

En confiant la mission du jury aux censitaires équestres, Gaius Gracchus avait donné à l'ordre capitaliste une part grande dans le gouvernement et l'administration, tellement que son influence fut souvent plus forte que celle des pouvoirs réguliers : Sylla supprime les tribunaux équestres, et rend la justice aux sénateurs. Gaius Gracchus ou les hommes du siècle des Gracques avaient toléré l'usurpation par les chevaliers d'une place distincte dans les fêtes publiques, honneur jadis exclusivement réservé aux sénateurs (IV, p. 32) : Sylla la leur retire, et les renvoie s'asseoir sur les bancs communs des plébéiens¹. L'ordre des chevaliers, tel que Gracchus l'avait fait, n'a plus, à dater de Sylla, d'existence politique. Au Sénat allait appartenir la puissance absolue, indivise et perpétuelle, en matière de législation, d'administration et de justice ; et de même dans tous ses insignes extérieurs il allait désormais apparaître, non pas seulement comme un ordre privilégié, mais comme l'ordre unique nanti de privilèges !

Réorganisation
du Sénat.

Pour qu'il en fût ainsi, la nécessité voulait un gouvernement complètement constitué et absolument indépendant. Les catastrophes dernières avaient effroyablement amoindri le nombre des sénateurs. Sylla avait bien rouvert les portes de Rome à ceux que les chevaliers avaient exilés, par exemple, au consulaire Publius Rufus (p. 487) qui ne voulut pas faire usage de la permission donnée ; à Gaius

circonscriptions : c'est sur la répartition syllanienne que s'asseoient les taxes plus tard frappées (Cic. *pro Flacc.* 14, 32) : les sommes dépensées pour la construction de la flotte, en 672, sont déduites de l'impôt à payer (*ex pecunia vectigali populo Romano* (Cic. *Verr.* I, 1, 35, 89). Enfin Cicéron (*ad Quint. frat.*, I, 1, 11, 33) précise et dit que « les Grecs par eux-mêmes étaient hors d'état de payer la redevance imposée par Sylla, sans fermiers intermédiaires. »

¹ (P. 60). — Nul auteur n'enseigne, à la vérité, de qui émanait la loi, qui rendit plus tard nécessaire la promulgation de la *lex Roscia theatralis*, laquelle à son tour restitua les chevaliers dans leur privilège (Becker-Friedländer, *Handb. (Manuel)* 4, 531) : mais tout tend à démontrer que c'est bien Sylla qui le leur avait enlevé. [V. Velleius, II, 32. — Ils avaient les quatorze *subsella* derrière l'*orchestra*, qui appartenait aux sénateurs.]

82 av. J.-C.

Cotta, l'ami de Drusus (p. 240) : mais ce n'était là qu'une mince compensation en face des vides énormes faits par le terrorisme révolutionnaire et par celui de la réaction. Sylla prit le parti d'ordonner une fournée complémentaire et extraordinaire d'environ trois cents sénateurs nouveaux, choisis par les comices des tribus parmi les censitaires équestres. Comme on s'y attend, les électeurs désignèrent de préférence de jeunes hommes de maison sénatoriale, ou d'anciens officiers du dictateur ou d'autres personnages dont les révolutions avaient fait la fortune. En même temps l'entrée dans le Sénat est réglée pour l'avenir, les conditions d'aptitude subissant des modifications essentielles. Aux termes de l'ancienne constitution, l'admission dans la Curie avait lieu par l'appel des censeurs : c'était là le moyen régulier et spécial ; ou encore, par la nomination aux trois grandes charges curiales, le consulat, la préture et l'édition : la loi *Ovinia* y avait attaché le droit de siège et de vote dans l'assemblée sénatoriale (IV, p. 49. II, p. 97). Quant aux magistratures inférieures, tribunat ou questure, elles conféraient un titre, sans doute, mais en ce sens seulement que l'attention et le choix des censeurs se pouvaient porter sur les tribuns et les questeurs : de là à une expectative certaine et légale, il y avait loin encore. De ces deux moyens d'admission, Sylla abolit le premier, en abolissant, de fait au moins, la censure : il modifia le second, en donnant au questeur un siège au Sénat à la place de l'édile, et en portant à vingt le nombre des questeurs annuels¹. De

Fournée
extraordinaire.

La questure
devient la porte
du Sénat.

¹ On n'est pas bien fixé sur le nombre ancien des questeurs annuels : à dater de 487, on en compte huit, deux questeurs *urbains*, deux questeurs *militaires*, quatre questeurs de la flotte (II, pp. 235, 249) : mais il convient d'ajouter à ce nombre tous ceux qui étaient envoyés dans les gouvernements (III, p. 88). Les questures de la flotte, Ostie, Calès et ailleurs, étaient à poste fixe : les questeurs militaires ne pouvaient pas davantage être appelés à un autre service : autrement le consul, quand il prenait le commandement, aurait pu ne plus trouver à côté de lui son questeur. Mais avant Sylla il y avait déjà neuf gouvernements à pourvoir : de plus deux questeurs étaient envoyés en Sicile. On arrive ainsi à un chiffre normal de dix-huit. Toutefois comme nous savons, d'autre part, qu'il y avait beaucoup

267 av. J.-C.

même cesse pour l'avenir le droit de radiation motivée des listes du Sénat, lors de la révision quinquennale du cens, droit resté dans les attributions légales des censeurs, bien que depuis longues années, il ne fût plus exercé dans toute sa rigueur primitive (IV, p. 54). Inamovibles auparavant dans la pratique, les sénateurs le deviennent définitivement sous Sylla. Toutes ces mesures eurent pour conséquence immédiate, l'augmentation considérable, si ce n'est le doublement du nombre des sénateurs, lequel jamais n'avait, selon les probabilités, dépassé le chiffre de trois cents, et souvent même ne l'avait pas atteint¹. Cette augmentation, elle était devenue nécessaire, la justice criminelle transférée au Sénat lui apportant un surcroît de travaux. Mais la nomination des sénateurs extraordinaires aussi bien que celle des questeurs appartenant désormais aux comices par tribus, il s'ensuivit que le Sénat, qui auparavant n'était que l'émanation médiate de l'élection populaire (II, p. 97), va désormais avoir sa base immédiate dans cette même élection, et qu'il se rapproche du système représentatif, autant que faire se peut dans les conditions du régime

moins de magistrats que de provinces (V. *infra*), comme on suppléait aux lacunes par les prorogations du terme des charges et par d'autres expédients encore, comme il était dans les tendances manifestes de la politique romaine de restreindre le plus possible le nombre des magistrats, il se peut que les questures aient été aussi plus nombreuses que les questeurs, et que dans telle petite province, en Cilicie, par exemple, il n'en fût pas d'ordinaire envoyé. Ce qui est sûr, c'est qu'avant Sylla il y avait plus de huit questeurs. [V. *infra*, et la note sur la loi *Cornelia, de XX quæstoribus*.]

¹ On aurait tort de vouloir donner un nombre fixe pour les membres du Sénat. A supposer que les censeurs, avant Sylla, dressassent une liste de trois cents noms, à ces trois cents venaient aussitôt s'ajouter les non-sénateurs pourvus de charges curules après la clôture de cette liste, et avant la confection de la liste nouvelle; et après Sylla, autant de *questoriens* vivants, autant de sénateurs à porter en ligne de compte. J'estime d'ailleurs que dans sa pensée, Sylla voulut porter le Sénat à cinq ou six cents membres: c'est à ce chiffre approximatif que l'on arrive, si l'on fait entrer en moyenne et par an dans la Curie vingt nouveaux sénateurs âgés d'environ trente ans, et si on estime à vingt-cinq ans la durée moyenne de leur vie officielle. Au temps de Cicéron, à une séance où les sénateurs se portaient en foule, on n'en compta pas moins de quatre cent dix-sept.

oligarchique et des notions politiques du monde ancien. Collège institué d'abord pour prêter conseil aux magistrats suprêmes, il est devenu avec le cours des temps un pouvoir supérieur à ces mêmes magistrats, et pouvoir dirigeant: dès lors, quoi de plus rationnel que de retirer à ceux-ci le droit qu'ils ont exercé jusque-là de nommer et de casser les sénateurs; et d'asseoir le Sénat enfin sur le fondement légal de l'ancien pouvoir exécutif. Laisser aux censeurs leur droit exorbitant de révision des listes, leur droit arbitraire de radiation ou d'inscription des noms sénatoriaux, eût été un gros contre-sens envers toute oligarchie constituée. Au contraire, l'élection aux questures assurant aujourd'hui le recrutement suffisant et régulier des sièges vacants, la révision censoriale devenait superflue. Elle fut donc abandonnée, et par là fut définitivement établi et consolidé dans Rome le principe essentiel de toute oligarchie, à savoir l'inamovibilité à vie des membres de l'ordre aristocratique, une fois pourvus du siège et du vote dans la Curie.

En ce qui touche le pouvoir légiférant, Sylla se contenta de remettre en vigueur les institutions de 666 et d'assurer au Sénat, à l'encontre des tribuns, tout au moins, une initiative légale, qu'il pratiquait d'ailleurs depuis longtemps. Le peuple, en la forme, demeure le souverain: mais, en conservant le nom des comices (le maintien de ce nom était indispensable), Sylla prit soin de leur ôter toute action efficace. Envers le droit de cité même, il affecta un véritable dédain, ne mettant aucune difficulté à en doter en masse des villes à nouveaux citoyens, des Gaulois, des Espagnols: d'autre part, ne prenant aucune mesure, et sans doute à dessein, pour la confection des rôles civiques. Certes, au lendemain d'une telle crise, leur révision eût été bien nécessaire, si le gouvernement actuel eût entendu prendre au sérieux les droits légaux attachés à la possession de la cité. Du reste, la compétence législative des comices ne subit pas d'atteintes directes, et il n'était pas

88 av. J.-C.

Réglements
nouveaux au
regard du peuple.

besoin de la restreindre. L'initiative du Sénat, mieux établie, ne laissait plus guère au peuple de prise sur l'administration, les finances ou la justice criminelle, si ce n'est quand le pouvoir régnant y avait consenti. Sa coopération en matière de législation se réduisait désormais à répondre par un « oui ! » aux changements constitutionnels proposés. Plus importante était la part prise par le peuple dans certaines élections dont la suppression semblait impossible, à moins d'ébranler plus profondément les institutions que ne le comportait et ne le voulait la restauration de Sylla, restauration tout extérieure et se tenant aux sommités. Le parti du mouvement avait envahi les élections sacerdotales : on reprit ses empiétements : la loi *Domitia* de 650 (p. 169) fut abrogée (elle avait donné au peuple l'élection des hautes prêtrises) : Sylla abolit de même les anciens et semblables modes de nomination du *grand-pontife* et du *grand-curion* (IV, p. 104) et rendit aux collèges dans toute sa plénitude le droit qu'ils avaient eu à l'origine, de compléter eux-mêmes leurs cadres. Pour ce qui est des charges publiques, les choses restèrent sur l'ancien pied. Seulement, par la réglementation nouvelle du commandement militaire, dont nous dirons quelques mots plus bas, le peuple vit ici encore son pouvoir diminué, et la nomination des généraux fut en quelque sorte transférée au Sénat. Il ne semble pas d'ailleurs que Sylla ait remis en vigueur, comme on l'avait précédemment tenté, l'ordre des votes de la constitution de Servius (p. 249) : soit qu'à ses yeux il fût indifférent que les sections votantes eussent à se réunir d'une manière ou d'une autre ; soit que l'ancienne ordonnance servienne lui semblât engendrer une influence dangereuse au profit des capitaux. Au contraire, il rétablit et même renforça les conditions d'aptitude aux charges. C'est ainsi que la limite d'âge pour la collation de chaque emploi est de nouveau et rigoureusement fixée : de même, Sylla interdit désormais de briguer le consulat avant d'avoir revêtu la préture, de briguer

104 av. J.-C.

Rétablissement de la *cooptation* sacerdotale.

Réglementation des conditions d'aptitude.

la préture avant d'avoir été questeur : quant à l'édilité, elle n'est plus obligatoire dans le *cursus honorum*. Le loi nouvelle se préoccupe aussi des tentatives de tyrannie, trop de fois renouvelées sous la forme du consulat prorogé durant des années : elle tranche dans le vif de l'abus, elle dispose qu'à l'avenir entre deux magistratures d'inégal degré, il s'écoulera au moins deux années, et qu'entre deux magistratures semblables, l'intervalle sera de dix ans au moins : cette dernière limitation, qui remplace la prohibition absolue de réélection au consulat (p. 5), si chère à l'ère récente ultra-oligarchique, a pour conséquence la remise en vigueur de l'ancienne ordonnance de l'an 412 (II, p. 92). Somme toute, Sylla laisse debout le régime électoral : mais il s'ingénie à si bien enchaîner les magistratures que, quel que soit le candidat que portera au pouvoir le caprice imprévu de l'assemblée populaire, celui-ci n'en demeurera pas moins hors d'état d'entrer en lutte contre l'oligarchie.

342 av. J.-C.

Les plus grandes magistratures, dans ces temps, appartenaient de fait aux trois collèges des tribuns du peuple, des consuls et préteurs, et des censeurs. Par l'événement de la restauration syllanienne, elles ont été essentiellement amoindries, le tribunat surtout, qui aux yeux du dictateur demeure un organe indispensable du système politique, même sous le régime sénatorial, mais qui, enfanté par la révolution et toujours prêt à engendrer des révolutions nouvelles, nécessite aussi l'emploi d'un frein énergique et durable. Du droit d'intercession, suspensif de l'action du magistrat, au droit de justice immédiate sur le contrevenant, sauf à requérir ensuite la condamnation définitive, était sortie un jour la puissance tribunicienne. Le tribunat garde ses attributions : mais, au cas d'abus dans l'intercession, une amende est édictée dont la rigueur équivaut à la perte de la vie civile. Jadis les tribuns étaient maîtres de s'adresser, quand ils le voulaient, au peuple, soit qu'ils eussent une communication à lui faire, soit qu'ils vou-

Affaiblissement du tribunat.

lussent proposer une loi à son vote : levier puissant dont les Gracques, Saturninus et Sulpicius s'étaient aidés pour bouleverser la République. La même faculté leur est aujourd'hui maintenue, mais sous la réserve de l'autorisation préalable à demander au Sénat¹. Enfin il fut décrété que, la fonction tribunicienne une fois exercée, il y avait pour le titulaire inaptitude aux hautes charges : disposition qui, comme tant d'autres édictées par la restauration syllanienne, était un retour prononcé vers les vieilles maximes du patriciat. De même qu'aux temps qui précédèrent l'admission des plébéiens aux magistratures civiles, le tribunat d'une part, les fonctions curules de l'autre, étaient déclarées inconciliables. Par là, le législateur espérait défendre l'oligarchie contre la démagogie tribunicienne ; éloigner tous les ambitieux, tous les hommes d'avenir du tribunat, et, maintenant en même temps celui-ci, le transformer au profit du Sénat en un instrument docile, soit qu'il agit en médiateur sur le peuple, soit qu'au besoin il pesât sur les magistrats. De même qu'autrefois le caractère distinctif de la souveraineté du roi, et plus tard du magistrat républicain, se manifestait dans le droit exclusif de convoquer le peuple et de lui adresser la parole, de même aujourd'hui,

¹ C'est à cela que font allusion les paroles de Lépide, dans Salluste (*hist.* 1, 41, 11, éd. Dietsch) : *populus Romanus . . . agitandi inops* : paroles auxquelles Tacite fait allusion à son tour (*ann.* 3, 27) : *statim turbidis Lepidi rogationibus neque multo post tribunis reddita licentia quoque vellent populum agitandi*. Les tribuns ne perdirent pas le droit de motion au peuple : on en trouve la preuve dans Cicéron (*de legibus*, 3, 4, 10), et plus clairement encore dans le plébiscite de *Thermensibus**, qui d'ailleurs, dès la phrase du début, constate l'autorisation préalable donnée par le Sénat (*de Senatus sententia*). Que les consuls au contraire, même après Sylla, aient pu porter des motions devant le peuple, sans l'avis préalable du Sénat, c'est ce dont on ne peut douter, et à raison du silence des sources, et par l'événement même des révolutions de 667 et 676, dont les chefs, précisément à cause de cela, ne furent pas des tribuns, mais bien des consuls. De même on rencontre à cette époque, sur certaines matières accessoires d'administration, telles lois consulaires, la loi *frumentaire* de 681, par exemple, qui à d'autres époques eussent été votées sous forme de plébiscite.

* [V. *Lex Antonia, de Thermessibus*, au *Corp. Insc. Latin.* de Mommsen, p. 114.]

87. 78 av. J.-C.

73.

d'hui, consacrée pour la première fois par la loi, la souveraineté du Sénat ressort énergiquement de la condition qu'on impose au chef du peuple, d'avoir à solliciter l'autorisation sénatoriale avant toute motion tribunicienne portée aux comices.

Le consulat et la préture, quoiqu'ils fussent vus par le régénérateur aristocratique de Rome d'un œil bien moins défavorable que le tribunat, suspect à tant de titres, n'échappèrent pas non plus aux méfiances de l'oligarchie, toujours jalouse de ses propres organes. Ménagés en apparence, on ne leur fit point grâce en réalité. Sylla voulut ici partager savamment les attributions. Au commencement de la période actuelle, les choses se réglaient comme il suit. De même qu'autrefois ils embrassaient toutes les attributions administratives dans leur compétence suprême, de même encore les deux consuls avaient compétence souveraine sur toutes les affaires non attribuées à d'autres magistrats par une loi spéciale. Ainsi en était-il de l'administration de la justice dans la capitale : les consuls, aux termes d'une règle inviolable, n'avaient pas droit d'y mettre la main : ainsi des magistratures transmaritimes de cette époque, en Sicile, en Sardaigne et dans les deux Espagnes : là, le consul pouvait sans doute exercer le commandement militaire, mais en cas d'exception seulement. Donc, en temps ordinaire, il y avait six magistratures spéciales, les deux prétores (judiciaires) de la capitale et les quatre gouvernements ou prétores d'au-delà des mers ; les consuls, en vertu de leur compétence souveraine et générale, conservant la direction de toutes les affaires non judiciaires dans Rome et l'*imperium* dans les provinces de terre ferme. Mais leur compétence avait un double représentant, en telle sorte qu'il restait régulièrement un consul à Rome, pour vaquer au gouvernement, et que, dans les circonstances habituelles, les huit magistrats suprêmes annuels suffisaient pleinement, et au-delà même, aux exigences administratives. Pour les cas exceptionnels, on avait l'ex-

La magistrature
suprême
également
limitée.

Provinces
consulaires et
prétoires.

pédient, soit du cumul des fonctions non militaires, soit de la prorogation du généralat au-delà de son échéance finale (*prorogare*). Ce n'était point chose inusitée que de confier pour un temps les deux juridictions à un seul préteur, que de confier au préteur urbain l'administration de la capitale, appartenant d'ordinaire aux deux consuls : on évitait soigneusement au contraire de réunir deux commandements dans la même main. On tenait à règle de ne point laisser place pour un *interrègne* entre l'*imperium* achevé et l'*imperium* futur : quoique arrivé à son terme légal, le général continuait de droit sa fonction jusqu'à ce que son successeur vint le relever dans le commandement : ou, ce qui revient au même, le consul ou le préteur, même après l'échéance de sa charge, pouvait et devait agir à la place du consul ou du préteur qui ne se montrait pas encore [*pro-consule : pro-præto*]. Quant au Sénat, il avait aussi son influence sur la division des attributions entre magistrats, en ce sens qu'il pouvait ou tenir la main à la stricte observance de la règle, faire tirer au sort les six provinces entre les six préteurs et cantonner les consuls dans leurs attributions extra-judiciaires de terme ferme ; ou, au contraire et par dérogation à la règle, attribuer à l'un des consuls un commandement d'une importance momentanée plus grande hors de l'Italie ; ou enfin, parmi les compétences en partage, choisir, pour la lui confier, telle ou telle mission militaire ou judiciaire, le commandement de la flotte, une instruction criminelle spéciale, par exemple, ordonner par suite les cumuls de pouvoirs et les prorogations nécessaires. Notons toutefois que, dans cette délimitation annuelle du ressort des consuls et des préteurs, les uns par rapport aux autres, il était fait toujours abstraction des personnes : le Sénat n'avait point à les désigner. Aux magistrats il appartenait de faire entre eux la répartition des *provinces*, soit par la voie amiable, soit par le sort. Le peuple, en tout ceci, n'avait rien à voir, si ce n'est pourtant que, dans les temps plus anciens, on

l'appelait à régulariser par le vote de ses comices toute prorogation d'*imperium* résultant forcément du non-remplacement du titulaire (II, p. 99), formalité nécessaire et constitutionnelle assurément, selon l'esprit, sinon selon la lettre de la constitution, mais qui bientôt tomba en désuétude. Au cours du VII^e siècle on voit apparaître successivement six provinces nouvelles, à savoir : les gouvernements de Macédoine, d'Asie, d'Afrique, de Narbonnaise et de Cilicie, et la présidence de la *commission perpétuelle en matière de concussions* [*questio perpetua* ou *ordinaria repetundarum*] (p. 6). Mais l'orbite de l'empire romain allait s'élargissant sans cesse, et chaque jour la nécessité se faisait sentir plus fréquente, ou de déléguer les magistrats pour telles missions militaires extraordinaires, ou de les préposer à telles commissions de procédure criminelle. On n'augmenta pas pour cela le nombre des hautes charges. Ainsi, tout compte fait, on comptait huit offices de magistratures à pourvoir chaque année, pour défrayer au moins douze provinces ou ressorts spéciaux annuels. Le hasard, on le pense bien, n'explique pas cette insuffisance et la non-création d'un certain nombre de prétores nouvelles. Aux termes exprès de la constitution, tous les hauts magistrats étaient renouvelables chaque année par voie d'élection populaire : mais avec l'ordre nouveau des choses, ou plutôt sous l'empire du désordre récent, comme on suppléait à l'absence des charges par la *prorogation* des fonctionnaires, laquelle les continuait, aux termes d'un sénatus-consulte, pour une seconde année à l'expiration de leur année régulière (la prorogation était aussi parfois refusée), le jour vint où les postes les plus importants et les plus lucratifs de la République cessèrent d'appartenir à la nomination du peuple, mais bien à la désignation du Sénat, libre de choisir désormais les prorogés sur la liste des concurrents fournie par les élections précédentes. Et en outre, comme les commandements transmaritimes étaient les plus recherchés, par cela qu'ils étaient les plus fructueux, il devint d'usage de les con-

férer de préférence à ceux des magistrats que leur fonction retenait légalement ou par la force des choses dans la ville de Rome, c'est-à-dire aux deux présidents des juridictions de la ville [*prætor urbanus, prætor peregrinus*], et souvent aussi aux consuls sortant de charge. A cela rien d'illégal, le principe de la prorogation étant admis : d'ailleurs, pour s'exercer autrement dans les provinces qu'à Rome, la fonction ne changeait pas de nature et obéissait au même droit politique.

Sylla
les régleme
à nouveau.

Séparation
des pouvoirs
politique
et militaire.

Tel était le système en vigueur avant Sylla : il en fit aussi la base de l'organisation nouvelle. Il voulut le principe d'une complète séparation du pouvoir civil ayant compétence dans les districts civiques, et du pouvoir militaire régnant en souverain dans les circonscriptions des non-citoyens : il voulut en outre porter régulièrement d'un an à deux ans la durée de la magistrature suprême, investie désormais de la gestion des affaires civiles pendant la première période et du commandement militaire durant la seconde. En fait et sur le terrain, la constitution avait depuis longtemps établi cette séparation, le pouvoir civil finissant au *Pomœrium*, là où commençait l'autre, et tous les deux restant d'ailleurs concentrés chacun dans la même main. A l'avenir, le consul et le préteur auront affaire au corps consultatif et au peuple : le proconsul et le propréteur commanderont aux armées, ceux-ci n'ayant pas l'action politique, et ceux-là n'ayant plus l'action militaire.

La division des pouvoirs entraîna aussi tout d'abord la séparation politique des pays de l'Italie du nord et de l'Italie proprement dite. Jusqu'alors la distinction s'était bien maintenue sous le rapport des nationalités, l'Italie du nord étant peuplée surtout de Ligures et de Celtes, et l'Italie du sud n'étant habitée que par des peuples italiques : mais sous le rapport politique et administratif, tout le territoire continental de la République, du détroit de Rhegium jusqu'aux Alpes, les possessions illyriennes comprises, villes à citoyens romains, villes latines et non

La Gaule
cisalpine
province romaine

italiques, tout le pays sans distinction, avec les colonies romaines nombreuses dispersées du nord au midi, obéissait aux magistrats suprêmes de la capitale. Sylla en disposa autrement. Il donna pour frontière septentrionale à l'Italie propre le *Rubicon*, à la place de l'*Æsis*. Habitée en totalité par des citoyens romains, elle resta sous la main des magistrats ordinaires de Rome : ici point d'armée, point de commandement militaire, selon la règle fondamentale du droit politique : mais il en advint autrement de la Gaule cisalpine. Les incursions quotidiennes des peuples alpestres y rendaient nécessaire la présence d'un général d'armée : aussi fut-elle érigée en gouvernement militaire, à l'instar des provinces d'au-delà des mers¹.

¹ Nous n'avons pas la preuve directe du fait ; mais bien certainement la Gaule italienne, dans les plus anciens temps, n'est en aucune façon une province, dans le sens tout spécial du mot, un gouvernement ayant ses limites territoriales et administré par un fonctionnaire qui change tous les ans, tandis qu'au temps de César elle est ainsi régie (cf. Licinian., à l'année 676 : *data erat et Sullæ provincia Gallia cisalpina*). — Il en faut dire à peu près autant en ce qui touche le report de la frontière : nous savons que l'*Æsis* autrefois, et que le Rubicon au temps de César, formait limite entre l'Italie et la Cisalpine ; mais nous ignorons à quelle date le changement se fit. De ce que le propréteur *Marcus Terentius Varro Lucullus* pourvut un jour à un régleme[n]t de limites [*terminos restituendos*] dans la région d'entre les deux cours d'eau (Orelli, inscr. 570 *), on a conclu que cette région était encore territoire provincial durant l'année qui suivit la préture du même Lucullus (679) : un propréteur, en effet, n'eût rien eu à faire en territoire italien. Il est bien vrai que l'*imperium* prorogé ne s'arrête qu'au dedans du *Pomœrium* ; en Italie au contraire, d'après l'ordonnance de Sylla, cet *imperium* prorogé, toujours licite, n'existait pas toujours en fait ; et dans tous les cas, l'office de Lucullus était à titre extraordinaire. Nous pouvons aussi préciser quand et comment il l'a exercé en ce pays. Déjà, avant la réorganisation syllanienne (de 672), il y avait là un commandement militaire actif (p. 334), et vraisemblablement investi par Sylla de la puissance proprétorienne, comme celui de Pompée ; et c'est en cette qualité qu'il aura réglé en 672 ou 673 (cf. Appian. 1, 95) les limites dont parle l'inscription. Il ne faut donc tirer de ce texte aucune conclusion relative à la situation légale de l'Italie du nord, encore moins lui donner une date postérieure à la dictature de Sylla. A une telle conjecture on opposerait un indice remarquable, tiré de ce fait que Sylla a certainement élargi l'enceinte du *Pomœrium* (Senec., *de Brevitate vitæ*, 14 ; Dion Cass. 43, 50), ce qui,

* [V. cette inscr. au *Corpus* de Mommsen, n° 583, p. 167. — Elle a été trouvée non loin de Pesaro, en 1736.]

78 av. J.-C.

75.

82.

82. 81.

Le nombre des préteurs à nommer annuellement avait fini par être porté de six à huit, ce qui, avec les deux consuls, faisait dix hauts magistrats : alors il devint de règle que, pendant leur première année, ils vaquassent, chacun en leur qualité, à l'expédition des affaires civiles dans Rome : les deux consuls gouvernant et administrant, deux des préteurs rendant la justice civile, et les six autres dirigeant la justice criminelle nouvellement réorganisée. Puis, leur deuxième année s'ouvrant, ils s'en allèrent, en qualité de proconsuls et propréteurs, prendre le commandement des dix provinces, Sicile, Sardaigne, les deux Espagnes, Macédoine, Asie, Afrique, Narbonnaise, Cilicie et Cisalpine italienne. Nous avons plus haut parlé d'une augmentation proportionnelle dans le nombre des questures (p. 364)¹.

Organisation
meilleure
des attributions.

En réglementant ainsi d'une façon précise et forte le partage des attributions des magistrats, Sylla avait du même coup remédié au désordre du passé, aux intrigues et aux manœuvres mauvaises des ambitieux : en même temps il empêchait, si faire se peut, les excès de pouvoir et accroissait essentiellement l'influence du gouvernement. L'ancienne constitution n'avait fait de distinction qu'entre la ville enfermée dans sa muraille et le territoire romain, au-delà du *Pomœrium* : l'organisation nouvelle, à la place de la ville, mit d'un côté toute l'Italie proprement dite, dotée de la paix perpétuelle et soustraite comme telle à l'*imperium* ordinaire²; et de l'autre tout le territoire de terre ferme

dans le droit public de Rome, n'était permis qu'à celui qui avait agrandi la frontière, non de l'empire, mais de la ville, c'est-à-dire la frontière italienne propre (I, p. 137).

¹ La Sicile demandait deux questeurs : il y en avait un par chacune des autres provinces : deux restaient en ville : venaient ensuite les quatre questeurs de la flotte [*classici*] : enfin les consuls en prenaient deux avec eux, à l'armée : total dix-neuf questeurs annuellement employés. On ne sait où placer le vingtième et dernier.

² La fédération italique est bien autrement ancienne (II, p. 250) ; mais elle n'est qu'une confédération d'États, et non pas comme l'Italie, à dater de Sylla, un territoire spécial et délimité à l'intérieur de l'empire romain uni.

et d'outre-mer, nécessairement placé sous les ordres des commandants militaires et composant les *provinces*, suivant le nom consacré désormais. Jadis, le même homme restait souvent deux années et plus dans le même office : Sylla limite à un an la durée des magistratures de la capitale et celle des gouvernements. Quoi de plus manifeste que l'esprit, la tendance de ces innovations ? Il est enjoint désormais au lieutenant de Rome d'avoir à quitter sa province dans les trente jours à dater de l'arrivée de son successeur, et en même temps, selon la règle plus haut énoncée, il lui est interdit, à sa sortie, de se représenter immédiatement devant les comices comme candidat au même office ou à toute autre fonction déléguée par le peuple. La vieille maxime tant expérimentée, celle par qui le Sénat s'était jadis assujéti la royauté, Sylla la maintenait à l'ordre du jour : la démocratie veut l'amoindrissement des magistratures dans leurs attributions : l'oligarchie la veut dans leur durée. Gaius Marius avait pu régulièrement agir, et comme chef du Sénat et comme général en chef de la République : au moyen de sa double puissance, il aurait pu réussir, ayant plus de savoir-faire, à renverser l'oligarchie. Sylla, par des mesures d'une sage précaution, empêchait qu'un plus habile pût à l'avenir user du même levier. Jadis le magistrat, directement nommé par le peuple, pouvait aussi revêtir une fonction militaire : Sylla réserve celle-ci au magistrat que le Sénat a confirmé dans son office par la prorogation. La prorogation, je le veux, était devenue chose de tous les jours : mais par les auspices, par le nom qu'elle portait, par la formalité même du droit public, elle ne cessait pas d'être extraordinairement octroyée. Et ce n'était point là chose indifférente. Tandis que nul, si ce n'est peut-être le peuple, ne pouvait déposer un préteur, un consul, au Sénat seul il appartenait de nommer, de déposer le proconsul et le propréteur : la lettre de la loi lui assujettissait désormais le pouvoir militaire de qui tout dépendait, en fin de compte.

Puissance accrue
du Sénat.