IV

L'*IMPERIUM* A ROME. LE DROIT ET LA REFLEXION SUR LE POUVOIR A LA FIN DE LA REPUBLIQUE*

Par Michèle Ducos
Professeur émérite à Sorbonne-Université

Résumé. – *Cette brève étude a pour objet les caractéristiques de l'*imperium *et le* ***débat politique*** *de la fin de la République.*

Abstract. – *This short article studies the caracteristics of the* imperium *and the* ***political debate*** *at the end of Roman Republic.*

« Le pouvoir, sans lequel aucune famille, aucune cité, aucun peuple, ni le genre humain tout entier ne peuvent se maintenir, ni la nature tout entière, ni l'univers lui-même. » [1] C'est en ces termes que dans son traité sur les lois, Cicéron exprime l'importance de l'*imperium* car il s'exerce dans la cité et dans la famille, mais il concerne aussi le genre humain et même la nature : un principe directeur est nécessaire dans la famille, dans la cité et dans la nature [2]. Avant de présenter les lois concernant la cité et les magistrats, l'écrivain les insère ainsi dans un système politique et philosophique. Cette attention portée au pouvoir n'est évidemment pas surprenante chez un auteur qui a longuement réfléchi sur la cité et son organisation, comme le montrent ses discours et ses traités politiques.

En outre, la langue latine possède un lexique particulièrement riche concernant les formes de pouvoir et d'autorité : *imperium, potestas, potentia*, *maiestas, auctoritas* [3]. Dans cet ensemble, plusieurs termes expriment un pouvoir officiel et institutionnel, d'autres l'autorité ou l'influence personnelle. C'est avec ces mots et ces concepts qu'a été menée toute une réflexion politique. Ainsi, pour s'interroger sur le pouvoir à Rome, il convient de chercher à préciser la notion d'*imperium*, d'en souligner les différentes caractéristiques et de montrer les débats qu'il suscite à la fin de la république car si le pouvoir est considéré comme nécessaire dans une cité, il faut aussi savoir en marquer les limites.

* *
*

* Cet article a pour origine une conférence destinée aux étudiants des classes préparatoires, revue et développée : lire la présentation de M. Fruyt dans le volume que le lecteur tient entre ses mains [p. 1-2].

1. *Leg.* III, 1, 3 : *[…] imperium, sine quo nec domus ulla nec ciuitas nec gens nec hominum uniuersum genus stare, nec rerum natura omnis nec ipse mundus potest*.

2. A. R. Dyck, *A Commentary on Cicero*, De legibus, Ann Arbor, The University of Michigan Press, 2004, p. 433.

3. On peut entendre sur le site de la Société des études latines la communication de P. Lecaudé intitulée « *Potestas* et *potentia* en face de δύναμις : quelles conceptions du pouvoir ? ». Voir aussi J.-Fr. Thomas, « Sur le champ lexical du pouvoir en latin », *Vita Latina* 185-186, 2012, p. 237-249.

Pour parler de l'*imperium,* il est nécessaire d'examiner en premier lieu le pouvoir et l'action de ceux qui administrent les affaires publiques et contribuent à la prise de décision collective : les magistrats. Selon Cicéron, les magistrats sont indispensables à la vie de la cité : « Il faut donc des magistrats : sans leur sagesse et sans leur activité, la cité ne peut exister » [4]. De fait, dans le livre III du *De legibus*, où Cicéron évoque son projet de constitution, l'exposé est centré autour des magistrats [5].

La magistrature est ainsi considérée comme l'élément fondamental de la cité, le « pivot de l'État » [6]. En effet, comme l'a souligné Th. Mommsen [7], étant donné que ni le sénat ni le peuple ne peuvent se réunir seuls, est nécessaire la présence d'un magistrat, d'un dirigeant qui est, selon l'expression de Tite-Live, un *legitimus rector* [8]. Ce dirigeant possède le *ius agendi cum populo* [9], qui lui permet de convoquer et de réunir les comices et d'interroger le peuple lors du vote des lois ou des élections.

Une caractéristique importante des magistratures romaines est la limitation de leurs pouvoirs dans le temps : les magistrats sont élus pour un an [10] ; en principe, leurs fonctions ne peuvent pas être prolongées au-delà de cette limite et, à la fin de la république, il faut attendre dix ans pour pouvoir exercer un second consulat [11]. La vie politique romaine est donc rythmée par des élections annuelles assurant le renouvellement des magistrats dans les différentes magistratures de la cité. Le choix de l'annalité est présenté par Cicéron et Tite-Live comme la caractéristique d'un peuple libre [12] ; la cité se distingue ainsi de la royauté et de la tyrannie où les dirigeants entendent se maintenir au pouvoir. Cicéron souligne l'importance de cette limitation dans

4. *Leg.* III, 2, 5 : *Magistratibus igitur opus est, sine quorum prudentia ac diligentia esse ciuitas non potest*.

5. Cl. Nicolet, « Polybe et les institutions romaines », dans *Polybe* (Entretiens sur l'Antiquité Classique), Vandoeuvres-Genève, Fondation Hardt, 1974, p. 209-258.

6. Nicolet, art. cit. [n. 5], p. 242.

7. Th. Mommsen, *Le Droit public romain*, traduction française, Paris, 1892, rééd. De Boccard, Paris, 1986, t. I, p. 218-219.

8. Liv. XXXIX, 15, 11 : *maiores uestri […] et ubicumque multitudo esset, ibi et legitimum rectorem multitudinis censebant debere esse* (« Vos ancêtres pensaient que partout où une foule se trouvait rassemblée, il devait aussi y avoir un chef reconnu par la loi. »)

9. Festus 44 L : *Cum populo agere, hoc est populum ad concilium aut comitia uocare* (« S'adresser au peuple [*cum populo agere*], c'est convoquer le peuple pour une réunion ou pour les comices. ») ; Gell. XIII, 16, 2-3 : *[…] cum populo agere est rogare quid populum, quod suffragiis suis aut iubeat aut uetet […]* (« S'adresser au peuple, c'est demander au peuple ce qu'il ordonne ou interdit par son vote. »)

10. Les censeurs constituent une exception car ils sont élus tous les cinq ans pour procéder au recensement des citoyens. Le dictateur est nommé pour une durée de six mois.

11. Un intervalle de deux années entre l'exercice de chaque magistrature est prévu par la *lex Villia annalis* en 180 av. J.-C. (Liv. XL, 44, 1 ; voir A. E. Astin, *The Lex Annalis before Sylla*, Bruxelles, Latomus, 1958) ; pour le consulat, Cl. Nicolet, *Rome et la conquête du monde méditerranéen 264-27 avant J.-C.* 1. *Les structures de l'Italie romaine,* Paris, PUF, 1977, p. 405. La *Lex Cornelia* de Sylla autorisait l'itération du consulat avec un intervalle de dix années. Ce principe se retrouve dans le *De legibus*, III, 3, 9 : *Eumdem magistratum, ni fuerint decem anni, ne quis capito* (« Que personne ne revête la même magistrature, s'il n'y a pas eu un intervalle de dix années. »)

12. Cic. *Rep.* II, 32, 56 : *uti consules potestatem haberent tempore dumtaxat annuam, genere ipso ac iure regiam.* » (les consuls avaient un pouvoir limité dans sa durée, à un an seulement, mais royal dans sa nature juridique. ») ; Liv. II, 1, 7 : *Libertatis autem originem inde magis quia annuum imperium consulare factum quam quod deminutum quicquam sit ex regia potestate numeres* (« Si l'on date la naissance de la république de cette année, c'est plus parce que le pouvoir des consuls fut limité à un an, que parce qu'on ôta quoique ce soit au pouvoir des rois. »).

le temps dans le *De Legibus* : elle permet une alternance, car « il faut que celui qui obéit espère qu'il commandera dans quelque temps et que celui qui commande pense que dans peu de temps, il lui faudra obéir. » [13]

Une autre caractéristique de ces magistratures est la collégialité : à l'exception du dictateur nommé pour six mois, aucun magistrat n'exerce seul sa fonction ; dès les débuts de la république, en 509 av. J.-C. selon la tradition, il y a deux consuls [14]. Au dernier siècle de la république, avec l'accroissement des conquêtes, on compte dix tribuns de la plèbe, vingt questeurs, huit préteurs. Ce principe de collégialité n'implique pas une répartition où le pouvoir se trouverait divisé en plusieurs fonctions : chacun des titulaires d'une magistrature en possède tous les pouvoirs dans leur plénitude [15]. Mais il a aussi pour conséquence que chaque magistrat a la possibilité de s'opposer à l'action de ses collègues et de l'entraver en usant d'un droit de veto ou d'*intercessio*.

Les magistratures sont hiérarchisées [16]. C'est ce que laisse voir la *lex Villia annalis,* où étaient établis des degrés précisant à quel âge il est possible de briguer telle ou telle magistrature, de la questure au consulat [17]. On distingue aussi magistrats supérieurs et magistrats mineurs [18]. Cicéron souligne à plusieurs reprises que tous les autres magistrats sont soumis aux consuls [19]. De plus, il existe des différences claires entre eux : les uns reçoivent l'*imperium*, d'autres la *potestas* [20]. Cette puissance considérée comme mineure permet d'exercer un pouvoir de contrainte (*coercitio*) se traduisant par des amendes, de formuler des édits et de posséder un pouvoir de juridiction [21].

Les magistrats les plus importants possèdent l'*imperium*. Il s'agit avant tout des consuls qui sont les premiers dans la hiérarchie des magistrats et des dictateurs, puis des préteurs, car le préteur est considéré comme un *collega minor* des consuls [22]. Dans cet ensemble, les tribuns de la plèbe occupent une place à part ; certes, ils sont élus chaque année et forment un collège. Sans aucun doute, leur activité politique et leur pouvoir sont

13. *Leg.* III, 2,5 : *Nam et qui bene imperat, paruerit aliquando necesse est, et qui modeste paret, uidetur qui aliquando imperet dignus esse.* Voir M. Ducos, « Les magistrats et le pouvoir dans les traités politiques de Cicéron », *Ciceroniana* 7, 1990, p. 83-96.

14. La présence de deux consuls dès 509 av. J.-C. est très discutée par les historiens contemporains ; d'autres dates ont été proposées.

15. Mommsen, *Le Droit public romain*, *op. cit.* [n. 7], I, 1, p. 33-34 ; Nicolet, *Rome et la conquête du monde méditerranéen*, *op. cit.* [n. 11], p. 399-400.

16. Nicolet, *op. cit*. [n. 11], p. 397-398. Voir Gell. XIV, 7, 4.

17. En 180 av. J.-C. (Liv. XL, 44, 1).

18. Gell. XIII, 15, 4 citant Valerius Messala : *(auspicia) Maxima sunt consulum praetorum censorum.*

19. *Leg.* III, 7, 16 : *Nam illud quidem, quod in iure positum est, habet consul quod reliqui magistratus omnes pareant […]* (« Car le consul possède le droit, qui est bien établi dans les règles juridiques, que tous les autres magistrats lui obéissent. »).

20. Nicolet, *op. cit*. [n. 11], p. 394-395 ; Mommsen, *Le Droit public romain*, *op. cit.* [n. 7], I, 1, p. 24-30.

21. Selon Thomas, art. cit. [n. 3], p. 239-240, la *potestas* « désigne la capacité à agir, dans le cadre des fonctions ».

22. Gell. XIII, 15, 5 ; voir T. C. Brennan, *The praetorship in the Roman Republic*, 2 vol., New York-Oxford, Oxford University Press, 2000 ; J.-Cl. Richard, *«* Praetor collega consulis I », *MEFRA* 95, 1983, p. 651-664 ; *«* Praetor collega consulis II », *RPh* 56, 1982, p. 19-31.

particulièrement importants avec l'*auxilium* et l'*intercessio* [23] ; ils sont en outre sacro-saints [24]. Toutefois, ils ne sont pas considérés comme des magistrats du peuple romain [25] : ils ne possèdent ni l'*imperium,* ni le droit d'auspices [26] ; mais leur place est grande dans la vie politique et le débat politique à la fin de la République.

À l'opposé des magistrats mineurs, préteurs et consuls possèdent un pouvoir souverain, l'*imperium*, permettant de « prendre les auspices », c'est-à-dire de consulter les dieux, donnant la puissance la plus élevée dans la cité et le droit de commander l'armée ; ces magistrats sont accompagnés d'auxiliaires : les licteurs qui portent sur l'épaule un faisceau de verges (et une hache en dehors de la ville) symbolisent leur pouvoir de coercition.

Dans la littérature latine, bien des auteurs insistent sur l'étendue des pouvoirs propres aux consuls qui sont les premiers dans la hiérarchie des magistrats, et qui ont autorité sur tous les autres. Aucune définition antique de ce pouvoir ne nous est parvenue [27]. La compétence des magistratures les plus anciennes est rarement donnée avec précision dans les textes législatifs. De plus, il n'y a pas à Rome de constitution écrite, c'est-à-dire de texte normatif décrivant l'organisation des pouvoirs, les fonctions des magistrats et leurs relations respectives [28]. Le système politique repose sur le *mos maiorum* : un ensemble de pratiques concrètes, de règles non écrites créant des usages et des principes d'action. Plusieurs ouvrages récents ont d'ailleurs insisté sur la « fluidité » des pratiques romaines ainsi que sur leur capacité d'adaptation [29]. Il s'agit là d'un système original qui a permis à la fois le maintien d'institutions anciennes et une adaptation souple à l'évolution de la cité, poursuivie pendant des siècles.

L'*imperium* consulaire n'a donc pas fait l'objet d'une loi où seraient indiquées les fonctions des consuls. C'est pourquoi les pouvoirs qu'il comprend sont difficiles à préciser. Il faut les énumérer pour en mesurer l'étendue. Dans son *Histoire romaine*, écrite au second siècle avant J.-C., l'historien grec Polybe en avait donné une description précise :

> « Les consuls, quand ils sont à Rome, avant d'emmener les légions, ont autorité sur toutes les affaires publiques, puisque les autres magistrats leur sont tous subordonnés et leur obéissent, sauf les tribuns, et qu'il leur revient

23. L'*auxilium* permet de porter secours à tout citoyen menacé par le pouvoir des consuls ; l'*intercessio* d de s'opposer à toute décision d'un magistrat.

24. La personne du tribun est sacrée (Liv. III, 55, 8-9.).

25. Liv. II, 56, 12 (réponse du consul patricien Appius Claudius) : *non enim populi sed plebis eum magistratum esse* : « Le tribun n'était pas le magistrat du peuple mais de la plèbe » ; cf. II, 35, 3 (déclaration de Coriolan) : *plebisque non patrum esse magistratum* (« Le tribun n'était pas le magistrat des sénateurs, mais de la plèbe. »)

26. Voir l'analyse précise de Th. Lanfranchi, *Les Tribuns de la plèbe et la formation de la république romaine*, Rome, École Française de Rome, 2015, p. 214-217.

27. Une définition précise des pouvoirs est présente pour les magistratures extraordinaires. Voir Nicolet, *op. cit*. [n. 11], p. 396-397.

28. A. Lintott, *The Constitution of the Roman Republic,* Oxford, Oxford University Press, 1999, p. 6-7 ; M. Ducos, « Peut-on parler de constitution à Rome ? » *Roczniki Humanistyczne* 63, 2015, p. 55-69.

29. Chr. Meier, *Introduction à l'anthropologie politique de l'Antiquité Classique,* Paris, PUF, 1984, p. 63-81 ; K.-J. Hölkeskamp, *Reconstruire une République. La « culture politique » de la Rome antique et la recherche des dernières décennies,* traduction française, Nantes, Les éditions Maison, 2008, p. 18-21.

d'introduire les ambassades au sénat. En outre, ce sont eux qui soumettent à sa délibération les questions urgentes, eux qui assurent l'entière exécution de ses décisions. De plus, pour toutes les questions concernant les affaires de l'État qui doivent être traitées par le peuple, c'est à eux de s'en occuper et de convoquer les assemblées, de présenter des propositions, de diriger l'application des décisions de la majorité. De plus, pour la préparation à la guerre et, en général, la conduite des opérations en campagne, leur pouvoir est presque souverain. » [30]

Dans le *De legibus,* Cicéron mentionne aussi les différentes fonctions des consuls : « Qu'ils soient deux avec un pouvoir royal, et parce qu'ils marchent en tête, jugent, conseillent, qu'ils soient appelés préteurs, juges, consuls. » [31] Ces trois verbes expriment les attributions de ces magistrats ; *praeire* (marcher en tête) indique clairement le pouvoir militaire [32] : les consuls commandent l'armée et marchent en tête des soldats. Le pouvoir civil n'est pas moins important : avec le verbe *iudicare* est évoquée une activité judiciaire [33] dont il ne reste pas vraiment de traces à la fin de la république. Elle devait comprendre la juridiction et, dans les premiers temps de la république, un pouvoir de coercition permettant de condamner à mort un citoyen. Mais avec l'évolution de la cité, et le développement de la préture [34], cette activité de juge disparaît peu à peu ; il reste toutefois la possibilité de mener des enquêtes comme le montre l'affaire des Bacchanales, en 187 av. J.-C. [35].

Cicéron met enfin l'accent sur le conseil en rapprochant *consul* et *consulere.* Cette étymologie se retrouve souvent chez les auteurs anciens [36] : le magistrat est alors considéré comme celui qui consulte le sénat et le peuple, mais il est celui qui prend des décisions [37] ou qui veille sur l'État, car *consulere* signifie à la fois veiller sur, délibérer, prendre des décisions, consulter.

30. *Histoires* VI, 12, 1-5 (trad. R. Weil, « CUF », Paris, 1977).

31. *Leg*. III, 8, 2 : *regio imperio duo sunto iique <a> praeeundo iudicando consulendo praetores iudices consules appellamino.* De telles étymologies figurent dans d'autres œuvres : *Pis.* X, 23 : *id quod uis nominis ipsa praescribit, rei publicae consulendo* « […] et, comme l'impose la signification même du mot, en veillant sur l'État » *De orat.* II, 39, 165 : *si consul est qui consulit patriae […]* « si le consul est celui qui veille sur la patrie […] » et sont présentes chez d'autres écrivains latins notamment Varron (*L.L.* V, 80). Cicéron l'utilise aussi pour fixer au consul le devoir de veiller sur sa patrie.

32. Mommsen, *Le Droit public romain*, *op. cit.* [n. 7], t. III, p. 84-85.

33. *Iudex* est une appellation ancienne des consuls (Dyck, *op. cit.* [n. 2], p. 457) qui figure chez Varron (*L.L.* VI, 88) : Tite-Live l'évoque pour la rejeter : III, 55, 11-12 (voir infra n. 37) ; sur la juridiction des consuls, voir Fr. Pina Polo, *The Consul at Rome. The Civil Functions of the Consuls in the Roman Republic*, Cambridge University Press, 2011, Ch. 6, p. 122-134.

34. En 367 av. J.-C. est créé un préteur chargé de dire le droit dans la Ville (Liv. VI, 42, 12).

35. Liv. XXXIX, 14, 5 ; voir aussi Liv. VIII, 18 (sur les matrones accusées d'empoisonnement), IX, 26 (procès de C. Maenius).

36. Pomponius *Dig.* 1, 2, 2, 16 : *dicti sunt (Scil.consules) ab eo quod plurimum consulerent ;* Varron, *L.L.* V, 80 : *consul nominatus qui consuleret populum et senatum…* ; *De orat.* II, 39, 165.

37. *Leg.* III, 3, 8 : *Regio imperio duo sunto, iique a praeundo iudicando consulendo praetores iudices consules appellamino…* De telles étymologies figurent dans le *De re publica* ou dans des discours. Voir *In Pisonem* X, 23 : *id quod uis nominis ipsa praescribit, rei publicae consulendo* « […] et, comme l'impose la signification même du mot, en veillant sur l'État » *;* elles sont présentes chez d'autres écrivains latins notamment Varron. *L.L.* V, 80, qui cite le *Brutus* d'Accius : *qui recte consulat, consul cluat «* celui qui est apte à prévoir de bonnes mesures, qu'il ait le titre de consul » (trad. J. Dangel, « CUF », 1995) ; voir aussi Dyck, *op. cit.* [n. 2], p. 457.

Par ce verbe est donc indiqué le pouvoir de convoquer le sénat et le peuple, et donc de présider leurs réunions et de proposer des lois.

Les consuls ont ainsi une compétence générale : les différents pouvoirs (législatif, judiciaire, exécutif ; civil et militaire) ne sont pas séparés. L'*imperium* se présente donc comme un pouvoir global, à la fois civil et militaire, et aussi religieux avec l'*auspicium*.

Les savants sont partagés sur les origines de cette magistrature ; le pouvoir de commandement est en général considéré comme le plus ancien, le pouvoir civil étant considéré comme postérieur. De fait, à l'origine le consul portait le titre de *praetor* [38]. Les auteurs anciens avaient toutefois proposé une explication simple de son origine et du pouvoir qui en découle : les consuls sont les héritiers du pouvoir royal [39]. Ils en ont gardé toutes les attributions et tous les insignes ; Cicéron, Varron, Tite-Live s'accordent nettement sur ce point. Telle est donc l'origine de ce pouvoir où sont associés, avec le droit d'auspices [40], pouvoir de commandement à l'armée et pouvoir civil dans la cité comprenant la juridiction et la coercition capitale, ainsi que le pouvoir de mener des délibérations devant le sénat et le peuple. Hors de la cité et dans la cité, les consuls exercent leur puissance ; la formule *domi militiaeque* exprime ainsi une division fondamentale du pouvoir, une division qui dure au cours des siècles. Ainsi l'*imperium* est d'abord pouvoir de commandement ; *imperare* évoque « l'ordre donné de façon globale » [41].

Au cours du temps, ce pouvoir reçoit toutefois plusieurs limites : dès l'origine, en 509 av. J-C., par la collégialité ; comme nous l'avons vu plus haut, chaque magistrat a la plénitude de l'*imperium* et peut l'exercer seul. La présence de ces deux titulaires permet une alternance dans le commandement. Elle est très nette dans le commandement militaire ; en outre, chaque consul peut en même temps en même temps paralyser l'action d'un collègue.

Une autre limite a été posée par la loi ; elle concerne la peine de mort. Selon la tradition, de 509 à 300 av. J.-C., trois lois [42], œuvre des membres d'une même famille, la *gens Valeria,* instaurent la *prouocatio*, l'« appel au peuple » : les traductions prêtent à confusion car il ne s'agit nullement d'un droit d'appel au sens actuel du terme. *Prouocare* signifie d'abord appeler,

38. Liv. VII, 3, 5 (à propos du *clauus annalis*) : *Lex uetusta est priscis litteris uerbisque scripta, ut qui praetor maximus sit idibus Septembribus clauum pangat…* « Il existe une loi ancienne, écrite en lettres et en mots archaïques qui déclare que le « préteur suprême » plante un clou aux Ides de septembre […] » III, 55, 12 : *…iudicem enim consulem appellari. Quae refellitur interpretatio quod iis temporibus nondum consulem iudicem sed praetorem appellari mos fuerit* (« on donne au consul le titre de juge. Mais cette interprétation est réfutée par le fait qu'à cette époque il n'était pas encore d'usage d'appeler le consul *iudex*, mais *praetor*. »).

39. *Rep.* II, 32, 56 : *[…] uti consules potestatem haberent tempore dumtaxat annuam, genere ipso ac iure regiam […]* (« que les consuls aient une puissance, limitée à la durée d'une année mais par sa nature et son droit de caractère royal. »).

40. Sur ce droit, voir Y. Berthelet, *Gouverner avec les dieux, Autorité, auspices et pouvoir, sous la République romaine et sous Auguste*, Paris, Les Belles Lettres, 2015, p. 37-59.

41. Thomas, art. cit. [n. 3], p. 238 ; *DHELL*, *s.u.* « *impero* » : « prendre des mesures, faire des préparatifs pour qu'une chose se fasse (*in +paro »* « commander en maître » « forcer à produire »).

42. En 509, en 450 en 300 ; Liv. II, 8, 2 ; III, 20 ; X, 9, 5 ; Cic. *Rep*. II, 31, 53-54 sur l'histoire de ce droit : *[…] Legem ad populum tulit (scil. Valerius Publicola) eam quae centuriatiis comitiis prima lata ne quis magistratus ciuem Romanum aduersus prouocationem necaret neue uerberaret.* « Il proposa une loi au peuple, la première qui fut portée dans les comices centuriates, interdisant à tout magistrat de faire exécuter ou frapper de verges un citoyen romain, sans tenir compte de l'appel au peuple. »

et plus précisément, appeler ou convoquer en justice c'est-à-dire porter une affaire devant le peuple. En effet, lorsqu'un magistrat condamne un citoyen à la peine capitale (ou à une forte amende) en vertu de son *imperium*, le citoyen condamné peut porter sa cause devant le peuple réuni dans les comices centuriates et être jugé par ses concitoyens. La décision revient au peuple romain. Les faisceaux des licteurs constituent l'exemple visible de cette limite de l'*imperium* : les haches, qui représentent le pouvoir de coercition, sont ôtées des faisceaux à l'intérieur de la ville. La seule exception se produit dans les périodes de gravité exceptionnelle où l'on a recours, pour un temps limité, à un dictateur ; alors, il n'est pas possible d'en appeler au peuple. L'appel au peuple qui offre une protection contre l'arbitraire du magistrat est donc étroitement associé à la *libertas* du citoyen. L'importance de ce droit est exaltée en des termes particulièrement forts : *patrona ciuitatis, praesidium libertatis, arx libertatis tuendae* ou encore *uindex libertatis* [43]. Toutes ces expressions montrent clairement la protection et la garantie qui sont ainsi accordées à la liberté et au citoyen romain.

Le cours du temps apporte d'autres limites à l'i*mperium* consulaire. Ce pouvoir se modifie par fragmentation, en quelque sorte, et par spécialisation ; en effet, l'évolution de la cité entraîne la création progressive de nouvelles magistratures : la censure en 443 av. J.-C., alors que le recensement était initialement l'une des fonctions du roi, puis des consuls, la préture en 367 av. J.-C., à laquelle se trouve associée la juridiction : le préteur est considéré comme un *collega minor* des consuls, titulaire comme eux de l'*imperium* [44]. Mais pendant toute la république, même si l'on tient compte des limites qui viennent d'être mentionnées, le consulat garde son importance et son prestige. Tite-Live souligne à plusieurs reprises le caractère impressionnant de l'appareil du pouvoir [45] : les licteurs qui entourent le consul le protègent et le rendent plus vénérable. De plus, l'historien insiste souvent sur la grandeur et la *maiestas* des consuls [46].

Les débats de la fin de la république montrent aussi comment la question du pouvoir entraîne une réflexion sur l'équilibre dans la cité. Les problèmes politiques sont complexes, mais c'est à l'autorité des consuls qu'a recours le sénat en cas de crise.

Une importante question concerne l'investiture et le pouvoir des consuls. Les magistrats reçoivent individuellement leurs pouvoirs et le droit d'auspices après leur élection. Cette collation est l'œuvre de l'assemblée curiate, l'assemblée la plus ancienne de Rome, qui existait dès l'époque royale et

43. Liv. III, 45, 8 : *arx tuendae libertatis* « citadelle de la liberté » ; III, 55, 4 : *unicum praesidium libertatis* « L'unique protection de la liberté » ; Cicéron *De orat.* II, 47, 199 : *prouocationem patronam illam ciuitatis ac uindicem libertatis* « L'appel au peuple, cette protection de la cité et ce garant de la liberté ». C'est aussi ce que souligne Cicéron dans le *De suppliciis* en évoquant la mort de Gavius de Compsa et la cruauté de Verrès.

44. Gell. XIII, 15.

45. Voir, par exemple XLV, 29, 2 ; Les Macédoniens sont effrayés par l'appareil du pouvoir romain : tribunal, héraut, appariteur.

46. Liv. II, 23, 14 ; 27, 11 ; 57, 3 ; IV, 3, 9 ; IV, 38,1 ; V, 41, 8.

comprenait trente curies [47]. À l'époque de Cicéron, ces comices et ces pratiques paraissent une survivance archaïque, dont la raison d'être échappe souvent ; la nécessité de cette investiture n'apparaît pas. Mais la loi curiate est considérée comme indispensable. Cicéron fait souvent allusion à cette loi dans ses discours (en particulier, le discours sur la loi agraire [48]), dans ses traités politiques, comme le *De re publica,* et dans sa correspondance. En effet, la question est d'actualité dans les années 50. Clodius, le tribun de 58, et ses amis ont à plusieurs reprises tenté d'empêcher le vote de ces lois, pour priver les consuls de leur pouvoir [49].

Une première affaire a lieu en 56 av. J.-C., mais ne semble pas avoir eu de conséquences trop graves. En 54, le scandale éclate, au mois d'octobre, au moment où vont avoir lieu les élections consulaires pour l'année suivante. Dans sa correspondance, Cicéron dresse un sombre tableau des malversations diverses : les intrigues se multiplient, la corruption (*ambitus*) est à son comble car les candidats distribuent des sommes considérables à leurs électeurs, dans le même temps, le taux de l'intérêt pour les prêts d'argent double et passe de 4 à 8 % en juillet 54 (*Att.* IV, 15, 7). Début octobre 54, car les élections ont été retardées, on découvre que deux des candidats ont passé un accord avec les consuls en fonction [50] : s'ils sont élus, ils verseront chacun 40 000 sesterces aux consuls et devront fournir chacun trois augures qui attesteront qu'une loi curiate a été votée, et deux consulaires pour attester de l'existence d'un sénatus-consulte sur les provinces consulaires. Ni la loi ni le sénatus-consulte n'ont existé, ce qui devrait en principe invalider la totalité des actes de ces consuls et les lois qu'ils ont fait voter. La crise est extrêmement grave, les consuls déshonorés ; les fondements du pouvoir révèlent leur fragilité. Mais pour certains la situation ne pose pas de problème : l'un des consuls, Appius Claudius, ne s'embarrasse pas de scrupules juridiques excessifs et déclare : « il est utile de voter une loi curiate pour un consul, mais ce n'est pas indispensable. » [51] Il est donc prêt à partir dans sa province, en tant que proconsul, sans loi curiate. Cicéron n'est pas convaincu par cette légèreté juridique. Mais il faut bien reconnaître qu'on ne savait plus très bien à quoi servait la *lex curiata* ni quelle était l'utilité de ce vote postérieur à l'élection par les comices. Pour Cicéron [52], il s'agirait d'un pouvoir de se rétracter accordé au peuple, s'il venait à regretter son choix. Nous retrouvons donc l'importance qu'attache Cicéron au rôle du peuple et de son vote. Ainsi la loi curiate a sa place dans le débat politique à la fin

47. A. Magdelain, *Recherches sur l'*« imperium ». *La loi curiate et les auspices d'investiture*, Paris, PUF, 1968. Voir également Berthelet, *Gouverner avec les dieux*, *op. cit.* [n. 40], p. 104-137.

48. Cic. *Leg. agr*. II, 12, 30.

49. Dio Cass. XXXIX, 19, 3.

50. *Att.* IV, 17, 2 : *Consules flagrant infamia quod C. Memmius candidatus pactionem in senatu recitauit quam ipse et suus competitor Domitius cum consulibus fecisset […]* (« Les consuls sont complètement déshonotés parce que C. Memmius a donné lecture au sénat du pacte qu'il a conclu, son compétiteur et lui avec les consuls […] »).

51. *Fam.* I, 9, 25 : *[…] si curiata lex non esset, se paraturum cum collega tibique successurum. Legem curiatam consuli ferri opus esse, necesse non esse.* Voir Berthelet, *Gouverner avec les dieux*, *op. cit.* [n. 40], p. 108-109.

52. *Leg. agr*. II, 10, 26 : voir A Magdelain, R*echerches…*, *op. cit.* [n. 47], p. 5-35, et le dossier intitulé « Les auspices : débats autour de deux apories », *CCG* 26, 2015, p. 199-315.

de la république et dans la réflexion politique, car il s'agit bien d'équilibrer pouvoir et *libertas*. En même temps, on comprend les paroles amères de Cicéron : *Nulla iam est res publica* [53].

Le sénatus-consulte ultime constitue une autre question associant droit, pouvoir et politique. Ce sénatus-consulte, que connaissent bien les lecteurs des *Catilinaires* ou de la *Conjuration de Catilina* fait son apparition à la fin de la république ; il permet de confier les pleins pouvoirs aux consuls en cas de crise politique extrêmement grave. Salluste a laissé une description claire et précise de cette mesure :

> « Comme il est de règle dans une situation critique, le sénat décida que les consuls devaient mettre tous leurs soins à préserver la république de tout dommage. Par ce décret sont donnés aux magistrats conformément à la coutume romaine les pouvoirs les plus grands : lever une armée, faire la guerre, contenir par tous les moyens alliés et citoyens, avoir au-dedans et au-dehors le pouvoir suprême militaire et civil. Autrement, sans l'accord du peuple, le consul n'a aucun de ces pouvoirs. » [54]

Le consul récupère ainsi la totalité des pouvoirs militaires et civils que le développement des autres magistratures lui avait ôté. Il s'agit donc de répondre à une crise grave, à une situation d'exception en confiant les pleins pouvoirs aux titulaires de l'*imperium.* Des dispositions de ce type figurent d'ailleurs dans de nombreuses constitutions. À Rome, cette mesure permet aux consuls de lever une armée, d'inviter les citoyens à s'armer pour défendre la république et elle apporte aussi aux consuls, avec le *summum imperium*, la possibilité de déclarer un citoyen *hostis publicus* et de décider eux-mêmes d'une condamnation capitale. Car le recours à la *prouocatio* n'est plus possible. Tel est précisément le fondement du débat politique : les *optimates* considéraient en effet que la *prouocatio* ne s'appliquait pas dans de telles circonstances, alors que les *populares* estimaient que cette protection devait subsister même dans ces circonstances d'exception. C'est évidemment tout le problème de l'exécution des complices de Catilina en 63, et même de l'affaire Rabirius quelques mois plus tôt. Dans le *De legibus***,** Cicéron déclare : *salus populi suprema lex esto* [55] mais n'exclut pas un recours à la dictature en cas de crise grave [56], alors que cette solution n'a plus cours de

53. *Att.* IV, 18, 2.

54. Sall., *Cat.*, 29, 2-3 : *Itaque, quod plerumque in atroci negotio solet, senatus decreuit darent operam consules ne quid res publica detrimenti caperet Ea potestas per senatum more Romano magistratui maxima permittitur, exercitum parare, bellum gerere, coercere omnibus modis socios atque ciuis, domi militiaeque imerium atque iudicium habere ; aliter sine populi iussu nullius earum rerum consuli ius est.* « En conséquence, comme il est de règle dans une situation critique, le sénat prit un décret ordonnant aux consuls « de mettre leurs soins à préserver la république de tout dommage ». Ce décret rendu par le sénat conformément à la coutume romaine confère au magistrat les pouvoirs les plus étendus : droit de lever une armée, de faire la guerre, de contenir par tous les moyens alliés et citoyens, d'avoir au-dedans et au dehors l'autorité suprême, militaire et civile ; autrement et sans l'autorisation du peuple romain, le consul n'a aucun de ces pouvoirs. » (Trad. A. Ernout, « CUF », 1941). Sur cette question, voir A. Drummond, L*aw, Politics and Power.*Sallust and the execution of the Catilinarian Conspirators, Stuttgart, Steiner, 1995.

55. *Leg.* III, 3, 8 : « Que le salut du peuple soit la loi suprême. »

56. *Ibid.* III, 3, 9 : *[…] si senatus creuerit, idem iuris quod consules teneto, isque aue sinistra dictus populi magister esto* (« Si le Sénat le décide, qu'il soit égal en droit aux deux consuls ; et que, nommé sous des auspices de gauche il soit appelé maître du peuple. »)

son temps, au moins dans un état d'exception. Pour ce débat, question juridique et questions politiques sont étroitement liées car on s'interroge sur le pouvoir, les droits du citoyen et l'usage de la force.

Les débats de la fin de la république montrent nettement comment la question de l'*imperium* conduit à une réflexion sur l'équilibre des pouvoirs, le pouvoir des magistrats et la *libertas populi*. La loi curiate ou le sénatus-consulte ultime illustrent clairement ces questions. Avec Cicéron, cette réflexion trouve son expression la plus nette dans le *De re publica* (écrit en 54 av. J.-C.) un dialogue sur le meilleur régime et le meilleur des citoyens. À un moment de crise où les ambitions de Pompée et de César commencent à se révéler, Cicéron s'interroge sur les différents types de régime politique (royauté, aristocratie, démocratie) et en montre les faiblesses. Le pouvoir dégénère et se corrompt : en effet, la royauté devient tyrannie, l'aristocratie, oligarchie, et la démocratie aboutit à un « esprit d'égalité extrême » pour reprendre la formule de Montesquieu. Ces régimes sont instables, glissent de l'un à l'autre : « il se produit des cycles de transformations et d'alternance. » [57] Et, après avoir passé en revue les avantages et les excès des différents régimes, Cicéron compare la constitution de l'État à « une balle (*pila)* que les tyrans arrachent aux rois, les premiers citoyens ou le peuple aux tyrans, les factions ou les tyrans au peuple ou aux premiers citoyens ; jamais la forme politique ne se maintient longtemps sans changement. » [58] Pour assurer la stabilité et l'équilibre de la cité, Cicéron propose un *quartum genus*, un autre type de régime qui est formé par le mélange des trois formes politiques de base. Il y a donc « un élément de prédominance royale, une part accordée à l'autorité des premiers citoyens et une part réservée au jugement et à la volonté de la foule » [59]. Ce régime associe royauté, aristocratie et démocratie ; il combine l'*imperium* des magistrats, le *consilium* des sénateurs et la liberté du peuple et associe les qualités de chaque régime sans en reprendre les défauts. Le meilleur exemple est représenté par le système romain, « la constitution que nous ont léguée nos ancêtres ». Cette analyse particulièrement importante donne un sens nouveau au système politique romain ; pour Cicéron, il équilibre des principes opposés, répartissant le pouvoir de décision et donnant à chacun une place dans la cité.

Une analyse très proche figurait déjà chez Polybe au second siècle av. J.-C. dans le livre VI de son histoire romaine. Mais pour l'historien grec,

57. *Rep.* I, 29, 45 : *mirique sunt orbes et quasi circuitus in rebus publicis commutationum et uicissitudinum* (« Il se produit, dans les systèmes politiques, d'extraordinaires évolutions et, pour ainsi dire des cycles de transformations et d'alternances », trad. E. Bréguet, « CUF », Paris, 1980).

58. I, 44, 68 : *sic tamquam pilam rapiunt inter se rei publicae statum tyranni ab regibus, ab iis autem principes aut populi, a quibus aut factiones aut tyranni, nec diutius unquam tenetur idem rei publicae modus.* « La constitution de l'État, c'est comme une balle que les tyrans arrachent aux rois, les premiers citoyens ou les peuples aux tyrans, les factions ou les tyrans aux premiers citoyens ou aux peuples, jamais la forme politique ne s'est maintenue sans changement, de façon un peu durable. » (trad. E. Bréguet).

59. *Rep*. I, 69 : *Placet enim esse quiddam in re publica praestans et regale, esse aliud auctoritati principum inpartitum ac tributum, esse quasdam res seruatas iudicio uoluntatique multitudinis* (« Je veux qu'il y ait dans l'État un élément de prédominance royale, que l'on accorde aussi une part de pouvoir à l'influence des premiers citoyens, enfin, que l'on réserve certaines questions au jugement et à la volonté de la foule. ») (trad. E. Bréguet).

il s'agissait d'une analyse pragmatique, montrant des pouvoirs qui se font mutuellement obstacle et se contrebalancent. Les consuls paraissent tout-puissants mais ont besoin du sénat et du peuple pour agir : « les consuls ont autorité sur toutes les affaires publiques, puisque tous les autres magistrats leur sont subordonnés et leur obéissent, […] ils soumettent au sénat les questions urgentes et assurent l'entière exécution de ses décisions […] » [60]. Ce sont eux-mêmes qui convoquent l'assemblée et présentent des propositions. On peut appliquer la même analyse au sénat et aux comices. La supériorité de Rome réside donc dans cette constitution mixte où aucun élément ne peut l'emporter sur les autres. Certes, l'analyse de l'historien laisse de côté bien des questions politiques et sociales, elle repose sur des sources philosophiques : Aristote et Dicéarque [61] ; Cicéron s'attache à la tradition historique et politique associée à une réflexion sur les dirigeants, leurs qualités et leurs défauts. Pour limiter les conséquences fâcheuses de cette évolution, Cicéron insiste sur le rôle de celui qu'il appelle le *princeps* [62] (le premier des citoyens). Il s'agit d'un homme politique de grande valeur qui s'impose par ses qualités morales, par son expérience et par son *auctoritas*. Grâce à ses qualités, il peut sauvegarder les institutions et les défendre il sert aussi de modèle à ses concitoyens pour sauvegarder les institutions et les défendre. Il maintient l'équilibre de l'État et associe autorité morale et le pouvoir.

* *
*

Ainsi l'apport de Rome en matière de pouvoir est double : avec la république, une certaine idée de la liberté fondée sur les institutions ; avec l'empire un modèle de pouvoir absolu. Sous ces deux aspects, l'histoire romaine a exercé pendant des siècles une influence importante. Rome est conçue comme un modèle de liberté au moment de la Révolution et les révolutionnaires vont jusqu'à reprendre les noms des magistratures romaines. En second lieu, Rome constitue une référence fondamentale dans l'histoire des idées politiques : il n'est guère de siècle où l'on ne scrute la république ou l'empire romain, pour en tirer un exemple de liberté, une théorie du pouvoir absolu, un modèle de progrès ou de décadence.

60. Polybe, *Histoires* VI, 11-13,

61. Nicolet, « Polybe et les institutions romaines », art. cit. [n. 5], p. 214-215.

62. *Rep.* II, 29, 51 : *Sit huic oppositus alter, bonus et sapiens et peritus utilitatis dignitatisque ciuilis, quasi tutor et procurator rei publicae […]* : « Plaçons en face de lui (le tyran) un autre homme, un homme de bien, plein de sagesse et de compétence, pour sauvegarder l'intérêt et l'honneur des citoyens, en étant comme le fondé de pouvoir et le tuteur de l'État. » (trad. E. Bréguet).