

la première ébauche de la ville de Rome; il l'agrandissait, il la dotait, il la privilégiait, il en faisait une ville, une ville libre, exempte d'impôts¹. Enfin, la religion, ou, pour mieux dire, le cérémonial romain, trouvait en lui un exact observateur². Il accomplissait lui-même les sacrifices et ne se fit jamais remplacer qu'en cas de maladie, acte de nationalité plutôt que de religion, d'empereur plus que de dévot. Il prétendait ainsi maintenir le nom, la race, la république, la tradition romaine.

C'est, du reste, une chose remarquable que tous ces princes, depuis Nerva, ont eu, avec l'esprit du progrès moral, l'esprit de conservation politique. Marchant vers l'avenir comme philosophes, ils tiennent au passé comme Romains. Les tyrans, au contraire, qui ne sont ni romains ni philosophes, avilissent le passé et compromettent l'avenir.

Aussi nous avons ici à constater, non-seulement la conservation, mais le progrès. Après avoir vu l'empire affermi, maintenu, glorifié dans les voies de l'esprit romain par Antonin, nous devons dire ce que faisait Antonin ou ce qui se faisait sous son règne, dans le sens des tendances cosmopolites, philosophiques, libérales, progressives du siècle.

¹ Pausanias, VIII, 43.

²

OPTIMO MAXIMO PRINCIPI ET CVM SVMM
BENIGNITATE IVSTISSIMO OE INSIGNEM ERGA
CERIMONIAS PVBLICAS CVRRAM ET RELIGIONEM

Inscription de l'an 145, à Rome. Orelli, 841

CHAPITRE II

LES LIBERTÉS DE L'EMPIRE ROMAIN.

Comment en eût-il été autrement et comment quelque progrès ne se fût-il pas accompli? Vers la fin du règne d'Antonin, on comptait, depuis Nerva, soixante-cinq ans de gouvernement à peu près raisonnable, soixante-cinq ans sans tyrannie violente, soixante-cinq ans sans une guerre vraiment menaçante, et, depuis Hadrien, quarante ans d'une paix extérieure à peu près complète. La plus longue période de paix qu'ait eue l'Europe, de 1815 à 1854, n'a été que de trente-neuf ans; et l'Europe a eu les révolutions de plus. Ces haltes dans l'histoire du monde sont rares, et le genre humain serait bien malheureux s'il n'en tirait pas quelque profit.

Ce progrès qui, sous Antonin, était arrivé à son apogée, et qui, après lui, ne fit que décroître, peut être signalé dans la politique, — dans les idées, — dans les mœurs.

Dans la politique d'abord : — Quoiqu'on abuse du mot de liberté, il est difficile qu'en politique le véritable progrès n'implique au moins un peu de liberté. Il est peut-être fort nécessaire que je sois enchaîné, mais vous me permettrez de ne pas appeler cela un progrès. Le progrès serait que, sans inconvénient, je pusse être libre.

Or quelle était pour le sujet romain d'alors la mesure de la liberté? Jusqu'à quel point, avec ou sans inconvénient, lui était-il possible d'être libre?

Je ne voudrais pas offusquer les nations modernes (je ne dis pas les nations chrétiennes) : elles sont libres, très-libres. Elles ont la presse, effrénée jusqu'à la licence quand elle n'est pas entravée jusqu'à la servitude; et l'antiquité ne l'avait pas. Elles ont le vote universel et régulier; et l'antiquité, quand elle l'avait, l'avait partiel, irrégulier, tumultueux. Elles ont la tribune, et le monde romain ne l'avait plus. Elles ont des chartes, des constitutions, des *habeas corpus*, des libertés sans fin consignées sur le papier; l'antiquité n'en avait aucune.

J'ose douter cependant que l'Europe du dix-neuvième siècle, à l'heure qu'il est, soit beaucoup plus libre que n'était l'antiquité, même l'antiquité romaine et impériale (les esclaves mis à part bien entendu).

A certains moments sans doute, l'Europe du dix-neuvième siècle est légalement et politiquement très-libre. Pour peu que notre pays soit dans une de ses veines constitutionnelles et parlementaires, nous votons, nous écrivons, nous imprimons, nous pérorons avec une parfaite licence, sans l'attache du pouvoir, sans sa permission, à son insu, contre son gré, contre ce qu'il a de plus cher, contre ses ministres, contre lui-même, à son grand déses-

poir et à son grand détriment. Nous faisons, ou nous avons fait en ce genre, des choses extraordinaires dont la seule pensée eût fait frissonner de la tête aux pieds un sujet de l'empire romain. Mais, d'un autre côté, même en nos jours de plus grande liberté, les actes les plus ordinaires, les plus journaliers, les plus élémentaires de notre vie sont dans la dépendance de ce souverain et non-seulement de lui, mais de ses ministres, de ses préfets, de ses adjoints et de ses gardes champêtres. Nous, citoyens si fiers d'une monarchie parlementaire et représentative, qui nous révoltons quand on s'avisait de nous appeler *sujets*, nous étions cependant et nous sommes sujets à toutes les heures et par tous les coins de notre vie. Nous ne pouvions et nous ne pouvons ni aller de Paris à Neuilly, ni dîner ensemble vingt et une personnes, ni avoir dans notre malle trois exemplaires de la même brochure, ni prêter un livre à un ami, ni ajouter une poignée de plâtre à une maison située sur la rue, ni tuer une perdrix, ni planter un arbre sur le bord d'un chemin, ni prendre du charbon dans notre propre terrain, ni enseigner à lire à trois ou quatre enfants, ni réunir des voisins pour une prière, ni avoir chez nous un oratoire (qu'est-ce qui constitue un oratoire?), ni saigner un malade, ni lui vendre un remède, ni (en certains pays) nous marier, ni faire mille autres choses dont l'énumération remplit des volumes et n'est complète nulle part, sans l'autorisation du gouvernement, laquelle (on a soin de nous en avertir) est toujours et essentiellement révocable. Les trois quarts du temps, il est vrai, le gouvernement n'autorise ni n'interdit; il tolère: nous vivons par tolérance, nous naissons, nous avons une demeure, une famille, nous élevons des enfants, nous avons un Dieu, nous avons une

religion, grâce à l'indulgente et miséricordieuse, mais toujours révocable, tolérance du pouvoir. Il n'y a qu'une seule des actions humaines sur laquelle le gouvernement n'ait pas autorité ; nous n'avons pas besoin de sa permission pour mourir ; encore en avons-nous besoin pour nous faire enterrer. Souverains, au moins à certaines époques, dans les grandes choses et dans les choses publiques, nous sommes sujets, plus que sujets, dans les petites choses et dans les choses privées. Malheureusement c'est des petites choses que la vie est faite, et ce sont les choses privées qui sont les choses importantes de la vie.

Voilà donc nos servitudes et nos libertés. Disons maintenant ce qu'étaient les libertés et les servitudes de l'empire romain.

L'empire romain n'avait pas de charte constitutionnelle, ou plutôt il en avait une; c'était le sénatus-consulte renouvelé à chaque règne qui ne stipulait pour le peuple rien, et donnait au prince tout. L'empire romain n'avait aucune assemblée délibérante à la moderne; le Sénat, quoique inamovible de droit et héréditaire de fait, ou peu s'en faut, le Sénat n'avait ni indépendance, ni publicité, ni prérogative bien déterminée. Il était, constitutionnellement parlant, le vrai souverain de l'empire, comme le daïri du Japon en est le souverain; mais, comme celui-ci, il s'était donné un lieutenant qui pouvait tout, même contre lui. L'empire romain n'avait pas une seule loi protectrice de sa liberté. Non, je ne sache pas dans l'empire une loi, si petite qu'elle soit, qui puisse passer pour une restriction de la puissance impériale. Voilà quelles étaient les servitudes de l'empire romain. Quelles étaient ses libertés?

Ses libertés, je viens de le dire, n'étaient point des lois; c'était plus ou moins que des lois; c'étaient des faits. Et ces faits peuvent se résumer en un seul : L'art du gouvernement était moins perfectionné alors qu'il ne l'est aujourd'hui. On était plus libre parce qu'on était moins civilisé.

Ainsi l'empire romain avait sa liberté individuelle. Le mot peut paraître étrange sous les Césars, et je conviendrai même que les lois Porcia et Sempronia qui, sous la république, avaient été une espèce d'acte d'*habeas corpus*, avaient perdu de leur puissance sous les empereurs¹. Mais observez que César (outre qu'il n'avait point de télégraphe ni de chemins de fer) n'avait pas même (première lacune) d'administration constituée; il n'avait pas une hiérarchie de fonctionnaires dépendant les uns des autres, promovibles et amovibles les uns par les autres et tous par le maître commun. Les proconsuls eux-mêmes et les propréteurs, mutuellement indépendants, à demi électifs, nommés pour trois ans environ, et, au bout de ce temps, accusables par leurs administrés, étaient demeurés jusqu'à un certain point dans les conditions de liberté et de responsabilité personnelle des magistrats de la république. — Par suite (seconde lacune), César n'avait point et ne pouvait point avoir de police, il n'avait que ces espions volontaires, nommés délateurs, instruments mal commodes et même dangereux, qu'il fallait exciter, encourager, récompenser, avec lesquels il fal-

¹ Voyez cependant, sous Néron, saint Paul s'appuyer énergiquement et avec succès sur son titre de citoyen romain, c'est-à-dire sur les privilèges que les lois de la république avaient attachés à ce titre. *Act.*, XVI, 35, 39; XXII, 25, 30; XXIII, 27.

lait compter, marchander, débattre. Le cœur eût bondi de joie à Tibère à l'idée d'un grand système de délation et d'espionnage administratif, constitué d'en haut et rayonnant jusque tout en bas, tel que nous le devons, je crois, à M. de Sartines. — Le cœur lui eût bondi, mais la bourse lui eût fait défaut; car (troisième lacune), César n'avait pas de budget; l'art fiscal était dans son enfance. Ces vastes contrées, en moyenne aussi riches qu'elles le sont aujourd'hui, et qui, sans trop crier, donnent un budget total de cinq milliards au moins à leurs souverains actuels, ne donnaient pas à César 400 millions, et¹ comme les contributions qui produisaient ces 400 millions étaient préalablement tamisées par les mains d'une cinquantaine de mille publicains ou agents fiscaux, les contribuables, payant peut-être le double de ce que recevait l'empereur, criaient épouvantablement. — Enfin, si César, voulant trop forcer la main à son peuple, eût amené un soulèvement un peu sérieux, il eût été impuissant à le réprimer; car (quatrième lacune), César, n'ayant pas de budget, n'avait point d'armée. Ces contrées, qui ne lèvent pas aujourd'hui moins de 3 millions de soldats, alors, sans être beaucoup moins peuplées qu'elles ne le sont, ne fournissaient pas plus de 300,000 hommes, et ces 300,000 hommes étaient absorbés par la garde des frontières. Il y avait des provinces entières sans un soldat. — Cet empire sans administration, sans police, sans budget, sans armée, ferait, par sa pauvreté militaire, fiscale, administrative, hausser les épaules au dernier commis de la préfecture de police, de la préfecture de la Seine, du ministère de la guerre ou du ministère des finances; je le

¹ Voir plus haut sur les finances romaines, t. I, p. 25 et s.

sais. Mais qu'eussent pensé de nos monarchies si bien constituées, si vigilantes, si riches, si fortement armées, je ne dirai pas les commis, mais les sujets de l'empire romain! N'eussent-ils pas un peu béni cette impuissance et cette indigence du pouvoir romain qui était pour eux le plus sûr des *habeas corpus* et la meilleure garantie de la liberté individuelle?

Avec la liberté individuelle, l'empire romain avait encore, par suite de cette indigence et de cette impuissance du pouvoir, la liberté de la propriété. Le droit de propriété était absolu, autrement, je le crois, qu'il ne l'est dans les cités modernes. Auguste avait trouvé le droit de propriété ébranlé par la perturbation des guerres civiles; il s'était fait honneur de le respecter et de le relever. Il se vante d'avoir fondé des colonies de vétérans, et de les avoir fondées en grand nombre, non comme il s'était fait sans cesse depuis Sylla sur un sol usurpé par la force, mais sur un sol acheté de ses deniers; il est le premier¹, dit-il, qui ait agi avec ce scrupule. Il se vante aussi d'avoir acheté à des particuliers le terrain où devait s'élever son forum et son temple de Mars Vengeur; il est certain, en effet, et par le témoignage des historiens et par la forme tourmentée que présente encore l'enceinte ruinée de ce forum, qu'Auguste avait restreint et modifié le plan de ses architectes pour ne pas faire violence aux en-

¹ Sestertium sexgensim... quod pro agris provincialibus solvi unus et solus omnium qui deduxerunt colonias militum in provincias ad memoriam ætatis mee. *Lapis Ancyr.* in. J'ai dit aussi (ci-dessus, p. 39) comment Vespasien exécuta ses travaux *intactis cultoribus* (Aurel. Victor, in *Cæsarib.*). Plus tard, Aurélien ne veut donner à dessécher les terrains incultes de l'Italie qu'en payant ces terrains gré à gré, *statuerat dominis locorum incultorum qui tamen vellent pretia dare.* Nopiscus.

tètements de la propriété¹ : Auguste nous a laissé là son moulin de Sans-Souci. Il ne faut pas même s'imaginer qu'après lui, sous les tyrans, le principe de la propriété ait péri. Si le droit d'expropriation eût été tenu pour absolu, on ne se fût donné la peine ni de dénoncer les riches pour arriver à la confiscation de leurs biens, ni de supposer ou d'extorquer des testaments pour s'emparer des patrimoines, ni de brûler Rome pour la rebâtir plus belle. On eût pris ce qu'on voulait prendre en vertu du droit inaliénable et imprescriptible de la royauté. Faire condamner le propriétaire à mort afin de pouvoir prendre son bien à titre de confiscation, c'est au moins rendre hommage à son droit de propriétaire. A plus forte raison, sous les princes équitables et dans la vie régulière de l'empire romain, le droit de propriété fut-il respecté. Nous le trouvons même susceptible et jaloux à un degré que les sociétés modernes n'égalent pas. Ces droits de mutation de huit ou dix pour cent, qui, tous les quinze ou vingt ans, frappent toutes les familles, pèsent sur tous les héritiers, déciment le capital de toutes les fortunes, même des moindres, sont acceptés par la société moderne sans trop de difficulté. A Rome, il fallut tout l'art et toute la popularité d'Auguste, appuyé même de l'autorité posthume de César,

¹ Privato solo comparato Martis Ultoris templum forumque Augustum exstruxi sed et templum Apollinis in solo magnam partem etiam a privatis empto. — (*Lapis Ancyran.*, t. . .) Forum angustius fecit, non ausus extorquere possessoribus proximas domos. Suet. in *Aug.*, 56. Quant à l'état actuel, voyez l'*Histoire romaine à Rome* par M. Ampère, qui retrouve avec sa sagacité ordinaire la trace du fait énoncé par Suétone. J'ai peine à comprendre cependant comment il fait de ce respect pour la propriété un sujet de critique contre Auguste.

pour faire tolérer, non sans regrets et sans murmures, un modeste droit de succession de cinq pour cent en ligne indirecte seulement, et seulement sur les riches héritages.

L'empire romain, par suite, avait sa liberté municipale. Comme il n'y avait pas de hiérarchie administrative pour gouverner la cité, il fallait bien qu'elle se gouvernât; comme il n'y avait pas de trésor pour venir d'en haut à son aide, il fallait qu'elle eût son trésor; comme il n'y avait pas de milice pour la garder, il fallait qu'elle eût, sinon sa milice, au moins ses esclaves pour faire un service analogue. Le droit de guerre au dehors, le droit de vie et de mort au dedans, voilà ce qu'en temps ordinaire le gouvernement romain lui ôtait : il lui laissait tout le reste. J'ai dit ailleurs¹ combien cette liberté municipale était large, et, lorsqu'on la compare aux proportions mesquines de la liberté moderne, étonnante sous un pouvoir aussi absolu. Chez nous, la cité est esclave même quand l'État est libre; chez eux l'État était esclave, même durement esclave, sans que la cité cessât d'être libre. En France, il n'y a de vivant que Paris; dans l'empire romain, Rome était, en un certain sens, la moins vivante de toutes les villes, car c'était la moins libre.

Avec cette liberté de la cité, comment l'empire n'eût-il pas eu la liberté des associations? Elle était cependant, il faut le dire, soumise à une loi fort restrictive. Les associations de métier, dans Rome républicaine, comme autrefois les *hétairies* dans Athènes, avaient été souvent envahies par la démagogie et étaient devenues de véritables clubs. De là une loi de la république, soigneusement gardée et renou-

¹ Voy. ci-dessus, tome I, pages 254 et s.

velée par l'empire, assez semblable à l'article 291 des siècles modernes, mais moins arbitraire et moins arbitrairement exécutée, et qui, en respectant les corporations anciennes et approuvées, supprimait ou prohibait les autres. Trajan lui-même, le libéral Trajan avait ces sociétés en grande défiance¹. Elles existaient pourtant, elles existaient partout et publiquement sous le nom de *collèges* ou de confréries (*collegia, sodalitates*) dans l'Occident; d'hétairies ou de phratries (ou encore *συνάγαι*) dans les pays grecs; elles étaient nombreuses, riches quelquefois, composées d'hommes libres, parfois d'esclaves. C'étaient pour la plupart des corporations d'ouvriers ou des associations en l'honneur de quelque dieu; le soin des morts y tenait une grande place, comme dans les confréries pieuses que nous a léguées le moyen âge. Ces corporations avaient leurs chefs élus, souvent leur patron ou leur protecteur en dehors d'elles, leurs cotisations mensuelles, leurs banquets et leurs sacrifices périodiques, leurs caisses, leurs trésoriers; le devoir d'assistance obligée aux réunions et surtout aux funérailles. Il vint même un temps où, l'industrie tombant en décadence, le pouvoir finit par la mettre tout entière, je ne dirai pas dans les mains de ces corporations comme un profit, mais sur leurs épaules comme un fardeau; puisque le pouvoir s'adressait à elles, c'est qu'elles étaient vivantes et multipliées encore. De plus, elles avaient leurs biens, leurs affaires, leurs droits, la possibilité d'hériter; tout cela valide selon la loi de leur province, valide même selon le droit romain le plus pur, quand elles étaient autorisées par le

¹ Pline, *Ep.*, X, 42, 45.

sénat ou par le prince. On peut lire ces droits dans les écrits des jurisconsultes : on peut les trouver plus lisibles encore sur la pierre; les inscriptions nous donnent les noms, quelquefois les règlements d'une foule de ces *hétairies*; les lieux de réunion de ces corporations (*scholæ*) ont été quelquefois des monuments dont les restes sont encore debout. Trouvera-t-on dans quinze siècles d'ici, sur la pierre, sur le bronze, ou même sur le papier, les noms, les règlements ou les comptes des libres *hétairies* de l'empire français²?

La liberté de l'association entraîne après elle la liberté du culte. Ce n'est certes pas que le principe philosophique de la liberté de conscience fût proclamé; mais, en fait, tous les cultes se pratiquaient librement, même le culte juif; et, c'est par une exception profondément inique, explicable par les seules raisons d'ordre surnaturel, que le christianisme a été persécuté. Les sacerdoxes des différents cultes, ou, pour parler la langue païenne, des différents dieux, n'étaient nullement organisés par l'État: ils étaient parce qu'ils étaient. L'Empereur, comme grand Pontife, avait un certain pouvoir, dont il usait peu, sur les choses et les ministres de la religion romaine. Mais les religions nationales, quoique répandues et à Rome et partout, avaient leurs rites, leurs prêtres, leurs temples, leurs revenus, leurs domaines, leurs trésors, leurs privilèges, leurs droits d'asile, qui n'émanaient en rien du pouvoir et auxquels le pouvoir ne touchait qu'avec une extrême prudence².

¹ Voy., dans le *Digeste*, les titres *Quod cujuscumque universitatis* (III, 4), *De collegiis et corporibus* (XLVII, 22), et la loi 5, § 12, *De jure immunitatis* (XL, 6). A la fin de l'ouvrage on trouvera un extrait des inscriptions relatives à ces associations.

² J'ai analysé, d'après Tacite, la discussion qui eut lieu au sénat, au su-