

L'Espagne.

L'Espagne était la province la plus peuplée. Les colons romains, autant que nous sachions, n'y furent conduits que dans la seule localité maritime importante d'Empories, cité Helléno-Ibérique, où ils s'installèrent à côté de l'ancienne population. Par contre, Gadès, ville marchande antique et riche, dont César, au temps de sa préture, avait déjà remanié tout le système intérieur, reçoit de l'Empereur le plein droit du municipes italique (705); comme Tusculum jadis, en Italie (II, p. 138), elle est la première hors de l'Italie, qui n'ayant pas dû sa fondation à Rome, soit admise dans l'association civique romaine. Quelque années plus tard (709), la cité pleine est donnée à quelques villes espagnoles, et probablement aussi le Droit latin à un plus grand nombre d'autres.

49 av. J.-C.

Carthage.

En Afrique, l'œuvre que Gaius Gracchus n'avait pu mener à fin, s'accomplit : sur le lieu même où a fleuri la capitale de l'ennemi héréditaire de Rome, César fait conduire 3,000 colons italiens, et en outre de nombreux possesseurs à titre locatif ou précaire de terres situées dans le territoire carthaginois. Grâce à une situation incomparable, la nouvelle « colonie de Vénus » (tel est le nom de la Carthage romaine), grandit avec une rapidité surprenante¹. Utique, jusqu'alors chef-lieu administratif et commercial de la province, avait été dotée d'abord, ce semble, du droit latin, juste compensation de la concurrence qu'allait lui créer la résurrection de sa trop puissante voisine. Dans le pays Numide, récemment annexé à l'Empire, l'importante Cirta, et les autres villes attribuées au *condottiere* romain Publius Sittius, tant pour lui que pour les siens (*supra*, p. 36), sont rangées parmi les *colonies militaires*. Quant aux grandes villes provinciales, dont la rage insensée de Juba et des enfants perdus du parti constitutionnel avait fait des monceaux de décombres et de cendres, elles se relevèrent moins vite

¹ [Suet. *Cæs.* 42. Plut. *Cæs.* 57. Strab. 17, 3.]

qu'elles n'étaient tombées, et maintes ruines encore existantes y rappellent le souvenir d'un temps de désastres. Les deux cités Juliennes de Carthage et de Cirta furent et restèrent dorénavant les centres principaux de la colonisation romaine en Afrique.

Dans la région désolée de la Grèce proprement dite, en dehors d'autres entreprises accessoires, comme, par exemple, la plantation d'une colonie romaine à *Buthrotum* (*Butrinto*, en face de *Corfou*), César s'occupa tout particulièrement de la reconstruction de Corinthe : non-seulement il y envoya des colons-citoyens en nombre considérable, mais il conçut le plan d'un percement de l'Isthme, afin d'éviter à la navigation le circuit dangereux autour du Péloponnèse, et d'ouvrir au commerce italo-asiatique un passage direct par les golfes Corinthiaque et Saronique¹. Enfin, dans des régions plus lointaines de l'Orient hellénique, le monarque romain appela à la vie civile diverses immigrations italiennes, à Sinope, à Héraclée, entre autres, où les nouveaux venus entrèrent en partage, comme à Empories, avec les habitants, à *Beryte* (*Beyrouth*), hâvre important sur la côte de Syrie, lequel fut doté d'une constitution pareille à celle de Sinope. Il établit aussi une station dans l'île du Phare, qui commandait le port d'Alexandrie d'Égypte.

Ces mesures eurent pour résultat la participation des provinces aux franchises municipales des villes italiennes. Toutes les cités du plein droit romain, c'est-à-dire toutes celles de la Cisalpine, tous les municipes et colonies de citoyens dispersés dans la Transalpine et ailleurs étant désormais sur le pied d'égalité avec les villes d'Italie, comme celles-ci s'administrèrent elles-mêmes, et eurent leur droit de juridiction, droit limité, il est vrai (les plus graves procès ressortissant du magistrat romain,

¹ [Suet. *Cæs.* 42, 44. Plut. *Cæs.* 57, 58. — V. aussi Dio. 43. 50 : Strab. 17, 3, 15. Pausan. 2, 1-2.]

Corinthe.

L'Orient.

Le système
des
cités italiennes
étendu
aux provinces.

c'est-à-dire, dans les cas ordinaires, du commandant de la province¹). Quant aux cités latines autonomes en la forme, quant aux cités déclarées affranchies, c'est-à-dire aujourd'hui, toutes les villes de la Narbonnaise ou de la Sicile qui n'avaient point encore la cité romaine, et y compris aussi bon nombre de cités dans les autres provinces, elles possédaient non-seulement leur administration en propre, mais même un droit illimité de juridiction; et le propréteur ou proconsul n'intervenait jamais qu'en vertu de son pouvoir de contrôle, pouvoir à la vérité fort arbitraire. Bien avant César, sans doute, il se rencontrait dans certaines provinces des cités au droit plein, comme Aquilée, Ravenne, Narbonne. Ailleurs, telle province entière, comme la Cisalpine, n'avait renfermé que des villes dotées déjà de la constitution italique; mais où se produisait l'innovation grande dans la politique, sinon tout-à-fait la nouveauté dans le droit public, c'était dans le phénomène d'une province uniquement et entièrement peuplée de citoyens à l'égal de l'Italie², et dans le

¹ Il est certain que les cités du Droit plein romain n'avaient qu'une juridiction limitée. Mais chose qui étonne d'abord, et qui pourtant ressort indubitablement du texte même de la loi municipale pour la Cisalpine (V. *infra*: *Append.*), les procès dépassant la compétence locale, dans cette province, étaient portés, non devant le gouverneur provincial, mais devant le préteur de Rome. Et pourtant, le gouverneur, dans sa province, tient de droit la place et du préteur qui prononce, à Rome, entre les citoyens de Rome, et de l'autre préteur qui juge entre citoyens et étrangers. Dans la règle, il aurait donc dû connaître des causes ressortissant au magistrat supérieur. Mais cette anomalie s'explique peut-être comme un reste de l'organisation antérieure à Sylla. On se souvient qu'alors les deux magistrats de Rome (le préteur urbain et le préteur pélerin), avaient juridiction sur tout le territoire continental jusqu'aux Alpes; et que par suite, dès que le procès dépassait les limites de la compétence municipale, ils étaient dévolus aux préteurs. Au contraire, à Narbonne, Gadès, Carthage et Corinthe, la connaissance de ces mêmes causes appartenait au commandant provincial: il y aurait eu d'ailleurs des difficultés pratiques à ce que le procès allât s'instruire et se vider à Rome.

² Je ne comprends pas pourquoi l'on a voulu voir une antinomie inconciliable dans le fait du droit de cité romaine concédé à toute

fait avéré que d'autres gouvernements se montraient en voie de se peupler de la même façon. D'un seul coup allait disparaître la première des deux grandes causes d'antagonisme entre l'Italie et les provinces; et quand à la seconde, l'interdiction du stationnement régulier des armées ailleurs que dans les provinces, l'Italie demeurant terrain prohibé, elle tendait également à cesser. Dans l'état de choses actuel, les troupes se tiennent partout où il y a une frontière à défendre; et pour ce qui est des gouverneurs dont la contrée n'est point frontière, ceux de Narbonne ou de Sicile, par exemple, ils n'ont plus rien de militaire que le nom. J'ajoute qu'une autre démarcation, de pure forme cette fois, avait en tous temps et sous d'autres rapports (III, p. 87), existé entre l'Italie et les provinces: elle se continue aujourd'hui. L'Italie demeure dans le ressort de la justice civile administrée dans Rome par les préteurs-consuls: dans les provinces, la juridiction, gardant son caractère militaire, appartient aux proconsuls et aux propréteurs. Mais au fond, la procédure, qu'elle fût civile ici, et là militaire, n'offrait plus depuis longtemps de différence dans la pratique; et peu important désormais les titres des magistrats, alors qu'ils ont l'Empereur au-dessus d'eux.

Dans toutes ces fondations, dans toute cette organisation municipale, dont la conception première, sinon l'exécution complète et jusque dans les détails, remonte à César, se révèle un système vaste et arrêté. L'Italie ne sera plus la reine des peuples vaincus: elle sera la métropole de la nation italo-hellénique revivifiée. La Cisalpine

une contrée, et le maintien dans cette même contrée du régime provincial. N'est-il pas notoire que la Cisalpine a reçu la cité en bloc, en 705 au plus tard, qu'elle est restée néanmoins *province* romaine tant que César a vécu, qu'elle n'a été réunie à l'Italie qu'après sa mort (Dio. 48, 12), qu'enfin, jusqu'en 711, il est fait mention des magistrats qui l'administrent? L'erreur était-elle possible en présence de la loi municipale de César, où ne se rencontre jamais le mot d'Italie, et qui désigne toujours la Gaule Cisalpine?

Égalité
progressive
des provinces
et de l'Italie.

49 v. J.-C

43.

est admise à l'égalité civile absolue; elle atteste et autorise l'espoir qu'un jour, dans la monarchie césarienne, comme aux siècles florissants de la jeune République, il sera donné à toute région latinisée d'aller se placer, égale en droits et en condition, à côté de la province sœur, son aînée, à côté de la ville métropolitaine elle-même. Déjà les pays voisins, la Sicile grecque et la Gaule méridionale, rapidement transformés, ont pris les devants, et marchent à leur nivellement politique et national. Derrière elles, et loin derrière elles encore, se tiennent les autres provinces. Là, jouant le rôle de la colonie romaine de Narbonne dans la Gaule méridionale, on rencontre les grandes villes maritimes, Empories, Gadès, Carthage, Corinthe, Héraclée Pontique, Sinope, Béryte, Alexandrie, villes aujourd'hui italiques ou helléno-italiques, points d'appui de la civilisation italienne dans l'Orient grec, ou colonnes déjà debout du futur édifice politique et national de l'Empire uni. C'en est fait de la domination de la cité de Rome sur le littoral de la Méditerranée. A Rome a succédé le grand État Méditerranéen: son premier acte est la réparation des deux grands crimes de lèse-civilisation commis par la Métropole. Les ruines de Carthage et de Corinthe, les deux plus vastes centres commerciaux du territoire de la République, avaient marqué la date critique du passage du protectorat romain à la tyrannie politique, à l'exploitation financière excessive des provinces sujettes. Le rétablissement immédiat, éclatant, de Carthage et de Corinthe marque l'ère de la fondation d'une nouvelle et grande société, embrassant dans la même loi d'égalité politique toutes les régions de la Méditerranée, et les appelant toutes au bienfait de l'unité nationale véritable. Au nom antique de la cité corinthienne, César ajoutait à bon droit le nom nouveau d'« honneur des Jules ¹. »

¹ [*Laus Julia*, sur les médailles. Eckel, 2, 238.]

Le nouvel empire ne comportait qu'une nationalité nécessairement destituée du caractère individuel de ses peuples: il était une œuvre constructive, sans vie propre, plutôt qu'un produit naturel spontané et vivace; il avait besoin avant toutes choses de l'unification de ces institutions diverses au sein desquelles se meut la vie des peuples, constitution et administration, religion et justice, monnaie, poids et mesures, en laissant subsister, bien entendu, dans les divers pays, les différences et les particularités compatibles avec l'unité. Ici d'ailleurs, il ne peut être question que des commencements. L'achèvement de l'édifice monarchique appartenait à l'avenir. César a seulement posé les fondements pour le travail des siècles. Mais nous retrouvons sur le sol la plupart des lignes tracées par le grand homme: à les rechercher l'historien éprouve des jouissances plus amples qu'à parcourir le temple en ruine des nationalités.

En ce qui touche la constitution et l'administration de l'Empire, nous avons montré les plus importants facteurs de l'unification nouvelle, la souveraineté transportée du Sénat romain au monarque, roi du monde Méditerranéen, ce même Sénat changé en un conseil suprême d'Empire représentant à la fois l'Italie et les provinces, et surtout le système civique de l'ancienne Rome et de l'Italie en voie de s'étendre à toutes les villes provinciales. Cette extension du droit de cité latin, puis romain, à toutes les localités devenues mûres pour leur entrée dans l'égalité politique, devait insensiblement conduire à une organisation communale homogène. Mais il était un besoin auquel il fallait donner immédiate satisfaction: une institution était à créer qui pût fournir au gouvernement central sa base administrative, et lui mettre sous les yeux le tableau exact de la population et des fortunes, dans chaque cité: je veux parler du cens, refondu, amélioré. César en entreprit d'abord la réforme en Italie. Avant lui, chose incroyable, le cens n'avait jamais été relevé que dans la

Organisation
du nouvel
empire.

Le cens
impérial.

capitale seule, au grand dommage des citoyens surchargés, et des affaires publiques. Aux termes d'une ordonnance de César ¹, en même temps que le cens se faisait dans Rome, à l'avenir, il y devait être aussi procédé dans toutes les villes de l'Italie, sous la direction de l'autorité locale : les listes indiquant le nom de chaque citoyen, le nom de son père ou du patron affranchisseur, la tribu, l'âge et les biens, devaient être remises au fonctionnaire du Trésor romain en temps utile, et celui-ci, à son tour, avait mission de dresser, à époque fixe, l'état général des citoyens et des richesses. César songeait à ordonner pareille mesure dans toutes les provinces : ce qui le prouve, indépendamment du fait même de la réorganisation censitaire italienne, c'est qu'il avait prescrit déjà le mesurage et le cadastre universels (740) ². La formule était donnée, qui permettait d'opérer dans les villes extraitaliques aussi bien que dans celles d'Italie, tous les relevés nécessaires au bon fonctionnement de l'administration centrale. On constate facilement aussi que César voulait remonter à la tradition des temps républicains, et calquer ses listes de cens sur celles de la vieille Rome. Il faut se souvenir, en effet, que la République, comme César aujourd'hui le faisait pour l'Italie en bloc, avait appliqué l'institution propre à la ville romaine, son délai quinquennal et toutes ses autres règles fondamentales, aux nombreuses cités sujettes de la Péninsule et de la Sicile (II, p. 249. III, p. 90). Le cens avait été l'une des premières

44 av. J.-C.

¹ Comment a-t-on pu douter que l'innovation date de César, et qu'elle ne remonte pas à une époque quelconque postérieure à la guerre sociale? Cicéron le constate (*in Verr. Act.* 1, 18, 54, etc.). — [Quant au règlement relatif au cens, v. la *L. Julia municip.* à l'appendice, 142 et s.]

² [Le fait est mentionné par *Æthicus*, dans sa *Cosmographie* (iv^e siècle). V. Dureau de la Malle, *Economie polit. des Romains*, I, 166 et s. — Les mensurations faites par l'ordre de César, ont dû, selon M. Merivale, faciliter la construction de la *carte du monde* d'Agrippa, mentionnée par Plin., *h. nat.* 52, 3. — V. *Hist. of the Romans under the Empire*, 2, 422.]

colonnes de l'édifice ancien qu'avait laissé tomber une aristocratie immobile et glacée : sans lui, plus rien qui permit à l'autorité suprême de se rendre compte et des contingents civiques disponibles et des forces de la matière imposable, et d'exercer enfin un efficace contrôle administratif (IV, p. 78). Les vestiges sont là, et l'ensemble des faits le démontre jusqu'à l'évidence, César préparait le renouvellement dans tout l'Empire de l'institution tombée en désuétude depuis plusieurs siècles.

La religion et la justice ne comportaient pas un nivellement profond, nous n'avons pas besoin de le dire, et pourtant, quelle que fût d'ailleurs la tolérance du nouvel État pour les croyances locales et les statuts locaux, la nécessité se faisait sentir et d'un culte commun qui répondit à la nationalité italo-hellénique, et d'une législation générale planant au-dessus des diverses lois municipales. Il les fallait avoir l'un et l'autre, et de fait l'Empire les avait déjà. — Dans le domaine religieux, depuis des siècles s'était produit un travail actif d'assimilation des cultes italiens et grecs, tantôt dans la forme extérieure par la réception, tantôt dans le fond par la fusion, des notions divines ayant cours. Les dieux amorphes de l'Italie s'y prêtant, comme l'on sait, il n'avait jamais été difficile d'associer Jupiter à Zeus, Vénus à Aphrodite, de marier enfin chacune des idées et des croyances latines à son antitype chez les Grecs. Déjà, du moins, dans ses assises principales, la religion italo-hellénique était fondée : le monde latin avait conscience qu'après avoir passé par la nationalité romaine pure, il entrait dans la quasi-nationalité complexe des deux peuples fusionnés ; et Varron, par exemple (la preuve en est fournie par lui), dans son traité théologique plus haut mentionné (p. 86), distingue les dieux « communs, » c'est-à-dire, ceux vénérés à la fois par les Grecs et les Romains, des dieux propres à la cité de Rome.

Venons à la législation. Ici, l'action de l'État s'exerce

La religion
de l'empire.

La législation
impériale.

plus immédiate dans les matières du droit criminel et de police; il suffit d'ailleurs d'une loi intelligente pour donner satisfaction aux besoins juridiques. Dans ce qui était de la mission du législateur, nulle difficulté sérieuse n'empêchait d'atteindre au degré d'uniformité matérielle réclamé par l'unité de l'Empire. En matière civile, au contraire, là où l'initiative se dégage du commerce réciproque, où la législation n'a plus qu'à donner la formule, le droit commun, que le législateur seul eût été impuissant à créer, s'était, en effet et depuis longtemps, sous l'influence qui vient d'être signalée, développé tout naturellement dans le sens même de l'uniformité désirable. Le droit civil de Rome reposait encore sur les règles empruntées au vieux droit latin, telles que la loi des XII Tables les avait reproduites. Les lois postérieures y avaient successivement introduit un certain nombre d'amendements sollicités par l'expérience des temps : l'un d'eux, le plus important à coup sûr, avait consisté à supprimer l'antique et incongrue ouverture du procès par l'échange des phrases sacramentelles imposées aux parties (I, p. 245), y substituant l'*Instruction* rédigée par écrit, que le magistrat directeur faisait tenir au juge juré unique (la *formule* proprement dite). Mais, après tout, la législation populaire n'avait fait qu'entasser sur ce fond tombant de vétusté un chaos inextricable de lois spéciales, surannées, oubliées presque toutes et comparables à l'arsenal incommode des statuts de l'Angleterre. Plusieurs tentatives heureuses de rédaction scientifique et systématique avaient ouvert quelques voies plus faciles et éclairé l'antique labyrinthe (VI, p. 446). Mais il n'était donné à aucun juriste romain, fût-il un *Blackstone*, de combler les lacunes trop énormes, trop capitales. De cette *coutume* civile, écrite pour une ville il y avait plus de 400 ans, avec toutes ses annexes diffuses et confuses, comment songer à faire la législation d'un grand État? Le mouvement social se chargea de la besogne. Depuis de longs

siècles déjà, des relations quotidiennes entre Romains et non Romains était sorti un *Droit international privé* [*Jus Gentium*, (I, p. 244)], c'est-à-dire, tout un ensemble de règles s'imposant d'elles-mêmes aux rapports mutuels, et suivant lesquelles le juge prononçait à Rome dans toutes les causes où il ne pouvait être décidé ni d'après la loi civile, ni d'après la loi étrangère; où sans avoir à viser tel ou tel droit particulier, romain, hellénique, phénicien ou autre, on s'en référait aux notions générales à l'usage du commerce humain quelqu'il soit. La jurisprudence nouvelle avait trouvé son point d'appui. D'abord arbitre des rapports juridiques entre Romains, elle mit à la place de l'ancienne loi usée et pratiquement inapplicable, un droit civil de fait et nouveau, véritable compromis entre la loi nationale des XII Tables, et le droit international ou, comme on l'appelait, le *droit des gens*¹. Dans son application, le juge tenait la main d'ailleurs, sauf les modifications amenées par le temps, aux dispositions de la loi civile dans les matières du mariage, de la famille et des successions. Mais dans toutes les causes relatives aux choses placées dans le commerce, dans toutes les questions de propriété ou d'obligations nées des contrats, il décidait conformément au droit des gens. On le vit même recourir souvent à tel ou tel statut important du droit local provincial, en matière d'usure, par exemple (p. 449), ou de gage hypothécaire. La révolution était grande. Se fit-elle d'un coup ou par essais successifs? Par qui, en quel temps? Eût-elle un seul ou plusieurs auteurs? Jusqu'où pénétra-t-elle dans les relations de la vie civile? Toutes questions auxquelles il est impossible de répondre. Ce que nous savons seulement, c'est que la réforme, comme il est naturel de le penser, est sortie des prétoires de Rome,

Le droit civil
nouveau
ou l'*Édit*.

¹ [Ou mieux; le *Droit des peuples*. Les mots *Jus gentium* ne signifient pas autre chose.]

qu'elle a été tout d'abord écrite dans l'*Instruction* que le préteur annuel publiait à son entrée en charge, pour servir de règle aux parties, et dans laquelle il consignait à l'avance les principales maximes juridiques qu'il entendait appliquer au cours de son année judiciaire (*edictum annuum* ou *perpetuum praetoris urbani*). Nous savons aussi que cette même réforme, préparée de longue main par les édits des temps antérieurs avait sûrement atteint son complément dans l'époque actuelle. Théoriquement parlant, la jurisprudence nouvelle était encore abstraite si l'on peut dire, la pensée juridique romaine s'y étant dépouillée de son caractère exclusif et national, autant du moins qu'elle en avait eu conscience. Mais cette jurisprudence était en même temps pratique et positive, en ce sens qu'elle n'allait point se perdre dans le crépuscule nébuleux de l'équité générale, ou dans le pur néant d'un prétendu *droit naturel*. Placée dans la main d'un magistrat constitué, ayant ses règles préfixes pour l'application concrète à des cas délimités, elle n'était point seulement susceptible de recevoir une formule légale, elle l'avait en partie reçue déjà dans l'*Edit annuel* publié pour la ville. Elle répondait réellement aux besoins du moment, alors qu'elle offrait à la procédure, aux acquisitions de la propriété, aux contrats, un cadre agrandi et plus commode, tel que l'exigeaient les progrès de la vie civile. Elle était enfin devenue, dans toute l'étendue des territoires romains, le *droit commun* essentiellement *subsidaire*. Car, tandis que les innombrables statuts locaux demeuraient la règle de tous les rapports juridiques en dehors du commerce général, ou des litiges se rattachant aux usages de la vie civile locale entre habitants du même ressort de justice, la juridiction officieuse, en Italie et dans les provinces, se modelant sur l'édit de la ville, non applicable évidemment par lui-même, vidait les instances pécuniaires ou réelles entre justiciables appartenant à des ressorts différents. L'édit prétorien avait alors la place et l'importance que le

Droit romain a conquises dans nos institutions allemandes. Chez nous, en effet, le Droit romain est à la fois abstrait et positif, autant du moins que les contraires se concilient; chez nous aussi, comparé à notre vieille jurisprudence, il s'imposa de bonne heure par ses textes d'une adaptation commode à toutes les formes de la vie juridique, et il devint le *droit commun auxiliaire* des lois civiles locales¹. Seulement la jurisprudence romaine a sur la nôtre un avantage essentiel: tandis que chez nous le Droit subsidiaire est préconçu et artificiellement construit, à Rome le mouvement dénationalisateur dans la jurisprudence, apporte sa formule tout naturellement et à l'heure opportune.

César trouva les choses en cette situation. Il aurait conçu le projet d'un code nouveau². Si le fait est vrai, je tiens pour facile de dire ce qu'il entendait par là. Son code devait uniquement comprendre le droit des *civils* ou des citoyens romains, et n'eût pu être un code général qu'en un seul sens, c'est à savoir que, renfermant le corps des lois de la nation dominante, lois conformes au temps, il devait s'imposer de lui-même dans tout l'Empire à titre de Droit subsidiaire commun. — Pour les matières criminelles, s'il est vrai que le projet s'étendit à elles, il suffisait d'une révision et d'un remaniement des ordonnances de Sylla. — En matière civile, alors qu'il

Projets
de codification.

¹ En Allemagne le Droit romain est droit écrit et a force de loi auxiliaire commune, là où le Droit civil local (*Landrecht*) est muet. Il est plus que la raison écrite subsidiaire; il est enfin ce qu'il était dans nos provinces françaises de *Droit écrit*. A ce compte il est l'objet d'une étude pratique et vivante autrement approfondie qu'en France. — V. Savigny, *Traité du Droit romain*: — Windscheid, *Lehrbuch des Pandektenrechts* (Traité du Dr. des Pandectes), 3 v., Dusseldorf, 1867. — Ihering, *Geist des r. Rechts* (Esprit du Dr. r.), 3 vol. Leipzig, 1866, etc.]

² « *Destinabat... jus civile ad certum modum redigere, atque ex immensa legum copia optima quæque et necessaria in paucissimos conferre libros* » (Suet. Cæs. 44). Déjà Cicéron avait fait, pour son propre usage, un résumé méthodique des lois. Gell. 1, 22.]