

367 av. J.-C.
Les
lois Liciniennes.

aussitôt impossible, toute la machine du gouvernement républicain menaçait de crouler. Aussi, la conservation, plus que cela, l'accroissement de la classe moyenne, et surtout des petits citoyens ruraux, était-elle pour tout patriote, homme d'État, une grande et noble tâche, la plus grande de toutes. Quant aux plébéiens, appelés depuis la veille à participer au pouvoir, ils se devaient d'autant plus à une telle entreprise, qu'ils tenaient en grande partie leurs droits politiques actuels des mains de ce prolétariat si malheureux, et qui n'espérait qu'en eux du secours. La saine politique et la loi morale leur commandaient de venir en aide aux basses classes, par tous les moyens administratifs dorénavant à leur disposition. — Examinons donc si, et jusque dans quelle mesure, la législation récente de 367 leur avait apporté un soulagement sérieux. Dès qu'il s'agissait d'empêcher la grande culture, desservie par les troupeaux d'esclaves, et d'assurer leur part aux pauvres prolétaires, les prescriptions des lois Liciniennes, en faveur des journaliers libres, restaient manifestement inefficaces. Pour remédier tout à fait au mal, il aurait fallu remanier jusque dans ses fondements toute la société civile : or, la pensée seule d'une telle réforme dépassait de beaucoup l'horizon de ces temps. Au contraire, il eût été facile d'améliorer le régime du domaine de l'État ; mais l'on n'y fit que quelques changements sans portée. Ainsi, lorsque le règlement nouveau portait jusqu'à un *maximum* élevé le nombre des têtes de bétail que les possesseurs de troupeaux avaient la faculté de mener sur les pâtures, et autorisait les *occupations* des parcelles arables, il conférait tout simplement au riche une part privilégiée, et peut-être déjà disproportionnée, sur les produits de ce même domaine. Tout astreintes à la dime, toutes révoquées à volonté qu'elles étaient, les possessions domaniales ; et le système des *occupations* lui-même rece-

vaient par là leur consécration légale. Ajoutez à cela que les lois Liciniennes avaient omis de remplacer, par des moyens de perception plus rigoureux et plus sûrs, le mode jusque-là si mal suivi pour la levée des redevances de pâture, et des dimes : on ne procéda ni à la révision nécessaire, pourtant, des possessions, ni à l'institution d'un fonctionnaire spécial préposé à l'exécution des lois domaniales nouvelles. Partager à nouveau les terres occupées, entre les détenteurs actuels avec la règle d'un *maximum* de contenance, d'une part, et les plébéiens non propriétaires, de l'autre ; les leur abandonner en toute propriété ; abolir les *occupations* pour l'avenir ; instituer une magistrature ayant mandat de procéder de même au partage de tous les territoires à conquérir ; c'était là des mesures que la situation indiquait. De ce qu'elles n'ont point été prises, il ne faut pas conclure, loin de là, que leur opportunité ait passé inaperçue. N'oublions pas que les lois nouvelles furent votées sur la proposition de l'aristocratie plébéienne, c'est-à-dire d'une classe intéressée, en partie, au maintien du monopole usager sur le domaine. Le promoteur de ces lois, *Gaius Licinius Stolon*, fut le premier à les enfreindre ; il se vit, peu à près, lui-même, condamné pour détention de parcelles outrepassant le *maximum*. Je me demande, en vérité, si le législateur a été de bonne foi, et si ce n'est point à dessein qu'il s'est écarté de la seule route qui conduisit facilement, et dans l'intérêt de tous, à la solution complète de la question agraire. Je reconnais d'ailleurs que, telles qu'elles étaient, les lois Liciniennes pouvaient être de quelque secours, et qu'au fond elles furent utiles à la cause du petit paysan et du petit journalier. Enfin, dans les temps qui suivirent leur mise en vigueur, nous voyons du moins les magistrats tenir assez sévèrement la main à la règle du *maximum*, et frapper souvent de fortes amendes les

détenteurs de troupeaux et les *occupants* domaniaux.

Lois d'impôt.

Le régime de l'impôt et celui du crédit furent aussi remaniés avec une fermeté inaccoutumée, et qu'on ne retrouvera plus chez le législateur futur. On aurait voulu, autant que faire se pouvait, parer, par des mesures légales, aux maux du système économique. En l'an 397, il est frappé une taxe de 5 pour 100 sur la valeur de tout esclave affranchi : premier impôt qui, à Rome, ait porté sur les riches : en même temps cette taxe sert à enrayer les libérations croissantes d'esclaves. — Déjà les XII Tables avaient régleménté l'intérêt (p. 52) ; leurs prescriptions sont renouvelées et, peu à peu, renforcées ; le maximum légal est successivement abaissé de 10 pour 100 (taux de l'an 397), à 5 pour 100 par année de douze mois (407) ; puis, enfin, il est défendu de prendre un intérêt, quel qu'en soit le chiffre (412).

Lois du crédit.

357.

347.

342.

Cette dernière loi était insensée : elle ne demeura en vigueur que pour la forme : au fond, elle ne s'exécuta jamais, et, dans l'usage, les capitaux rendirent 1 pour 100 par mois, ou 12 pour 100 par année civile. Au taux de la valeur monétaire dans l'antiquité, c'était quelque chose comme le 5 ou le 6 pour 100 modernes ; et l'on peut dire que, dès cette époque, tel a été réellement et licitement l'intérêt *maximum*. Une quotité plus forte avait été stipulée, la demande en justice n'en était pas admise ; peut-être même le juge ordonnait-il la restitution : de plus, les usuriers notoires sont fréquemment traduits devant la justice populaire, et condamnés aussitôt par les tribus à de fortes amendes. La loi *Petilia* (428 ou 441) apporta aussi de notables changements à la procédure. Le débiteur, en affirmant sous serment son insolvabilité, fut admis à faire l'abandon de son bien, et sauva par là sa liberté : l'exécution rapide de l'ancien droit, par laquelle l'emprunteur, qui ne rendait pas la somme prêtée, se voyait aussitôt ad-

326 ou 343.

jugé à son créancier, fut abrogée par une disposition nouvelle, exigeant le concours d'un véritable jury pour statuer sur le sort du débiteur (*nexus*). Toutes ces réformes légales avaient assurément leur importance ; elles adoucièrent, çà et là, quelques misères : mais le mal, trop invétéré, persiste, et nous voyons établir, en 402, une commission financière chargée de régler tout ce qui tient au crédit, et de faire des avances à la caisse de l'État. En 407, les termes de paiement sont de nouveau fixés législativement ; plus tard encore, en 467, éclate une dangereuse révolte : le peuple, qui n'a pu s'entendre avec ses adversaires sur les facilités nouvelles sollicitées dans l'intérêt des débiteurs, se retire sur le Janicule. Il ne faut rien moins qu'une agression de l'ennemi du dehors pour ramener la paix dans la cité. Il y aurait pourtant injustice à reprocher leur insuffisance à tant de sérieuses tentatives pour empêcher l'appauvrissement des classes moyennes. Rejeter un remède partiel, par cela seul qu'il est partiel, tandis que le mal est radical, voilà bien le texte dont s'emparent les meneurs de bas étage pour le prêcher aux simples et aux ignorants ! Insensés eux-mêmes, quand ils parlent ainsi ! Ne pourrait-on pas se demander vraiment si ce n'était pas là un prétexte spécieux, il est vrai, à l'usage de la mauvaise démagogie ; et si, en réalité, il était absolument nécessaire de recourir à des moyens aussi tranchés, aussi dangereux que l'imputation des intérêts sur le capital, par exemple ? Nous n'avons pas assez de preuves entre les mains pour trancher le litige. Tout ce qui ressort manifestement, c'est que la condition économique des citoyens des classes moyennes était chaque jour plus menacée et plus pénible ; c'est que d'en haut l'on tenta de nombreux autant qu'inutiles efforts, pour leur venir en aide, tantôt par les prohibitions de la loi, tantôt par des mesures moratoires ; c'est qu'enfin la faction aris-

352 av. J. C.

347.

287.

ocratique et gouvernante, toujours trop faible au regard de ses propres membres, toujours empêchée par des intérêts égoïstes de caste, demeura impuissante à user du seul remède efficace qui s'offrait, l'abolition complète, sans réserve, du système des occupations domaniales. Mais alors, seulement, les classes moyennes auraient cessé d'avoir à se plaindre, et le gouvernement, surtout, n'aurait plus encouru le reproche d'exploiter à son profit la misère et l'oppression des gouvernés.

L'accroissement
de la
domination
romaine
favorable
à l'élévation
des
classes rurales.

Les succès de la politique de Rome, au dehors, et la consolidation de sa domination dans toute l'Italie, apportèrent d'ailleurs aux basses classes des ressources plus grandes que le parti du gouvernement n'aurait pu ou voulu les donner. Les colonies importantes et nombreuses (pour la plupart fondées au cours du v^e siècle), en même temps qu'elles assuraient le maintien des pays conquis, procuraient aussi au prolétariat agricole, soit des établissements sur les nouveaux territoires, soit même des facilités ouvertes, sur le sol ancien, par les vides de l'émigration. L'accroissement des revenus indirects et extraordinaires, la situation prospère du Trésor permirent aussi de n'avoir que rarement recours à l'emprunt forcé, levé par voie de contribution sur le peuple. Que si la petite propriété semblait irrévocablement perdue, la somme du bien-être allant croissant dans Rome, les grands propriétaires de l'ancien temps descendaient peu à peu à un rang moindre et apportaient un contingent nouveau à la classe moyenne. Les occupations concédées aux grands s'étendirent de préférence sur les territoires nouveaux. Les richesses, accumulées dans Rome par la guerre et le commerce, poussèrent à la réduction du taux de l'intérêt. L'accroissement de la population urbaine offrit un plus vaste marché à la production agricole du Latium tout entier; l'incorporation prudente et systématique d'un certain nombre de cités

limitrophes et purement sujettes, en agrandissant la cité romaine, vint aussi renforcer le peuple; enfin les partis durent faire silence en face des victoires et des succès éclatants de l'armée. La misère des prolétaires ne cessa pas, les sources en demeurant ouvertes; et pourtant, il en faut de bonne foi convenir, à la fin de la période actuelle, le sort de la classe moyenne est infiniment moins dur que pendant le premier siècle qui suivit l'expulsion des rois.

L'égalité civile avait été jusqu'à un certain point fondée, ou plutôt rétablie par la réforme de 387 et les institutions importantes qui se développèrent à la suite. De même qu'autrefois, les patriciens, quand ils formaient seuls le corps des citoyens, étaient absolument égaux entre eux, quant aux droits et aux devoirs: de même, aujourd'hui, devant la loi, il n'y eut plus de différence entre tous les membres de la cité agrandie. Naturellement, on retrouvait encore, avec leur influence nécessaire sur la vie publique, les diversités graduées que l'âge, l'intelligence, la culture de l'esprit et la fortune introduisent sans cesse dans la vie civile: mais le peuple, par ses tendances, le gouvernement, par sa politique, autant qu'il était en eux, empêchaient ces disparates de ressortir. Tout le système des institutions de Rome visait à former des hommes forts et solides, mais non à susciter des hommes de génie. La culture des Romains ne marchait point du même pas que leur puissance; elle était contenue bien plus que poussée en avant par les instincts nationaux. Qu'il y eût à la fois des pauvres et des riches, c'est ce que rien ne pouvait empêcher. Chez eux, comme dans toute société purement agricole, le cultivateur et le manœuvre menaient tous les deux la charrue; et le riche, odéissant, lui aussi, aux saines règles de l'économie, observait une frugalité uniforme, se gardant d'avoir jamais un capital mort entre les mains. En dehors de la *salière* [sali-

Égalité civile.
367 av. J.-C.

num] et de la *soucoupe* [patera] servant aux sacrifices, nulle maison ne contenait alors de vaisselle d'argent ¹. De tels faits ont bien leur importance. A voir les succès éclatants de la République, durant le siècle qui se place entre la dernière guerre de Véies et la lutte contre Pyrrhus, on pressent aisément qu'alors les nobles avaient fait place aux cultivateurs; et que lors de la destruction de la cohorte des Fabiens, appartenant à la haute noblesse, le deuil de la cité tout entière ne fut ni plus grand ni moindre que celui que ressentirent plébéiens et patriciens tous ensemble, en présence du dévouement et de l'héroïque trépas des Déciius, lesquels appartenaient à l'ordre plébéien. On voit aussi qu'alors le consulat ne venait plus de lui-même s'offrir au noble le plus riche; et l'on constate enfin, que *Manius Curius*, un pauvre laboureur de la Sabine, revenu vainqueur du roi Pyrrhus, qu'il avait chassé de l'Italie, s'en retournait vivre sur son petit domaine de la Sabine, pour y semer son blé, comme devant.

L'aristocratie
nouvelle.

Qu'on ne l'oublie pas, pourtant : cette égalité républicaine si imposante n'était, sous beaucoup de rapports, que pour la forme. Du milieu d'elle surgit bientôt une aristocratie véritable, dont elle renfermait le germe. Depuis longtemps, déjà, les familles riches ou notables parmi les plébéiens, s'étaient séparées de la foule, faisant alliance avec le patriciat, tantôt pour la jouissance exclusive des droits sénatoriaux, tantôt pour poursuivre une politique étrangère, souvent même contraire à l'intérêt plébéien. Vinrent les lois *Licinie Sextie*, qui supprimèrent toutes les distinctions légales au sein de l'aristocratie : en transformant les institutions qui excluaient

¹ [Mais posséder le *salinum* et la *patera* d'argent, qui se transmettaient ensuite de père en fils, était l'ambition, même des plus pauvres. — Valer. Max. iv, 4, 3. — Tit-Liv., xxvi, 36. — V. Rich. *Dict. des antiq.*, his V^{is}.]

l'homme du peuple des positions gouvernementales, elles abolirent les prohibitions immuables du droit public, et ne laissèrent plus subsister que des obstacles de fait, sinon absolument infranchissables, du moins difficiles à franchir. D'une manière ou d'une autre, un sang nouveau s'infusa dans la noblesse : mais, après comme avant, le gouvernement resta aristocratique; et si la cité romaine, à cet égard même, ne cessa pas d'être une véritable cité rurale, où le riche propriétaire de domaines ne se distinguait presque pas du pauvre métayer, et traitait avec lui sur un pied d'égalité complète, l'aristocratie s'y maintint d'ailleurs toute-puissante, et l'homme sans fortune y eut plus aisé d'atteindre aux fonctions suprêmes dans la ville, que d'être nommé chef dans son village. En donnant au plus pauvre citoyen l'éligibilité aux magistratures souveraines, la loi nouvelle, assurément, décréta une innovation grande et féconde. Mais, dans la réalité, ce ne fut pas seulement une exception des plus rares que d'y voir arriver un homme parti des couches sociales inférieures ¹; à la fin de l'époque actuelle même, une telle élection ne put jamais être enlevée que de haute lutte, et avec l'appui de l'opposition.

¹ La *pauvreté* des *consulaires* d'alors, pauvreté tant vantée, comme on sait, dans les recueils d'anecdotes morales des temps postérieurs, est loin d'avoir été ce qu'on l'a faite. A cet égard, on interprète à faux, tantôt les habitudes frugales des anciens temps, lesquelles se conciliaient très-bien avec la possession d'une fortune considérable; tantôt l'antique et noble usage de consacrer aux funérailles des hommes ayant bien mérité de la patrie, le produit d'une collecte spéciale; comme s'il y avait eu là rien qui ressemblât au convoi du pauvre! — Ajoutez à cela les récits fantastiques imaginés par les chroniqueurs à l'occasion de l'origine des *surnoms* (V. par ex. *Serranus*), surchargeant d'une multitude d'ineptes contes les annales sérieuses de l'histoire de Rome. [Le surnom de *Serranus*, suivant la tradition, avait été donné à C. Attilius Régulus, qu'on trouva ensemençant (*sero*) son champ, quand on vint lui annoncer son élection au consulat (*quem sua manu spargentem semen, qui missi erant, convenerunt.*) Cic. *pro Rosc.* 18. — V. aussi Val. Max., iv, 4, 5. — Plin., xviii, 3, 4. — Virg., *Aeneid.*, vi, 845.]

Nouvelle
opposition.

Un nouveau gouvernement aristocratique s'était constitué; en face de lui s'éleva aussitôt un parti d'opposition. La péréquation légale des classes n'avait fait que transformer l'aristocratie. En face des nobles nouveaux qui, non contents d'être les héritiers du patriciat, se greffaient sur lui et croissaient avec lui désormais, les opposants demeurèrent debout, et tinrent en toutes choses la même conduite. L'exclusion n'atteignant plus tous les simples citoyens, mais bien seulement l'homme du peuple, ils prennent aussitôt en main la cause des petites gens, celle surtout des petits cultivateurs; et, de même que la nouvelle aristocratie se rattache aux patriciens, de même les premiers efforts de l'opposition nouvelle se relient aux dernières et décisives luttes du peuple contre la classe privilégiée. Les noms que nous rencontrons d'abord parmi les champions populaires, sont ceux de *Manius Curius* (consul en 464, 479 et 480; censeur en 482), et de *Gaius Fabricius* (consul en 472, 476 et 481; censeur en 479); tous deux sans aïeux, et sans fortune; tous deux, portés trois fois par le vote du peuple aux sommités de la magistrature, à l'encontre de la règle aristocratique qui voudrait interdire la réélection aux grandes charges; tous deux, en leur qualité de *tribuns*, de *consuls* et de *censeurs*, adversaires déclarés du monopole patricien, et protecteurs ardents des petits citoyens des campagnes contre l'ambitieuse arrogance des grandes maisons! Déjà se dessinent les partis futurs; mais l'intérêt commun ferme encore la bouche à l'intérêt de parti. On voit les chefs des deux factions, quoique ennemis violents l'un de l'autre, *Appius Claudius* et *Manius Curius*, associer leurs sages avis et la puissance de leurs bras pour vaincre Pyrrhus. Plus tard, *Gaius Fabricius*, qui, censeur, a puni *Publius Cornelius Rufinus* pour le fait de ses opinions et de sa vie aristocratiques, s'empresse de reconnaître ses talents éprouvés de général

390, 375, 374, 372,

282, 278, 273,

275 av. J.-C.

d'armée, et favorise sa seconde élection au consulat. Les rivaux se donnent encore la main au-dessus du sillon qui déjà s'entr'ouvre et les sépare.

La lutte avait pris fin entre les anciens et les nouveaux citoyens : des efforts multipliés, et parfois heureux, avaient été tentés pour venir en aide aux classes moyennes : déjà, au sein de l'égalité civile conquise depuis la veille, s'étaient montrés les premiers éléments d'un parti aristocratique et d'un parti démocratique nouveaux. Après nous être étendus sur les plus importants détails de cette grande crise, il nous reste à dire comment le gouvernement se reconstitua au milieu de tant de réformes; et comment l'ancienne noblesse, ayant perdu son monopole politique, les trois organes principaux de l'État, le peuple, les magistrats, le sénat, vont désormais fonctionner au regard l'un de l'autre.

L'assemblée des citoyens, régulièrement convoquée, demeure, comme avant, la plus haute autorité, le souverain légal dans la république. Mais la loi dispose aussi, qu'en dehors des matières réservées aux centuries, comme l'élection des consuls et des censeurs, la décision des comices par tribus vaudra, à l'avenir, à l'égal de la décision *centuriate*. Dès 305, la loi *Valeria* l'avait dit, ce semble; les lois *Pubilia*, de 415, et *Hortensia*, de 467, en tous cas, l'érigent en règle formelle. L'innovation ne semble d'abord pas grande : c'étaient les mêmes individus qui, en somme, votaient dans les deux comices; mais il ne faut pas oublier que si, dans les tribus, tous les votants étaient égaux les uns aux autres, dans les centuries, au contraire, la valeur des voix était en raison directe de la richesse des citoyens. Transporter les motions dans les tribus constituait donc un changement inspiré par l'idée du nivellement démocratique. Mais il se produisit, dans les derniers temps, un fait plus significatif encore. Jadis le droit de vote était exclusive-

Le nouveau
gouvernement

Le peuple.

449 av. J.-C.

359.

287.

312 av. J.-C.

304

387-241

ment attaché à la condition d'un établissement fondé sur la possession du sol : cette condition fut mise en question tout d'un coup. Appius Claudius, le plus hardi des novateurs dont fassent mention les annales de l'histoire romaine, étant censeur, en 442, sans consulter ni le sénat, ni le peuple, il porta sur la liste des citoyens qu'il avait à dresser des individus non possesseurs fonciers ; et, les classant arbitrairement dans les tribus de son choix, il les inscrivit ensuite dans les centuries correspondantes et dans les classes en rapport avec leur fortune. Une telle tentative devançait les temps : les esprits n'étaient point mûrs ; elle ne se soutint pas complètement. L'un des successeurs d'Appius, *Quintus Fabius Rullianus*, l'illustre vainqueur des Samnites, (censeur en 450), sans vouloir supprimer tout à fait les inscriptions d'Appius, s'arrangea du moins de façon à les restreindre, et à assurer toujours, dans l'assemblée du peuple, la prépondérance aux possesseurs fonciers et aux riches. Il rejeta en bloc, dans les quatre tribus urbaines, devenues les dernières, de premières qu'elles étaient avant, tous les non-possesseurs et tous les affranchis détenteurs de fonds de terre, dont la propriété était inférieure à 30,000 sesterces (2,150 thalers ou 8,062 fr. 50 c.) : aux tribus rurales, par contre, dont le nombre avait été porté, peu à peu, de dix-sept à trente-un, dans l'intervalle qui sépare l'an 367 de l'an 513 ; et qui, disposant déjà d'une majorité énorme, voyaient chaque jour s'accroître encore leur prépondérance, à ces tribus, furent assignés tous les citoyens nés libres [*ingenui*] et propriétaires, ainsi que tous les affranchis possesseurs de biens-fonds dépassant la contenance ci-dessus indiquée. Dans les centuries, les dispositions égalitaires d'Appius furent d'ailleurs maintenues pour les *ingénus* : quant aux affranchis non inscrits dans les tribus rurales, le droit de vote leur fut enlevé. Par là, en même temps

que dans les comices par tribus, on assurait l'avantage aux possessionnés, dans les comices centuriates, où il suffisait de précautions bien moindres, les riches y ayant déjà la prédominance, on se contentait d'empêcher les affranchis de nuire. Mesures sages et modérées, tout ensemble, et méritant à leur auteur, dans les œuvres de la paix, ce surnom de *Grand (Maximus)*, que déjà lui avaient valu ses exploits dans les œuvres de la guerre. Désormais le service militaire pèsera aussi, comme de juste, sur les citoyens non possessionnés ; et, d'un autre côté, il est mis obstacle, dans l'État, à l'influence croissante des anciens esclaves : il en faut venir là, et fatalement, dans toute société où l'esclavage existe. Enfin, l'établissement du cens et des listes civiques avait insensiblement conféré au censeur une juridiction spéciale sur les mœurs ; il excluait du droit de cité tous les individus notoirement indignes, et maintenait ainsi intacte la pureté de tous dans la vie privée et dans la vie publique.

Les attributions et la compétence des comices manifestent une tendance certaine à s'accroître par degrés. Nous ne ferons que rappeler ici l'augmentation du nombre des magistratures conférées à l'élection populaire : notons surtout les *tribuns militaires*, qui, jadis nommés par le général, sont, en 392, désignés par le peuple, dans une seule légion : après 453, nous en voyons quatre nommés par lui dans chacune des quatre premières légions. A l'époque où nous sommes, les citoyens ne s'immiscent pas dans le gouvernement, mais ils retiennent avec persistance leur juste droit de voter la déclaration de guerre : ce droit leur est reconnu, même au cas d'une longue trêve conclue au lieu d'une paix définitive, parce qu'en réalité c'est une guerre nouvelle qui recommence à l'échéance du terme (327). Hors de là, nulle question d'administration ne leur est soumise,

Le peuple voit ses attributions augmentées.

362 av. J.-C.

311.

427.

à moins d'un conflit entre les pouvoirs dirigeants, et déferé par l'un d'eux à la décision du peuple : on voit, par exemple, en 305, les chefs du parti démocratique, parmi la noblesse, *Lucius Valerius* et *Marcus Horatius*, et en 398, le premier dictateur plébéien, *Gaius Marcius Rutilus*, demander aux comices le triomphe que le sénat leur avait refusé. Il en arrive de même quand, en 459, les consuls n'ont pu s'accorder sur leurs attributions respectives; quand, en 364, le sénat ayant décidé de livrer aux Gaulois un ambassadeur oublieux de ses devoirs, l'un des tribuns consulaires porte la décision devant le peuple, premier exemple connu d'un sénatus-consulte cassé par celui-ci, et d'un empiètement funeste qui coûtera cher à la République. D'autres fois, dans les cas difficiles ou odieux, c'est le gouvernement lui-même qui consulte l'assemblée. Un jour, la guerre avait été votée contre la ville de Coéré; mais, celle-ci demandant la paix (401), le sénat ne voulut pas l'accorder à l'encontre du plébiscite, sans un plébiscite nouveau. En 436, le sénat, voulant refuser la paix aux Sammites qui la sollicitaient humblement, rejeta cependant sur le peuple la responsabilité cruelle du vote. Dans les derniers temps, seulement, nous voyons les comices par tribus étendre leur compétence jusque sur les matières de gouvernement : ils sont interrogés, par exemple, sur les traités de paix ou d'alliance. Très-probablement, cette innovation grave remonte à la loi *Hortensia* [*de plebiscitis*] de 467.

287.
En même temps
son influence
décroit.

Quoi qu'il en soit de cette extension de compétence et de son immixtion dans les affaires d'État, l'assemblée du peuple vit en réalité décroître son influence, à la fin surtout de la période actuelle. D'abord, à mesure que la frontière romaine recule, l'assemblée primitive n'a plus sa véritable assiette. Elle se réunissait facilement jadis, et en nombre suffisant : elle savait alors se dé-

cider vite et sans discussion, le corps des citoyens constituant bien moins le peuple proprement dit que l'État tout entier. Sans nul doute, les cités incorporées dans les tribus rustiques ne se séparaient pas de leur groupe : les voix des *Tusculans* par exemple décidaient du vote de la tribu *Papiria* : sans nul doute, aussi, l'esprit municipal s'était fait jour jusque dans les comices (il était, et il a été en tout temps dans le génie de la nation italienne!). Et quand le peuple s'assemblait, dans les tribus surtout, il se coalisait parfois sous l'inspiration de l'intérêt local et de la communauté des sentiments. De là des animosités, des rivalités de diverses sortes. Dans les circonstances extraordinaires, l'énergie, l'indépendance pouvaient ne pas faire défaut : mais dans les cas habituels, il faut bien le dire, la composition et la décision des comices dépendaient du hasard, ou du personnage investi de la présidence; ou encore elles étaient dans la main des citoyens domiciliés dans la ville. Aussi comprend-on facilement comment, après avoir exercé une si réelle et si grande influence durant les deux premiers siècles de la République, on les voit peu à peu devenir un instrument passif, à la discrétion des magistrats qui les dirigent : instrument dangereux en même temps, alors que ces magistrats sont en grand nombre et que tout plébiscite est tenu désormais pour l'expression légale et définitive de la volonté populaire. On ne songeait d'ailleurs pas encore à une extension plus grande des droits constitutionnels du peuple : celui-ci, moins que jamais, se montrant apte à vouloir et à agir par lui-même. La démagogie n'existait pas, à vrai dire, et eût-elle existé, elle aurait moins visé à accroître les attributions des comices, qu'à donner simplement devant eux plus large carrière à la discussion politique. Durant toute cette période, en effet, nous assistons à l'application constante et rigoureuse de l'an-

cienne règle du droit public, aux termes de laquelle le magistrat seul convoque l'assemblée, avec faculté de circonscire le débat et de le fermer à tout amendement. La constitution pourtant commence déjà à s'altérer, sous ce rapport : mais les assemblées anciennes s'étaient montrées essentiellement passives ; elles n'avaient rien exigé, rien entravé jamais, demeurant absolument étrangères aux choses du gouvernement.

Les magistrats.

Division
et diminution
du pouvoir
consulaire.

Quant aux magistrats, sans avoir été l'objet direct de la lutte entre les anciens et les nouveaux citoyens, la limitation de leurs pouvoirs devint l'un de ses plus importants résultats. Lorsque commencent les combats entre les ordres, c'est-à-dire la guerre pour le partage du pouvoir consulaire, le consulat représente encore le pouvoir royal essentiellement un et indivisible : les magistrats inférieurs sont désignés par le libre choix du consul, comme jadis par celui du roi. Quand la guerre a fini, le consulat au contraire a perdu ses attributions principales : juridiction, police de la voirie, nomination des sénateurs et des chevaliers, cens, administration du Trésor, tout cela appartient désormais à des fonctionnaires spéciaux, élus par le peuple comme les consuls eux-mêmes, et placés à côté plutôt qu'au-dessous d'eux. Jadis magistrature unique et suprême, le consulat n'est plus au premier rang à tous égards : si dans le tableau nouveau des dignités romaines, si dans l'ordre usuel des magistratures, il a rang avant la préture, l'édilité et la questure, il le cède en réalité à la censure, investie des plus hautes attributions financières, chargée de la confection des listes civiques, équestres et sénatoriales, et exerçant par là dans toute la cité le contrôle sur les mœurs, contrôle absolu, auquel nul ne peut se soustraire, si grand ou si petit qu'il soit. A la place de l'ancien principe du droit public, qui ne concevait pas la fonction suprême sans le pouvoir illimité,

le principe contraire se fait jour peu à peu. Les attributions des magistrats et leur compétence seront assujetties à des limites fixes. *L'imperium* un et indivisible sera brisé et détruit. La brèche s'ouvre par la création des fonctions juxtaposées au pouvoir consulaire, par la questure notamment (p. 12 et suiv.) : elle s'achève par la législation *Licinienne*, de 387, qui répartissant les attributions des trois plus hauts fonctionnaires de l'État, donne aux deux premiers le pouvoir exécutif et la guerre, et le pouvoir judiciaire au troisième [préture]. On ne s'en tint pas là, quoiqu'ils eussent partout le même pouvoir et la libre concurrence, les consuls en fait n'avaient jamais manqué de se partager entre eux les divers *départements officiels* (*provinciæ*)¹. Ils avaient fait cette division, soit de commun accord, soit en tirant au sort leurs *provinces* ; mais voici que les autres corps constituants de l'État s'immiscent à leur tour dans la répartition de leur compétence. Il devint d'usage que le sénat, tous les ans, leur délimitât leur ressort ; et que, sans aller encore jusqu'à faire lui-même la division des affaires entre magistrats également compétents, il leur donnât toutefois son avis, ou les invitât à se régler suivant son conseil, exerçant ainsi une influence grande jusque dans les questions de personnes. Dans les cas extrêmes il eut aussi recours à l'avis du peuple, dont le plébiscite tranchait alors la question en litige (p. 89). Toutefois c'était là un moyen dangereux pour le gouvernement ; il ne fut que rarement employé. Enfin, on retira aux consuls les plus graves affaires, les traités de paix, par exemple ; ils eurent dans ces circonstances à en référer au sénat et à suivre ses instructions. Que

367 av. J.-C.

¹ [V. sur le sens exact du mot *provincia*, la dissertation de M. Mommsen, dans l'écrit cité, t. I, p. 11, à la note : *die Rechtsfrage zwischen Cæsar u. dem Senat. (Le litige entre Cæsar et le Sénat.)* — Breslau, 1837, p. 3 et suiv.]

s'il y avait péril en la demeure, le sénat pouvait les suspendre : de plus, sans qu'une règle fixe ait été jamais posée, mais aussi sans que la pratique l'ait jamais enfreinte, le sénat s'arrogea la faculté d'ouvrir la dictature, et de désigner même le dictateur, dont l'élection rentrait pourtant légalement dans les attributions consulaires.

Diminution
des pouvoirs
dictatoriaux.

L'unité et la plénitude des pouvoirs, l'*imperium*, se maintint bien plus longtemps intacte dans les mains du dictateur; magistrat extraordinaire créé dans les cas suprêmes, il avait eu d'abord et naturellement des attributions spéciales. Néanmoins nous voyons qu'en droit sa compétence est illimitée, plus encore que celle du consul. Mais les temps ayant changé il fut entamé à son tour par les doctrines nouvelles. En 391, un dictateur est nommé, à l'occasion d'une difficulté purement religieuse, et pour l'accomplissement d'une simple cérémonie du culte: mais voici que s'emparant d'une autorité absolue qu'il puisait dans l'ancienne loi, il regarde comme nulles les limites posées à sa compétence, et veut prendre aussi le commandement de l'armée. D'autres dictateurs à pouvoirs circonscrits sont souvent nommés dans les années postérieures à 403. Ils ne renouvellent pas ces tentatives d'empiètement, et sans entrer en conflit avec les magistrats, ils s'enferment dans leurs attributions spéciales et limitées.

363 av. J.-C.

351.

342.
Prohibitions
du cumul
des fonctions,
et
de la réélection
aux charges.
265.

En 412, il est interdit de cumuler les charges curules, et de revêtir la même magistrature avant un intervalle de dix années. En 489, il est pareillement statué que la plus haute en réalité de toutes les magistratures, la censure, ne pourra être occupée deux fois. Le gouvernement avait bien assez de force encore pour n'avoir pas à craindre ses propres instruments, et pour pouvoir impunément laisser de côté, sans se servir d'eux, les plus utiles. Mais il arriva souvent que de braves

généraux virent lever devant eux les barrières légales¹. On peut citer quelques exemples comme celui de *Quintus Fabius Rullianus* cinq fois consul en vingt-huit ans, ou celui de *Marcus Valerius Corvus*, six fois consul de 384 à 483, la première fois à vingt-trois ans, la dernière fois à soixante-douze; dont le bras fut le soutien de la cité et la terreur des ennemis durant trois générations d'hommes, et qui mourut centenaire.

370-271 av. J.-C.

Pendant que les magistrats romains descendent de la condition élevée de souverain absolu, à celle chaque jour plus diminuée et restreinte de fonctionnaire et de mandataire de la cité, la vieille magistrature opposante des tribuns du peuple subit aussi, au dedans, bien plus qu'au dehors, les effets d'une réaction pareille. Créée pour protéger (*auxilium*), même révolutionnairement, les faibles et les petits contre la superbe et les excès de pouvoir des hauts fonctionnaires, elle avait bientôt conduit en outre à la conquête des droits politiques donnés aux simples citoyens, et à la destruction des privilèges de la noblesse. Ce second but était atteint: mais l'idée première du tribunat avait été purement démocratique: les conquêtes à faire dans l'ordre politique ne venaient que bien après. Quant à l'idée démocratique, elle n'était, certes, pas plus odieuse au patriciat lui-même, qu'à

Le tribunat
du peuple.
Son rôle
dans
le gouvernement.

¹ Quand l'on rapproché ensemble les listes consulaires, avant et après 412, on ne conserve pas de doutes sur la réalité de la loi prohibitive des réélections au consulat. Avant 412, on voit des consuls nommés de nouveau au bout de trois ou quatre ans; après cette date, on ne les voit plus réélus qu'au bout d'un intervalle de dix ans au moins. Il y a des exceptions fréquentes à la règle, cependant, surtout pendant les guerres si rudes de 434 à 443. Mais la loi proscrivant le cumul est rigoureusement observée. On ne pourrait pas citer un seul exemple certain du cumul de deux magistratures curules (Tit.-Liv., xxxix, 39, 4), consulat, préture ou édilité curule: il en est autrement des autres fonctions. L'édilité curule est cumulée, par exemple, avec la charge de maître de la cavalerie (Tit.-Liv., xxiii, 24, 30); la préture avec la censure (*Fast. capit. an.* 501); la préture avec la dictature (Tit.-Liv., viii, 12); le consulat enfin avec cette même dignité (Tit.-Liv., viii, 12).

342.

330-311.