jour, où sa volonté et ses décisions avaient une autorité supérieure, où les affaires évoquées ou portées devant lui se multiplaient, où ses officiers, son préfet du prétoire, ses lieutenants participaient, par délégation, aux pouvoirs du maître, l'usage des *cognitiones extraordinariæ* se multiplia considérablement. Le prince ne jugeait pas toujours lui-même ces affaires dans lesquelles il intervenait extraordinairement : il en déléguait souvent la connaissance, soit au Sénat, soit à un officier, soit à un citoyen ; mais comme c'était sans emploi de formules, sans observation de l'ordre des procès (*ordo judiciorum*) : et comme celui à qui la connaissance était renvoyée prononçait sans distinction, en son office du *jus* et du *judicium*, il y avait toujours là une procédure extraordinaire (*cognitio extraordinaria*).

Voilà ce qui avait été répandu de plus en plus par l'usage, avant même les dispositions de Dioclétien sur ce point. D'un autre côté, déjà à cette époque on a perdu toute trace de ces listes annuelles de juges-jurés, de ces décuries dressées annuellement au Forum, au milieu du peuple, et affichées publiquement. Tout nous indique que ces institutions de la république, conservées pendant quelque temps sous l'empire, étaient tombées en désuétude, et que le choix du juge n'était plus renfermé dans les mêmes limites et ne se faisait plus selon les mêmes règles.

428. Ce fut en cet état de choses que Dioclétien, par une constitution que nous trouvons insérée dans le Code de Justinien (an de J. C. 294), ordonna aux présidents des provinces de connaître eux-mêmes de toutes les causes, même de celles pour lesquelles il était dans l'usage auparavant de donner des juges. Cette règle, qui ne paraît s'appliquer, dans les termes de la constitution, qu'aux provinces, se généralisa pour tout l'empire. Dioclétien réserve bien aux présidents le droit de donner aux parties des juges inférieurs, lorsque leurs occupations publiques ou la multiplicité des causes les empêchent d'en connaître eux-mêmes (1) ; mais le renvoi devant ces juges ne se fait plus, selon

(1) « Placet nobis, Præsides de his causis, in quibus, quod non ipsi possent cognoscere, antehac pedaneos judices dabant, notionis suæ examen adhibere : ita tamen, ut, si vel propter occupationes publicas, vel propter causarum multitudinem, omnia hujusmodi negotia non potuerint cognoscere, judices dandi habeant potestatem. » Cod., 3, 3, *De pedaneis judicibus*, 2 const. Dioclet. et Maximian.

le système formulaire, avec distinction du *jus* et du *judicium*, avec règlement de leur mission au moyen d'une formule : c'est un renvoi de la connaissance entière. La procédure par formules est complétement tombée. Ce qui était l'exception est devenu la règle : toutes les procédures sont extraordinaires. Le *jus* et le *judicium*, l'office de magistrat et celui de juge se confondent. Le nom de *judex, judices majores*, est appliqué au magistrat.

429. Dès lors, le mot action change une seconde fois complétement de sens ; et les exceptions, les interdits, ces institutions de la procédure formulaire, perdent leur véritable caractère. — L'action n'est plus, ni, comme sous les actions de la loi, une forme déterminée et sacramentelle de procéder, ni, comme sous le système formulaire, le droit conféré par le magistrat de poursuivre devant un juge ce qui nous revient, ni la formule conférant et réglant ce droit. L'action n'est plus que le droit, résultant de la législation même, de s'adresser directement à l'autorité judiciaire compétente, pour la poursuite de ce qui nous est dû, de ce que nous réclamons ; ou bien, l'acte même de cette poursuite. — Le mot exception, en réalité, n'a plus de sens : ce n'est plus une restriction mise par le magistrat au pouvoir de condamner conféré au juge : c'est un moyen de défense que le défendeur fait valoir de son chef devant le tribunal. — Les interdits, véritablement, n'existent plus. Dans les cas où ils auraient été accordés par le préteur, on a directement une action devant l'autorité judiciaire compétente. — Cependant, la destruction, dans la forme, ne paraît pas aussi radicale. De même que la procédure formulaire a été rattachée à quelques vestiges ou imitation de la procédure des actions de la loi, de même la procédure extraordinaire conserve, du moins nominalement, plusieurs vestiges du système auquel elle se substitue (1). Les noms restent, mais en désharmonie avec les institutions, qui sont radicalement changées.

430. Nous trouvons dans la constitution de Dioclétien, indiqués, comme institution déjà existante et en pratique, les juges pédanés

(1) Ainsi, par souvenir, et comme moyen de transition d'un système à l'autre, l'usage se maintint quelque temps de demander, lors de la dénonciation au greffe, la formule d'action (*impetratio actionis*), quoiqu'il n'y eût pas renvoi devant un juge. Cet usage fut abrogé par Théodose et Valentinien. Cod. Theod., 2, 3, 1, et Cod. Just., 2, 58, 2 const. Theod. et Valent.

(*judices pedanei*), qui viennent se ranger, d'une manière de plus en plus ostensible, sous le Bas-Empire, dans les rangs secondaires des autorités judiciaires. Quelle que soit l'étymologie que l'on donne à cette qualification de *pedanei*, elle indique bien certainement des juges inférieurs. C'étaient eux que déjà les magistrats donnaient aux parties comme juges avant la constitution de Dioclétien; c'est à eux que Dioclétien permet encore de renvoyer la cause quand la multiplicité des affaires l'exigera. Mais qu'était-ce que ces *judices pedanei?* Étaient-ils de simples citoyens nommés juges dans chaque cause et pour la cause seulement; ou, en d'autres termes, les successeurs des anciens *judices selecti*, ceux qui ont pris leur place quand l'usage des listes et des décuries dressées annuellement a été abandonné? ou bien faut-il voir en eux tout simplement, selon les conjectures de M. Zimmern, les magistrats inférieurs des localités, ou magistrats municipaux, auxquels les magistrats impériaux purent renvoyer le jugement des causes de peu d'importance? ou, enfin, étaient-ce des juges permanents et de degré inférieur, institués dans le ressort de chaque magistrature supérieure? Toutes ces opinions ont été émises, et si l'on s'en tient aux premiers temps où figure l'expression de *judices pedanei*, il faut avouer que le champ est ouvert aux conjectures, mais aussi aux incertitudes sur le sens à donner à cette expression.

431. Ce qui nous paraît incontestable, c'est que l'institution des *judices pedanei* a subi elle-même des vicissitudes dans le cours du régime impérial, et que vouloir la juger comme étant la même à toutes les époques, c'est s'exposer à de graves méprises. Dans le système antérieur à la constitution de Dioclétien, à l'époque où la procédure formulaire existait encore, il est permis de ne voir dans les juges pédanés que les successeurs des anciens *judices selecti*, c'est-à-dire des citoyens donnés pour juges dans chaque cause, selon des règles quelconques d'aptitude; ou, mieux encore, de n'y voir que les magistrats municipaux, auxquels les magistrats impériaux renvoyaient la connaissance des affaires minimes; mais certainement, après la généralisation de la procédure extraordinaire, ils apparaissent avec un caractère permanent et spécial, distinct de celui des magistrats municipaux des diverses localités. Ainsi, ce sont des juges destinés à connaître des affaires de peu

d'importance, que l'empereur Julien donne aux présidents le droit de constituer dans leur ressort : « *Pedaneos judices, hoc est qui negotia humiliora disceptant, constituendi damus præsidibus potestatem* (1). » Ainsi, une constitution de Zénon les attache, en un certain nombre, à chaque prétoire : « *Zenonis constitutio quæ unicuique prætorio certos definivit judices* (2). » Ainsi Justinien, du moins en ce qui concerne Constantinople, les organise de nouveau, les forme en collége permanent, limite leur juridiction à la somme de trois cents solides, et les nomme lui-même, comme nous le voyons par une constitution de lui, où nous pouvons lire plusieurs nominations pareilles (3). Tout nous les signale donc, au temps du Bas-Empire, comme des juges inférieurs revêtus d'un caractère permanent et spécial, sur lesquels le magistrat peut se décharger de la connaissance des affaires de peu d'importance, en les donnant individuellement pour juges aux parties; et que celles-ci du reste conservent toujours le droit de récuser pour s'en remettre à des arbitres choisis par elles (4).

82. Division du gouvernement impérial. — Deux Augustes et deux Césars.

432. Avant Dioclétien on avait vu quelquefois dans l'empire plusieurs princes, des Augustes et des Césars; Dioclétien, s'emparant de cet usage et le régularisant, le transforma en un système, et composa le gouvernement de quatre chefs : deux empereurs égaux en puissance avec le titre d'*Augustes;* deux empereurs subordonnés aux premiers, leurs lieutenants pour ainsi

(1) Cod., 3, 3, *De pedaneis judicibus*, 5 const. Julian. — Voir aussi la constitution 4 de Dioclétien.

(2) Novell. 82, *De judicibus*, cap. 1. — Et aussi la préface, où l'on voit que Zénon avait nommé, dans sa constitution même, le personnel des juges pédanés.

(3) *Ibid.*, cap. 1, 2, 3, 4, 5, etc. — C'est dans le chapitre 1 que certains avocats personnellement dénommés sont qualifiés « *pedanei judices tui fori,* » ceci s'adresse au préfet du prétoire; et un autre, « *pedaneum judicem prætorii gloriosissimi magistri sacrorum officiorum.* »

(4) Cod., 3, 1, *De judiciis*, 16 const. Justinian. « Apertissimi juris est, licere litigatoribus judices delegatos, antequam lis inchoetur, recusare : cum etiam ex generalibus formis sublimissimæ tuæ sedis statutum sit, necessitatem imponi, judice recusato, partibus ad eligendos arbitros venire, et sub audientia eorum sua jura proponere. »

dire et leurs successeurs présomptifs, portant le titre de *Césars*. Ces quatre chefs, distribués dans les provinces à la tête des armées, devaient, appuyés les uns sur les autres, former un corps politique plein de vigueur, à l'abri des secousses et des mutineries militaires. Ce système était sage sous un certain rapport; il eût rempli entièrement son but si quatre empereurs avaient pu s'unir et ne faire qu'un seul gouvernement; mais, conséquence infaillible, ils se divisèrent : on vit quatre cours différentes dans l'empire. Si d'un côté l'indiscipline et le soulèvement des soldats disparurent, de l'autre la rivalité des Augustes, l'ambition des Césars survinrent, et les guerres intestines, changeant de cause, n'en existèrent pas moins. Dioclétien avait choisi pour son collègue Maximien, pâtre de naissance, officier de son armée, et pour Césars Constance Chlore et Galère. Un an après, les deux Augustes abdiquèrent tous deux leur puissance, et les deux Césars, prenant leur place, reçurent les droits et les titres d'Augustes.

A. de R. A. de J. C.

(1058—305). CONSTANCE CHLORE et GALÈRE, AA. (*Constantius Chlorus* et *Galerius Maximianus*).

SÉVÈRE et MAXIMIN, Césars.

433. Nous voici arrivés au moment où la mort de Constance Chlore laissa paraître sur la scène politique son fils Constantin, destiné à remplir un si grand rôle. Avant de peindre tous les changements apportés par cet empereur, jetons un regard sur le passé, et voyons le point où sont parvenues toutes les institutions depuis la disparition de la république.

RÉSUMÉ SUR L'ÉPOQUE QUI PRÉCÈDE

SITUATION EXTÉRIEURE DE L'EMPIRE.

434. Rome ne comptait d'abord que des citoyens; bientôt au dehors se formèrent ses colonies, puis ses alliés, ses sujets; enfin, colons, alliés, sujets, tous furent englobés; tous depuis la constitution de Caracalla sont citoyens; il suffit pour avoir ce titre d'être né libre entre les bornes de l'État. Ces bornes sont presque

celles du monde connu; ce qui était frontière est devenu point central, et ce qui se rattachait à la position extérieure de la république se rapporte aujourd'hui à la situation intérieure de l'empire.

Cependant vers le Nord, par delà cette ligne qu'on n'a point dépassée, dans ces terres qu'on n'a point explorées, se trouvent des peuples nombreux : c'est à eux qu'appartient le titre d'étrangers ou plutôt de Barbares. Ces Barbares, d'abord inconnus, puis incommodes, maintenant redoutables, fondent sur les frontières, font plier les armées, augmentent le nombre, la durée, l'étendue de leurs irruptions, et de loin préparent la ruine de l'empire.

DROIT PUBLIC.

435. Le peuple, les plébéiens, les chevaliers ne sont plus rien dans les pouvoirs de l'État. Le simulacre de puissance que leur avait laissé Auguste s'est effacé. L'armée, le Sénat, l'empereur, voilà les corps politiques.

436. L'armée ne tient ses droits que de sa force. Veut-on réformer son indiscipline, la priver des distributions d'argent, tribut qu'elle a imposé aux princes, elle se mutine, massacre l'empereur, et met à sa place un homme, quelquefois le premier venu, sauf à le renverser à son tour s'il déplaît encore. « Ce qu'on » appelait l'empire romain dans ce siècle-là, dit Montesquieu, » était une espèce de république irrégulière, telle à peu près » que l'aristocratie d'Alger, où la milice, qui a la puissance » souveraine, fait et défait un magistrat, qu'on appelle le Dey. » Cependant les réformes de Dioclétien, l'épuisement des trésors privés, peut-être aussi le dégoût de pareilles révolutions, ont enfin mis un terme à ces soulèvements, et l'armée, au point où nous sommes parvenus, est rentrée presque entièrement dans la limite de ses attributions.

437. Le Sénat se compose des membres désignés par l'empereur, et réciproquement c'est le Sénat qui doit décerner l'empire. Dépouillé de son ancienne splendeur, il n'est plus qu'un instrument qui obéit soit aux révoltes des soldats, soit aux volontés du chef; il ne conserve du pouvoir administratif et du pouvoir judiciaire que ce qu'on veut bien lui en laisser. S'il reprend son

indépendance, c'est un seul moment, à la fin de chaque règne, pour classer au rang des dieux l'empereur mort ou pour flétrir sa mémoire; pour lui dresser des statues ou pour abattre celles que de son vivant il lui avait élevées : encore ces jugements derniers ne sont-ils pas libres lorsque la gloire ou la honte du prince qui vient de mourir n'est pas indifférente à celui qui va lui succéder.

438. L'empereur doit être nommé par le Sénat. Souvent la qualité de fils naturel ou adoptif du dernier prince, des liens de parenté moins rapprochés, à défaut l'intrigue, rarement le mérite, dirigent le choix; mais toujours le sénatus-consulte est préparé pour celui qui s'avance sur Rome, proclamé par une armée victorieuse. Quelquefois deux empereurs ont régné ensemble. Aujourd'hui le système de Dioclétien amène d'importants résultats : l'existence de deux Augustes égaux en pouvoir conduit à la division réelle de l'empire, et la nomination que font ces Augustes de deux Césars, leurs délégués actuels, leurs héritiers futurs, prépare pour le trône une succession toujours réglée d'avance, si toutefois l'ambition, la rivalité des Augustes et des Césars ne viennent pas troubler cet ordre et allumer les guerres civiles.

439. Les anciennes magistratures ont disparu ou sont frappées de nullité. Les consuls, les proconsuls, les préteurs qui restent encore, ont perdu la plus grande partie de leur puissance et toute leur suprématie. Des débris de ces magistratures républicaines se se sont formées les magistratures impériales. Le prince apparaît entouré d'une foule de dignitaires, que sa faveur seule élève, dont les fonctions durent autant qu'il le veut bien : le préfet du prétoire, ministre unissant encore le pouvoir militaire au pouvoir civil; le préfet de la ville chargé des fonctions des anciens édiles et d'une grande partie de la juridiction criminelle; le préfet des gardes de nuit, les lieutenants, les procureurs de César, en un mot tous les officiers créés par Auguste; car ce prince, sans qu'on s'en doutât, avait tout fait pour le pouvoir absolu. La bureaucratie (*scrinia*) apparaît aussi dans l'Empire à partir d'Adrien.

Les principaux magistrats, tels que les préfets du prétoire, les préfets de la ville, les présidents des provinces, se font assister par plusieurs personnes qu'ils choisissent et qui reçoivent des

honoraires publics : ces personnes portent le nom d'assesseurs (*adsessores*); elles prennent connaissance des diverses affaires, les préparent, rédigent les édits, les décrets, les lettres, en un mot tous les actes qui doivent émaner du magistrat; ce dernier quelquefois même leur délègue son autorité.

440. Tous les pouvoirs résident dans les mains des empereurs, qui n'en confient à d'autres mains que la partie qu'ils veulent.

Pouvoir législatif. Dès les premières années de l'empire, les lois, les plébiscites ont cessé, plus tard les sénatus-consultes (1); aujourd'hui une seule source du droit existe, la volonté des princes. Quant aux édits des magistrats, ils se rattachent plus à l'administration qu'à la législation.

Pouvoir exécutif et *pouvoir électoral.* Si le Sénat y concourt encore, ce n'est que faiblement, dans la désignation ou la confirmation du choix de l'empereur, dans l'élection de certains magistrats (2) et dans les affaires sur lesquelles on le consulte; quelques princes ont formé autour d'eux une espèce de conseil d'État, nommé *consistorium*, qui sert à les aider dans l'administration générale de l'empire.

Pouvoir judiciaire. L'empereur, le Sénat, les préteurs, les consuls, les préfets de la ville, ceux du prétoire, les magistrats locaux de chaque cité, les juges pédanés, sont les autorités judiciaires. Le collége des centumvirs, qui est allé en déclinant, paraît toucher à sa fin; les listes annuelles des juges-jurés sont tombées en désuétude. Le prince s'est entouré aussi d'un conseil, nommé *auditorium*, auquel il remet l'examen des affaires ou des questions importantes qu'il veut juger ou résoudre lui-même.

441. *Affaires criminelles.* Aux plébiscites rendus sous la république contre certains crimes, il faut joindre des sénatus-

(1) Les derniers sénatus-consultes que nous connaissions de date certaine sont du règne de Septime Sévère; ceux qu'on cite postérieurement, jusqu'à Alexandre Sévère, sont douteux. (Ci-dess. nº 349.)

(2) Aux premiers temps de l'empire, lorsque les élections aux magistratures se faisaient encore par les comices, Auguste, d'après ce que nous rapporte Suétone, avait imaginé, afin d'y faire participer plus facilement toute l'Italie, le vote par bulletins donnés dans chaque ville par les décurions, bulletins scellés et expédiés ensuite à Rome : « Etiam jure ac dignatione Urbi quodammodo pro parte aliqua adæquavit (Italiam), excogitato genere suffragiorum, quæ de magistratibus urbicis decuriones colonici in sua quisque colonia ferrent, et sub diem comitiorum obsignata Romam mitterent. » (SUÉTONE, *Auguste*, § 46)