il n'enlève rien au peuple; et, si ce dernier ne conquiert alors qu'un petit nombre de minces privilèges, moins pratiques, moins réels que ceux de la noblesse, et dont pas un citoyen sur mille ne comprenait la portée, peut-être encore les gages de l'avenir étaient-ils là, et là seulement. Auparavant, les simples habitants n'étaient rien: politiquement, les anciens étaient tout: aujourd'hui que les premiers sont entrés dans le peuple actif, les seconds se verront débordés. On était loin en-

L'opposition
plébéienne.

core de l'égalité politique absolue; rien de plus vrai: mais c'est la première brèche faite qui décide la chute de la forteresse, et non l'occupation de ses dernières défenses. C'est donc avec raison que le peuple romain a daté son existence politique des commencements du consulat. — Toutefois, tout en consacrant la victoire de l'*incolat* ou de la *plèbe*, en dépit de la caste noble qu'elle avait paru mettre au premier plan, la révolution républicaine ne fut pas marquée à l'empreinte de la démocratie pure, pour parler le langage de nos jours. S'il entre dans le sénat plus de plébéiens qu'avant, le mérite personnel tout seul, sans l'appui de la naissance et de la richesse, y conduit moins aisément peut-être sous le régime du nouveau patriciat que sous celui des rois. Naturellement, la classe noble et prépondérante, en admettant certains hommes plébéiens à s'y asseoir à ses côtés, s'efforça bien moins de choisir les capacités les plus notables que les chefs des familles plébéiennes riches et considérées, intéressant ainsi ces familles elles-mêmes à la garde jalouse des prérogatives sénatoriales. Pendant que sous l'ancien régime, l'égalité complète avait existé parmi les citoyens, on vit les citoyens nouveaux ou l'ancien *incolat* se diviser aussitôt en deux classes: celle des familles privilégiées, et la plèbe, rejetée à l'arrière-plan. Toutefois, grâce au système des centuries, la puissance populaire descendit jusque dans la foule; elle parvint à cette classe des simples habitants, qui, depuis les temps des réformes de Servius, portait le fardeau du recrutement militaire et des impôts: et parmi ceux-ci, elle échut non point tant aux grands propriétaires ou fermiers, qu'à la classe moyenne des cultivateurs. Parmi ces derniers d'ailleurs, les anciens avaient cet avantage, que moins nombreux par le fait, ils disposaient néanmoins d'autant de sections de votants, que leurs concitoyens plus jeunes. Ainsi la hache était portée jusque dans les ra-

cines de l'antique droit civique et des familles nobles qui seules en avaient joui : une nouvelle bourgeoisie citoyenne était fondée, où la prépondérance allait appartenir à la propriété foncière et à l'âge. On voyait apparaître déjà les premiers signes d'une future noblesse, uniquement basée sur l'importance matérielle acquise à certaines familles. Est-il rien qui mette plus en évidence le caractère profondément stable des institutions romaines, que cette révolution républicaine, aristocratique à la fois et conservatrice, alors même qu'elle innove profondément dans l'État, et qu'elle en reconstitue les premiers organes ?

CHAPITRE II

LE TRIBUNAT DU PEUPLE ET LES DÉCEMVIRS

Un nouvel ordre de choses a mis les patriciens en pleine possession légale de la puissance politique. Ils dominent par les magistratures qu'ils se sont assujetties ; ils ont la prépondérance dans le sénat ; ils occupent seuls les emplois et les sacerdoces ; ils ont seuls la science des « choses divines et humaines ; » ils connaissent seuls les secrets pratiques de la politique intérieure ; ils décident des voix dans la grande assemblée du peuple ; ils exercent toute l'influence dans la cité, suivis par un nombreux cortège d'hommes dévoués et appartenant à des familles diverses ; ils vérifient enfin, ou rejettent toutes les décisions populaires. En une telle situation, quoi d'étonnant qu'ils aient pu garder longtemps encore la réalité du pouvoir, alors qu'ils avaient opportunément renoncé à la toute-puissance selon la loi ? A la vérité, les plébéiens devaient souffrir de l'humilité de leur condition ; mais l'aristocratie ne pouvait avoir beaucoup à redouter d'une opposition purement politique, tant qu'elle saurait tenir la foule loin du champ du combat : la foule, en effet, ne demande rien, avec la justice

Les intérêts matériels.