

de l'empire romain a dégénéré, s'est dissous, et a fini par n'être plus qu'un principe de ruine, un instrument d'oppression.

« Le despotisme a ce vice, entre mille autres, que son exigence croît dans la même proportion que décroissent ses moyens. Plus il s'affaiblit, plus il a besoin de s'exagérer; plus il s'appauvrit, plus il faut qu'il dépense. En fait de force comme de richesse, la stérilité et la prodigalité lui sont également imposées. La société, hommes et choses, n'est, dans ses mains, qu'une matière morte et circonscrite qu'il dépense pour se soutenir, et dans laquelle il est contraint de pénétrer d'autant plus avant qu'elle est déjà plus épuisée et qu'il est lui-même plus près de tout perdre.

« Le despotisme des empereurs romains vivait en présence de trois dangers: les Barbares, qui avançaient toujours, et qu'il fallait vaincre ou acheter; la populace, qui augmentait toujours, et qu'il fallait nourrir, amuser et contenir; les soldats, seule force contre ce double péril, et force d'autant plus périlleuse elle-même, qu'il fallait l'étendre et lui accorder chaque jour davantage.

« Cette situation imposait au despotisme des charges immenses. Pour se procurer des ressources, il fut contraint de créer une machine administrative capable de porter partout son action, et qui devint elle-même une charge nouvelle. Le système de gouvernement qui commença sous Dioclétien, et finit sous Honorius, n'avait d'autre objet que d'étendre sur la société un réseau de fonctionnaires

sans cesse occupés à en extraire des richesses et des forces, pour aller ensuite les déposer entre les mains de l'empereur.

« Les revenus des villes, comme ceux des particuliers, étaient atteints par ces exigences du pouvoir. Ils le furent bientôt plus directement encore. A diverses reprises, entre autres sous Constantin, l'empereur s'empara d'un grand nombre de propriétés municipales. Cependant les charges locales, auxquelles ces propriétés devaient pourvoir, restaient les mêmes; il y a plus, elles allaient croissant. Plus la populace devenait partout nombreuse et disposée à la sédition, plus il fallait de dépenses pour la nourrir et l'amuser, et de forces pour la contenir. Le pouvoir central, obéré lui-même, rejetait d'ailleurs souvent sur les villes une part de son fardeau. Or, toutes les fois que les revenus propres d'un municipes ne suffisaient pas à ses dépenses, la curie, c'est-à-dire le corps de tous les citoyens aisés, les décurions étaient tenus d'y pourvoir sur leurs propriétés personnelles. Ils étaient, de plus, presque partout, percepteurs des impôts publics, et responsables de cette perception; leurs biens propres suppléaient à l'insolvabilité des contribuables envers l'État, comme à l'insuffisance des revenus communaux.

« La qualité de décurion devint ainsi une cause de ruine. Leur condition fut la plus onéreuse de toutes les conditions sociales. C'était celle de tous les habitants aisés, de tous les municipes de l'empire.

« Ce n'est pas tout. Dès que la condition de décurion fut onéreuse, il y eut profit et tendance à en sortir. L'exemption des fonctions curiales devint un privilège : ce privilège reçut une extension toujours croissante. Les empereurs, qui tenaient en leurs mains la concession de toutes les dignités et de tous les emplois publics, les conférèrent aux hommes et aux classes qu'ils avaient besoin de s'attacher. Ainsi naquit dans l'État, et comme une nécessité du despotisme, une classe immense de privilégiés. A mesure que les revenus des villes diminuaient, leurs charges augmentaient, et retombaient sur les décurions. A mesure qu'augmentaient les charges des décurions, le privilège venait diminuer leur nombre.

« Il fallait cependant qu'il en restât assez pour porter le fardeau imposé aux curies : de là cette longue série de lois, qui constituent chaque curie en une prison dans laquelle les décurions sont héréditairement enfermés; qui leur enlèvent, en une multitude de cas, la disposition de leurs biens, ou même en disposent, sans eux, au profit de la curie; qui les poursuivent à la campagne, à l'armée, partout où ils tentent de se réfugier, pour les rendre à ces curies qu'ils veulent fuir; qui affectent, enfin, une classe immense de citoyens, leurs biens comme leurs personnes, au service public le plus onéreux et le plus ingrat, comme on affecte les animaux à tel ou tel travail domestique.

« Telle fut la place que le despotisme assigna enfin au régime municipal; telle fut la condition à

laquelle les propriétaires des municipes furent réduits par les lois.

« Et tandis que le despotisme s'évertuait à resserrer les liens du régime municipal, et contraignait les habitants des villes à remplir, comme charges, des fonctions qui jadis avaient été des droits, la seconde cause dont j'ai parlé, le christianisme, travaillait à dépouiller et à dissoudre la société municipale, pour lui en substituer une autre... (1) »

§ 111. — Magistrats municipaux. — *Defensores civitatum*.
(Voy. § 48, 49 et 65.)

I. Les anciens magistrats municipaux (*duumviri*), désignés maintenant par excellence, sous le nom de *magistratus*, avaient conservé une certaine juridiction volontaire; mais leur juridiction contentieuse avait presque entièrement passé au lieutenant impérial. M. de Savigny, tout en avouant qu'il ne peut en rapporter aucune preuve directe, conjecture que les magistrats municipaux étaient assistés par les décurions dans l'administration de la justice, et qu'ainsi la curie s'était peu à peu convertie en cour judiciaire (2).

Au surplus, il est probable qu'au temps de Justinien, les décurions avaient tout à fait perdu leur juridiction contentieuse, quelque restreinte qu'elle pût être déjà auparavant; car les compilations de ce prince n'en font aucune mention.

(1) Guizot, *Essai sur l'Hist. de France*, pag. 16.

(2) Savigny, *Hist. du Droit rom. au moy. âge*, § 26 in fine.

II. Parmi les autorités inférieures locales, il faut ranger maintenant les *defensores civitatum*, qui tirent leur origine des villes provinciales, comme les *duumvirs* tiraient la leur des municipes.

Dans le principe, les défenseurs avaient pour mission unique de représenter les villes dans les procès où celles-ci pouvaient se trouver engagées. Ils n'avaient d'ailleurs ni le titre ni les pouvoirs de magistrats, et, par conséquent, ils pouvaient exister même dans les villes municipales, sans faire double emploi avec les *duumvirs*. Dans la suite, ils furent principalement chargés de protéger les cités provinciales contre l'oppression des lieutenants impériaux (1). Leurs fonctions, d'abord essentiellement temporaires, devinrent peu à peu permanentes, et s'augmentèrent d'une juridiction contentieuse et volontaire très-restreinte. Le premier document dans lequel il soit fait mention des défenseurs, comme d'une autorité permanente, est une constitution de Valentinien et de Valens, de l'an 365 de J. C. : cette constitution leur donne le droit de recevoir les actes judiciaires, et même celui de juger les affaires civiles qui n'excèdent pas cinquante solidus (2). Plus tard, Justinien étendit leur juridiction contentieuse à trois cents solidus, et leur accorda le droit de nommer des tuteurs quand la fortune des pupilles était modique. Les défenseurs devinrent

(1) Hermog., L. 1, § 2; — Arcad., L., 18, § 13; — Paul., L. 16, § 3, ff., de *Munerib.* — Grat., Valent. et Theod., L. 4, C., de *Defensorib.*

(2) Valent. et Valens, L. 1, C., de *Defensorib.*

ainsi de véritables magistrats, du moins pour les villes provinciales qui n'en avaient pas autrefois.

L'appel de leurs jugements se portait devant le lieutenant de l'empereur (1).

Quant au criminel, ils n'eurent d'abord d'autre pouvoir que celui de faire arrêter les malfaiteurs pour les livrer au gouverneur; plus tard, on leur donna le droit de répression pour les contraventions légères (2).

Ces défenseurs différaient des véritables magistrats municipaux des villes ayant le *jus italicum* (§ 48 et 65), et quant au mode d'élection et quant à la durée des fonctions. — 1° Le défenseur ne pouvait être pris parmi les décurions; tandis que le *duumvir* ne pouvait, au contraire, être pris que parmi eux (3). — 2° Les fonctions des *duumvirs* étaient annuelles; la durée des fonctions des défenseurs fut d'abord de cinq ans: Justinien la réduisit à deux ans (4).

Il y avait aussi des défenseurs dans les véritables villes municipales; mais leurs fonctions y

(1) Novell. XV, 3, 4 et 5. — Le solide valait cent sesterces, et équivalait, au moins pour le temps de Constantin, à 12 fr. 50 c. de notre monnaie: ainsi, 300 solidus valaient 3,750 fr.

(2) Arcad., Honor. et Theod., L. 7, C., de *Defensorib.* — Valent., Theod. et Arcad., L. 5, *cod.*

(3) Valent. et Valens, L. 2, C., de *Defensorib.* — Novell. XV, 1.

(4) Grat., Valent. et Theod., L. 4, C., de *Defensorib.* — Novell. XV, 1.

étaient moins importantes que dans les cités provinciales : dans ces dernières, en effet, le défenseur était le seul magistrat; tandis que, dans les autres, ses attributions se trouvaient naturellement diminuées de toutes celles des duumvirs (1).

§ 112. — Des *Pedanei judices*.

Pour terminer l'énumération des autorités judiciaires inférieures, il nous reste à parler des *pedanei judices*.

Les interprètes ne sont d'accord ni sur l'étymologie du mot *pedaneus*, ni sur l'origine de ces juges, ni sur la nature de leurs fonctions.

I. Quant à l'étymologie, Sigonius et quelques autres prétendent qu'ils étaient nommés *pedanés* parce qu'ils rendaient la justice debout (*pedibus stantes*): cette opinion est par trop ridicule. — Heineccius croit qu'ils s'appelaient ainsi parce qu'ils étaient assis aux pieds du magistrat : cette opinion ne repose sur aucun texte. — Bethmann-Hollweg pense que le mot *pedaneus* n'est qu'une corruption du mot *pedarius*, par lequel on désignait les sénateurs qui n'avaient encore été investis d'aucune magistrature. Dans cette hypothèse, *pedaneus judex* aurait donc indiqué, du moins dans l'origine, le juge choisi parmi les *senatores pedarii*; puis, on aurait étendu cette expression à tout juge, même à celui pris dans les simples particuliers, afin de le dis-

(1) Savigny, *Hist. du Droit rom. au moyen âge*, § 23.

tinguer du magistrat auquel on était arrivé à donner aussi le titre de *judex*.

II. On n'est pas plus d'accord sur le rôle et les attributions des juges pédanés. — Les uns, comme Reward, avaient pensé que cette expression ne désignait point une classe particulière de juges, mais que c'était une appellation générique, applicable à toutes les autorités inférieures, telles que les tribuns, les questeurs et les magistrats municipaux. — D'autres, et c'est notamment l'opinion de Tigerstroem, pensent que les *judices pedanei* ne sont autres que les anciens jurés, *judex datus*. — Bethmann est à peu près de la même opinion : il considère les juges pédanés comme le dernier vestige des anciens jurés; mais il pense que les listes de jurés (*decuriæ judicum*), étant tombées en désuétude, avaient été peu à peu remplacées par le collège des avocats immatriculés auprès de chaque magistrat. Il appuie cette conjecture sur plusieurs textes qui peuvent être interprétés tout différemment (1).

Aucune de ces explications ne me paraît satisfaisante.

Quant à l'opinion de Reward, non-seulement elle ne repose sur aucune autorité, mais elle est contredite par l'ensemble des témoignages.

Je ne puis admettre non plus l'opinion de ceux

(1) Valent. et Valens, L. 6, C., de *Postulando*. — Justin., L. 6, C., de *Adv. div. jud.* — Zeno, L. 27, C., de *Procurat.* C. Th. Novell. LXXV, § 5, et Novell. 15, § 4. — Lydus, de *Magistr.*, III, 65.

qui ne voient dans les juges pédanés que les jurés de l'ancien droit.

1° D'abord si les juges *pédanés* étaient les anciens jurés de la république et des trois premiers siècles de l'empire, il serait bien surprenant que le mot *pedaneus* ne se rencontrât pas dans les écrits des jurisconsultes classiques : or, à ma connaissance, l'expression de *judex pedaneus* ne se trouve dans aucun des auteurs antérieurs à Dioclétien : je l'ai vainement cherchée, tout au moins, dans le *liber regularum* d'Ulpien, et dans les *institutes* de Gaius. On la trouve trois fois dans le Digeste (1) ; mais cela ne prouve rien, sinon une interpolation de Tribonien.

2° Est-il vraisemblable qu'après avoir aboli l'*ordo judiciorum* (§ 101), Dioclétien eût néanmoins laissé subsister une institution que ses innovations rendaient inutile, et qui, de l'aveu de tout le monde, n'aurait plus dû servir que dans quelques

(1) Les trois seuls textes du Digeste où j'ai rencontré l'expression *pedaneus judex*, sont la L. 4, ff., de *Tutorib. et curat. dat.*; la L. 3, § 1, ff., *Ne quis eum qui in jus*; et la L. 1, § 6, ff., de *Postulando*; ces trois lois sont d'Ulpien; et, chose assez remarquable, ce mot ne se trouve pas une seule fois dans le *liber regularum*. Si on ne veut pas admettre que ces trois passages sont interpolés, on pourrait encore soutenir que l'expression *judex pedaneus*, qui, dès le temps d'Ulpien, aurait servi à désigner le juré civil, désigna plus tard les magistrats inférieurs. — Le mot *pedaneus* se trouve, il est vrai, une fois dans les sentences de Paul (lib. V, tit. 28); mais il a pu y être interpolé par le rédacteur visigoth.

cas exceptionnels? — Et en supposant que ce prince fût réellement tombé dans une telle contradiction, comment ne trouverait-on plus, à partir du quatrième siècle, aucun vestige ni des listes de jurés (*decuriæ judicum*), ni d'aucune des institutions de détail qui se rattachent au jury proprement dit?

La conjecture de Bethmann-Hollweg me paraît plus ingénieuse que solide. La Nouvelle 82, de laquelle il tire ses principaux arguments, est toute particulière à Constantinople; et, dans tous les cas, comme elle est certainement une innovation, en admettant qu'elle eût le sens que lui prête notre auteur, elle prouverait contre son système, au moins pour les temps antérieurs à Zénon.

III. Après avoir combattu les opinions des autres, nous devons présenter, à notre tour, notre conjecture telle quelle.

Trois points nous paraissent acquis aujourd'hui à la discussion : 1° D'abord, il est incontestable que, nonobstant l'abolition de l'*ordo*, et jusqu'au temps de Justinien, les magistrats purent encore, mais exceptionnellement, renvoyer à des juges la décision de certaines affaires. (Voy. ci-dessus, § 101.)

— 2° Il est certain ensuite que, sous les empereurs chrétiens, il n'existait plus rien que l'on puisse assimiler aux listes des jurés de la république et des trois premiers siècles de l'empire. (Voy. § 74.) — 3° Enfin, il paraît positif que les juges, auxquels les magistrats pouvaient encore, au Bas-Empire, commettre le jugement des affaires, sont précisément les *judices pedanei*. Ce dernier point paraît irrésis-

tiblement établi par plusieurs textes, et notamment par la L. 4, ff., *de Tut. et curat. dat.* : « Prætor ipse « se tutorem dare non potest; sicut nec pedaneus « judex... ex sua sententia fieri potest; » passage qui, soit qu'on admette, soit qu'on rejette le mot *pedaneus* comme une interpolation, démontre bien évidemment que le *pedaneus judex* était un juge donné par le magistrat (1).

Ceci posé, la question se ramène à ces termes : Quels étaient ces juges pédanés qui n'étaient pas les jurés de l'ancien droit, et qui, cependant, en remplissaient accidentellement les fonctions ?

D'après l'ensemble des documents, je crois pouvoir affirmer que les juges pédanés auxquels, depuis la suppression du jury civil par Dioclétien, les magistrats impériaux (*judices ordinarii*) purent encore renvoyer le jugement des causes de peu

(1) Il faut rapprocher ce texte d'Ulpien de quelques autres sources où l'on voit que le *judex pedaneus* est un *judex delegatus*, *judex datus*, *judex specialis*, expressions dont on se servait dans l'ancien droit pour désigner le juré institué par le magistrat (Justin., L. 16; et L. 18, C., *de Judic.* — Novell. LXXXII. — Lydus, *de Magistrat.*, III, 8) : on y voit les expressions *δικασται* (juges), *χαμηλι-δικασται* et *πεδανευς*, opposées à l'expression *αρχοντες*, laquelle désigne les magistrats qui joignent au pouvoir judiciaire un pouvoir *administratif*. — Cf. Constantin., L. 2, C., *de Libert. et eor. liber.* — Justinian., L. 3, C., *Ubi et apud quem.* — Justin., L. 6, pr., C., *de Adv. div. judic.* — Valent., Valens et Grat., L. 4, C. Th., *de Excus. artif.* — Novell. LX, cap. 2.

d'importance (1), n'étaient autres que les magistrats inférieurs des localités, c'est-à-dire les magistrats municipaux et les défenseurs des cités; peut-être aussi, quelquefois, les *assesseurs* mêmes des fonctionnaires impériaux, auxiliaires qui, au Bas-Empire, étaient certainement revêtus d'un caractère public, comme nous le verrons ci-après, au § 119.

Ces juges étaient appelés *pédanés*, pour exprimer que, de même que les pieds sont la partie *inférieure* du corps, de même ils occupaient dans la hiérarchie le rang le moins élevé. Ces mêmes juges sont souvent aussi appelés *minores* ou *humiliores*, par opposition aux fonctionnaires im-

(1) Julian., L. 5, C., *de Pedan. jud.* : « Quædam sunt negotia, in quibus superfluum est, moderatorem expectare « provinciæ : ideoque pedaneos judices, hoc est qui negotia humiliora disceptant, constituendi damus præsidibus « potestatem. »

Diocl. et Max., L. 2, C., *eod.* : « Placet nobis Præsides « de his causis, in quibus, quod ipsi non possent cognoscere, antehac pedaneos judices dabant, notionis suæ « examina adhibere : ita tamen, ut, si vel propter occupationes publicas, vel propter causarum multitudinem, omnia hujusmodi negotia non potuerint cognoscere, judices « dandi habeant potestatem. Quod non ita accipi convenit, ut in his etiam causis, in quibus solebant ex officio « suo cognoscere, dandi judices licentia eis permissa credatur. Quod usque adeo in præsidum cognitione retinendum est, ut eorum judicia non deminuta videantur : dum « tamen et de ingenuitate, super qua poterant etiam ante « cognoscere, et de libertinitate præsidis ipsi dijudicent. »

périaux, ou *judices majores* (1). — Ainsi, le mot *pedaneus* désigne seulement, dans mon opinion, le dernier échelon de cette hiérarchie qui commence par l'*illustris*, descend successivement par le *specabilis* au *clarissime*, et se termine enfin par le *pedaneus*, compris avec les autres autorités subalternes dans le titre de *perfectissime*. (Voy. § 102.)

Laisant de côté l'impression générale qui résulte de la lecture attentive de l'ensemble des documents, impression qui est peut-être la manière la plus sûre d'asseoir une conjecture historique, je déduirai ici rapidement les principaux motifs de mon opinion.

1° Il résulte invinciblement de l'ensemble des sources, que les juges pédanés n'étaient pas de simples personnes privées, comme les jurés de l'ancien droit, mais des fonctionnaires inférieurs revêtus d'un caractère public : c'est donc parmi les autorités inférieures qu'il faut les rechercher.

2° Et comme, d'un autre côté, il est bien positif qu'au Bas-Empire il n'existait plus de *listes de jurés* analogues à celles de l'ancien droit, il semble tout naturel que les gouverneurs des provinces, quand ils voulaient se dispenser de connaître eux-mêmes, renvoyassent le jugement, plutôt aux ma-

(1) Justin., L. 14, C., de *Judic.*; L. 34, C., de *Appell.* — Valent. et Valens, L. 5, C., de *Offic. rect. prov.* — Anastas., L. 6, C., si *Contra jus.* — Justin., L. 3, C., *Ubi, et apud quem.* — Julian., L. 5, C., de *Pedan. jud.* — Justin., L. 13, § 8, C., de *Judic.* — Zeno, L. unic., § 4, C., ut *Omn. jud.*

gistrats municipaux, qu'à de simples particuliers qui n'auraient eu absolument aucun caractère public. — Il était d'ailleurs d'autant plus naturel de s'adresser pour cela aux magistrats municipaux, que ces magistrats, étant plus rapprochés des lieux litigieux et du domicile des parties, avaient plus de moyens de connaître la vérité, et évitaient aux plaideurs des déplacements onéreux : aussi voyons-nous ordonner le renvoi aux juges pédanés, principalement dans les cas où il y a des vérifications à faire sur les lieux (1).

3° Zénon avait déjà publié, sur l'ordre judiciaire, une constitution qui n'a pas été conservée, mais qui paraît avoir établi, relativement aux juges pédanés, un ordre de choses nouveau (2). — A son tour, Justinien régla leur compétence par une constitution détaillée, et la fixa à trois cents solidos, comme celle des défenseurs des cités (3) :

(1) Constantin., L. 3; — Theod., Arcad. et Honor., L. 5, C. Th., *Finium regundor.* — Leo et Anthem., L. 37, § 2, C., de *Episcop.* — Anastas., L. 18, § 4, C., de *Re milit.*

(2) Novell. LXXXII, præf. et cap. 1.

(3) Novell. LXXXII, 5. « Audient igitur omnes quidem « litem usque ad trecentos solidos existentem sub schemate « annotationis. Sic velocius lites judicabuntur, et circulis « cognitionalibus ac temporis contritione omnes litigantes « liberabuntur. Palam vero est, quia etsi per annotationem « audient causas : verumtamen dabunt terminum per scrip- « turam, qui eorum manifestet sententiam : appellationibus « in his nulli penitus perimendis : nisi forte tertio appellare « voluerit, aut per contumaciam defuerit ; talibus enim etiam « appellationum perimitur ratio. »

cette équation, entre les juges pédanés et les défenseurs, ne peut s'expliquer qu'en supposant que les juges pédanés formaient une classe de magistrats analogues aux défenseurs eux-mêmes.

4° Nous savons d'une manière certaine que les magistrats supérieurs déléguaient souvent aux magistrats municipaux la nomination des tuteurs et curateurs, pour les mêmes motifs et dans les mêmes circonstances où nous les voyons déléguer la juridiction aux juges pédanés : n'en peut-on pas conclure que ces magistrats et les juges pédanés étaient une seule et même chose ?

5° L'appel contre les sentences des juges pédanés se portait, non devant l'empereur ou les *judices sacri*, mais bien devant le gouverneur de la province (*judex ordinarius*), comme cela avait lieu pour les magistrats municipaux (1); tandis que si les juges pédanés eussent été des délégués ordinaires, l'appel aurait dû se porter au magistrat supérieur à celui qui avait délégué. (*Voy. ci-dessus § 35 in fine.*)

6° Enfin Paul nous apprend que les juges pédanés qui se laissent corrompre sont chassés de la

(1) Valent. et Valens, L. 3, C. Th., *de Repar. app.*: « Quoties « a magistratibus pedaneisque judicibus dicta sententia appellatione suspenditur, super qua disceptatio non auditorii « sacri, sed ordinariorum judicium cognitione tractanda est, « cuique duo ad peragendum menses causarum urgentium « conclusione tribuuntur, si forte sine appellatoris studio « prædictus lapsus inciderit, intra triginta dies reparatio « postuletur. »

curie (1). Ce passage, considéré isolément, ne serait pas sans doute une raison suffisante de décider; car, s'il prouve que les membres de la curie pouvaient être juges pédanés, il ne prouve pas que les juges pédanés fussent nécessairement membres de la curie; mais rapproché des autres arguments qui précèdent, ce passage ne manque pas d'importance.

SECTION II.

Juridiction administrative (2).

§ 113. — Fonctionnaires pour la juridiction fiscale : *Rationalis, advocatus fisci*. (*Voy. § 70.*)

Dans les premiers siècles de l'empire, on avait distingué le trésor public (*ærarium*) du trésor du prince (*fiscus*) : ils étaient alimentés, le premier, par le revenu des provinces sénatoriales, le second, par le revenu des provinces de César. Mais, à mesure que le despotisme impérial se développa, cette distinction devint purement nomi-

(1) Paul., *Sent. recept.*, V, 28.

(2) Nous n'avons à nous occuper de l'administration que dans ses rapports avec les institutions judiciaires. Quant au régime administratif en lui-même, nous ne pouvons mieux faire que de renvoyer à l'excellent travail de M. Naudet, déjà plusieurs fois cité : *Changements opérés dans toutes les parties de l'administration de l'empire romain*, 2 vol. in-8°; Paris, 1817.