

ETUDE

SUR LE

RÉGIME MUNICIPAL ROMAIN

PAR

**JEAN KALINDÉRO**

DOCTEUR EN DROIT DE LA FACULTÉ DE PARIS,  
GRAND'CROIX DE L'ORDRE DE L'ÉTOILE DE ROUMANIE.



BUCAREST

**IG. HAIMANN, LIBRAIRE-ÉDITEUR**

74, CALEA VICTORIEI, 74.

1887



BIBLIOTECA CENTRALĂ  
A  
UNIVERSITĂȚII



BIBLIOTECA CENTRALĂ  
UNIVERSITARĂ  
BUCUREȘTI

Cota 04/1922  
Dublet  
Inventar 131729

Extrait de la „Revue Générale du Droit et des Sciences Politiques“  
t. I, Livraison 3.

ETUDE  
SUR LE  
RÉGIME MUNICIPAL ROMAIN

*In. 9603*

# ETUDE

SUR LE

# RÉGIME MUNICIPAL ROMAIN

PAR

JÉAN KALINDÉRO

DOCTEUR EN DROIT DE LA FACULTÉ DE PARIS,  
GRAND' CROIX DE L'ORDRE DE L'ÉTOILE DE ROUMANIE.

*131729*



BUCAREST

IMPRIMERIE DE LA COUR ROYALE, F. GÖBL FILS

12, PASSAGE ROUMAIN, 12.

1887.

1956

Biblioteca Centrală Universitară  
"Carol I" București  
Cota III 400 401

PC 81/13

04/1922

92.2

B.C.U. "Carol I" - Bucuresti  
  
\*C131729\*

ETUDE  
SUR LE  
RÉGIME MUNICIPAL ROMAIN

---

AVANT-PROPOS.

Les quelques et très belles pages de M. Gaston Boissier sur les Municipales, dans son ouvrage : « L'Opposition sous les Césars ; » l'intéressant et savant livre de M. Madvig sur la Constitution et l'Administration de l'Etat Romain et sa dissertation „*De Jure et conditione Coloniarum Romanarum*“ ; l'œuvre parfaite de M. Mispoulet sur les Institutions Politiques des Romains ; l'étude magistrale de M. Victor Duruy sur le Régime Municipal dans l'Empire Romain, enfin la brochure digne d'attention de M. Edmond Labatut sur la Municipalité Romaine et les *Curatores Rei Publicae* ; puis certains souvenirs de notre dernier voyage à Pompéi ont particulièrement attiré notre attention sur le Régime Municipal Romain, régime qui a eu sa grandeur, mais, comme l'Empire lui-même, ses jours de décadence.

Nous sentons le besoin de rappeler, dans l'intérêt du sujet que nous nous proposons de traiter, que l'idée d'Etat, dans le sens moderne du mot, était inconnue des Romains. Cette idée ne s'est jamais réalisée, ni sous la République, ni même sous l'Empire. Vers la fin de celui-ci, elle paraît seulement effleurée.

En effet, à l'origine, on ne trouve sur le territoire romain qu'une seule Commune : Rome. Cependant à mesure que ce territoire grandit par la conquête, on en crée de nouvelles calquées sur celle-ci : ce sont les colonies romaines. Mais on finit par laisser vivre les anciennes communes, formées par les peuples que la force des armes a soumis à la domination romaine. Ces communes deviennent des municipales ou des préfectures.

Dans les provinces, l'organisation du territoire ne se distingue guère de la commune de Rome. C'est que la province n'est qu'une réunion de communes gouvernées par un magistrat romain.

En somme, le territoire romain est formé de communes groupées autour de celle de Rome, du reste c'était la seule division administrative reçue.

Nous ajouterons que chaque cité avait son code particulier, sa religion particulière. Il en était de même pour les fêtes, pour le calendrier. Les poids et les mesures étaient aussi spéciaux pour chacune d'elles. Le mariage était à peine permis entre les habitants de deux villes différentes, à moins d'une convention formelle (*Jus connubii*, *ἐπιγαμία*). Du reste, le caractère le plus saillant de l'histoire de l'Italie, avant la conquête romaine, c'est l'esprit d'isolement de chaque cité.

Mais dans quelle situation Rome elle-même se trouvait-elle vis-à-vis des autres communes ?

Les organes municipaux de Rome, siège du gouvernement, qui avait une organisation et une administration à part, avaient seules autorité sur tous les habitants du territoire romain, tandis que, dans les autres communes, les autorités municipales

n'avaient aucun pouvoir, en dehors des limites de la cité. Constantin, qui fonda Constantinople, fit de cette ville la résidence des Empereurs d'Orient, et l'organisa successivement sur le modèle de Rome, organisation qui fut achevée par son fils Constance, qui créa le *praefectus urbi*.

Les auteurs classiques sont muets sur le régime municipal des cités romaines. Les recueils juridiques sont très incomplets à cet égard, puis ils ne parlent que du troisième siècle de notre ère, et même fort souvent d'un temps encore postérieur.

Pour la période antérieure, c'est à l'épigraphie que nous devons nos principales ressources. Sans parler des inscriptions, nous avons entre les mains de véritables *leges municipales*, la loi *Julia municipalis* de Jules César (45 avant J. C.), connue aussi sous le nom de table d'Héraclée, la loi *Rubria de Gallia Cisalpina* (49 avant J. C.), le fragment d'Este, trouvé en 1880 à Ateste, dans la Gaule transpadane, puis les fameuses tables de Salpensa et de Malaga, données aux municipes portant ces noms, par Domitien, de 82 à 84 de l'ère chrétienne, et celle découverte à Ossuna, qui n'est autre que la loi municipale donnée à la Colonie *Julia Genitiva* par César (44 avant J. C.).

Nous tâcherons donc, principalement, à l'aide de tous ces auteurs et de ces textes que nous avons cités, de donner une idée aussi exacte et succincte que possible de l'administration et du régime municipal romain, et nous serons heureux si ce modeste travail peut contribuer à donner une idée assez juste du sujet, quoique en général ces travaux prêtent peu à la précision. Du reste, il y a peu de questions aussi discutées que celles qui ont trait aux institutions municipales romaines, et cela dans toutes les parties de l'Empire.

Nous faisons donc appel à l'indulgence du lecteur : des difficultés de différente nature plus grandes pour nous que pour tout autre, nous serviront d'excuse.

## CHAPITRE I.

### Administration municipale avant et sous la République <sup>1)</sup>

Rome avait son organisation municipale particulière, son sénat, ses comices, ses vicomagistri, ses curatores, ses édiles, son *praefectus urbi* etc. Sans doute, les municipes dans les provinces, reproduisaient souvent cette organisation ; nous voyons même les Romains, après chaque conquête nouvelle, s'efforcer de modifier les institutions administratives des cités annexées, afin de rendre leur action politique plus facile et plus efficace. Cependant il ne faut pas croire que le municeps fût, au point de vue administratif, dans

---

1) Willems, *Le Sénat de la République Romaine*, II, 687—702 ; Mispoulet, *Les institutions politiques des Romains*, t. II, p. 25—150 ; Gaston Boissier, *L'Opposition sous les Césars*, p. 29—52 ; du même auteur, *Promenades Archéologiques*, Rome et Pompéi, p. 368—370 ; Victor Duruy, *du Régime municipal dans l'empire Romain*, *Revue Historique* t. I, *Histoire des Romains*, t. V, ch. 57 ; M. Klippfeld, *Étude sur le régime municipal Gallo-Romain* ; Armand Houdoy, t. I, de la condition et de l'administration des villes chez les Romains ; Madvig, *l'Etat romain, sa Constitution et son Administration*, t. 3, § 2 et 3 ; Edouard Laboulay, *Les tables de Salpensa* ; Ch-Giraud, *Les tables de Salpensa et de Malaga* ; Mommsen, *Die Stadrechte von Salpensa et Malaga* ; Rudorff, de *maiore et minore Latii* ; Ed. Beaudouin, *Le majus et le minus Latium* [*Nouv. rev. hist.*] ; Otto Hirschfeld, *Contrib. à l'histoire du Droit Latin*, traduit par H. Thédénat ; Guizot, *essais sur l'histoire de France*, p. 1—44. Marquardt, *Manuel d'Antiquités romaines*, t. IV, 64—69, 131—208 ; F. Robiou et D. Delaunay, *Les Institutions de l'ancienne Rome*, II, p. 223—237 ; A. Bouché-Leclercq ; *Manuel des Institutions Romaines* p. 171—208 et 424—428 ; Roth, *De Re municipali Romano:um*, libri II. Stuttgart, 1801 ; Grauer, *De*

la même dépendance qu'au point de vue politique. Loin de là, chaque municipes avait ses lois propres, son culte, et dans l'ordre administratif, son autonomie. Bien que jalouse d'assurer la soumission des peuples asservis et prompte à châtier, comme une rébellion, la moindre hésitation dans l'obéissance, Rome eut la sagesse de rendre le joug politique moins pesant, en laissant ainsi aux municipes <sup>1)</sup> une liberté et une indépendance relatives, dans les choses qui intéressent surtout la famille et le droit de propriété. Par cela même que le municipes avait la gestion de ses affaires et qu'il nommait les magistrats qui présidaient à l'administration intérieure, l'action politique de Rome lui semblait moins immédiate,

---

re municipali Romanorum, Kiliae, 1840; Migneret, Essai sur l'Administration municipale des Romains, Paris, 1846; Béchaud, Le Droit municipal dans l'antiquité, Paris 1860; L. Grévy, Des municipes en Droit Romain, Versailles, 1876; Mommsen, commentaires sur les tables d'Ossuna, Journal des Savants, 1875—1876; Edmond Labatut, La municipalité romaine; du même auteur, Histoire de la Préture; Louis Jousserandot, Edit Perpétuel; Rubino: U. ber der Ausdrücke municipium und municipes in den Zeiten des roem Repub., p. 866 et S; H. Boussuge, Organisation judiciaire des villes chez les Romains, Paris, 1876; Camille Jullian, Les transformations politiques de l'Italie sous les Empereurs romains, Paris, 1884.

1) Bien que les auteurs anciens nous aient laissé plusieurs définitions du mot municipium, on est loin d'être d'accord aujourd'hui sur le sens de ce mot : en effet le sens historique de municipium a varié, et même son étymologie donne lieu à différentes interprétations. Ainsi, d'après M. M. Mommsen et Bouché — Leclercq, il a eu les acceptations suivantes :

1<sup>o</sup> l'ancien municipes italique, pourvu de la civitas sine suffragio.

2<sup>o</sup> le municipes italique, composé d'une manière uniforme, depuis la guerre sociale, de citoyens de plein droit.

3<sup>o</sup> le nouveau municipes provincial, catégorie mal définie par le langage usuel, où figurent, à côté du municipes proprement dit ou commune jouissant du droit de cité, toutes les villes dotées par Rome d'une constitution municipale et pourvues au moins du droit latin.

Enfin, sous Caracalla, qui a accordé à tous les habitants de l'Empire le droit de cité, le mot municipium finit par désigner en tous lieux, toute commune autre que la capitale.

et par conséquent plus tolérable. Mais autant Rome se garda d'introduire une centralisation administrative qui, par la difficulté de s'exercer dans un si vaste empire, fût bientôt devenue vexatoire et odieuse, autant elle s'appliqua, par l'action de ses proconsuls et de ses préteurs dans les provinces, 1) à créer l'unité, et à concentrer toutes les forces entre ses mains.

Paul Diacre 2) a divisé l'histoire des municipes en trois périodes : La première comprend les quatre premiers siècles de Rome ; la deuxième commence à la fin des guerres latines (an 45 de Rome), et s'étend jusqu'à la promulgation de la *lex Julia municipalis*, (an 664 de Rome ; 90 ans avant J. C.) ; la troisième embrasse toute la durée du régime impérial.

La première période est celle de l'enfantement de la puissance romaine. Il semble que Rome 3) lutte beaucoup plus pour assurer

---

1) Les Romains entendaient par le mot province ou *provincia* le domaine limité dans lequel un magistrat exerçait les droits de *l'imperium*, à l'exclusion de ses collègues. Ce domaine peut être, dit M. Bouché — Leclercq, idéal et correspondre simplement à ce qu'on appelle aujourd'hui compétence. Tel est celui des préteurs urbain et pérégrin [*provincia urbana-peregrina*].

On n'a connu de provinces en dehors de l'Italie que depuis l'an 227 avant J. C. Dès lors, le mot prit le sens de commandement ou possession hors de l'Italie. Donc une province romaine est une région en dehors de l'Italie et gouvernée par un délégué de Rome. Ce qui caractérise sa subordination à l'Italie, c'est que son territoire, considéré comme propriété du peuple romain [*praedium populi romani*], est passible de l'impôt foncier, perçû soit en nature. [*rectigat*]. soit en argent [*stipendium*].

2) V. Municipium.

3) Vu que, dans cette étude, nous parlons souvent de Rome, nous dirons quelques mots sur la légende de sa fondation et de sa population : Elle a été fondée, ainsi que les anciens le pratiquaient, à priori d'un seul coup, tout entière, en un jour. Cette fondation avait un caractère religieux. Ce furent les Dieux, c'est à dire les augures tirés du vol des oiseaux, qui déterminèrent l'emplacement de Rome. Le jour de la fondation, Romulus commence par offrir un sacrifice. Ses compagnons, rangés autour de lui, allument un feu de broussailles, et sautent au travers, croyant se purifier ainsi de toute souillure

sa propre existence et fortifier ses institutions, que pour s'agrandir par des conquêtes lointaines ; elle est d'autant plus impitoyable dans les représailles, qu'elle se voit souvent en péril. Sa dureté, sa cruauté même envers les vaincus, lui semble commandée par des nécessités de salut public. Il est probable, en effet, que si, au lieu de se montrer avare du droit de cité, et de marquer d'un signe indélébile tout ce qui était romain, hommes ou choses, Rome eut appelé les peuples asservis à jouir du droit de cité et à participer à sa propre puissance, ses institutions, et avec elles, la vieille vertu romaine fussent bientôt tombées en décadence ; sa fortune eut été ainsi limitée, et ses destinées ne se fussent pas accomplies. Aussi les Romains se contentèrent-ils d'imposer à leurs voisins des traités qui, sous les noms *d'amicitia, hospitium, fœdus*, cachaient un asservissement très réel <sup>1)</sup>.

Dans la seconde période, qui commence à la fin des guerres latines, Rome manifeste un esprit politique tout différent. C'est

---

physique ou morale : le feu purifie tout. Puis Romulus creuse une fosse circulaire où il jette une motte de terre qu'il a apportée de la ville d'Albe : les anciens ne pouvant quitter leur ville, où résidaient les tombeaux des ancêtres, l'impiété est ainsi tournée, annulée. Romulus pose à cette même place un autel, et y allume du feu. Ce fut le foyer de la cité. Puis il trace un sillon qui marque l'enceinte. Nul n'a le droit de la franchir : Remus l'ayant osé, le paya de sa vie. Rome était un composé de Troyens, de Latins, de Grecs, de Sabins. Toutes les races s'y croisaient et s'y mêlaient. Son premier roi fut un Latin, le second un Sabin, le cinquième un Grec, le sixième un Etrusque. La langue, dont le fonds était latin, a fait de nombreux emprunts au grec, quelques-uns à l'étrusque.

La population romaine étant donc un mélange de plusieurs races, son culte, son foyer national réunissaient plusieurs cultes et plusieurs foyers. Rome était à peu près la seule cité que sa religion municipale n'isolât pas de toutes les autres. Elle avait des points de contact avec toute l'Italie et toute la Grèce. Son foyer hospitalier pouvant s'ouvrir à tous les peuples.

1) Pomponius, Dig. I, 5 § 1. de capt. et post, XLIX, 15 ; Festus, *Vemunicipes*.

la lutte pour la conquête, et non plus seulement pour l'existence. Aussi le Sénat accordera-t-il souvent aux cités conquises le droit de cité, avec ou sans le droit de suffrage <sup>1)</sup>; mais, en cela, il ne fait qu'obéir à la nécessité; il feint la générosité là où la force serait impuissante à maintenir sa domination; toutefois il ne fait de telles concessions qu'après une victoire éclatante, de telle sorte que le vaincu, qui s'attend à toutes les rigueurs, se trouve ébloui par la magnanimité du vainqueur; il contraint à l'union des races hostiles dont les dissentiments créeraient des dangers; il divise, au contraire, celles qui, engagées dans les liens d'une amitié séculaire, pourraient, en s'unissant, mettre la République en péril. La violence et la ruse sont, pour Rome, des armes plus sûres et plus fidèles que la valeur de ses légions. C'est surtout à cette époque que Rome répand au loin des colonies qui sont autant de sentinelles avancées, pour surveiller ses conquêtes.

On distinguait plusieurs sortes de cités, suivant les droits plus ou moins étendus qui leur étaient conférés: les unes étaient libres, et les autres soumises ou déditices. Parmi les cités libres, on distinguait encore celles qui étaient *fœderatae* de celles qui étaient *sine fœdere*.

La cité libre avait sa juridiction particulière, et ses magistrats dont relevaient les citoyens romains eux-mêmes, en résidence sur son territoire. Ces privilèges résultaient quelquefois d'un traité; mais le plus souvent ils étaient accordés par un sénatus-consulte. En tout cas, les cités libres ne relevaient que du Sénat, et le gouverneur de la province ne pouvait, sans y être autorisé par un

---

1) Pour les cités *sine suffragio*, Voyez spécialement: H. Rudert: De Jure municipium Romanorum belli Latini temporibus Campanis dato (Leipzig, Studien, II, 1879, p. 73—115); Beloch, Campanien, Leipzig, 1879; Zöllner, Das Senatus consultum über Capua im Jahr 211 und dessen Ausführung, Mühlhausen, 1875; De civitate sine suffragio et municipio romanorum, Heidelberg, 1866.

sénatus-consulte, s'immiscer, en quoi que ce fût, dans leur administration intérieure. Cicéron 1) mentionne une cité sicilienne, *immunis ac libera*, qui s'adressa au Sénat romain, en 95 avant J. C. pour lui demander un corps de lois. Le Sénat chargea trois délégués d'en faire la rédaction. Si le Sénat avait le pouvoir d'élever au rang de cité libre une cité déditice, il avait aussi le droit de réduire une cité libre à la condition de cité déditice. Quelquefois il se contentait d'imposer aux cités rebelles des contributions extraordinaires.

La condition des cités déditices était beaucoup moins favorable. Les habitants étaient soumis à des statuts particuliers qui variaient dans chaque province, et qui constituaient la *lex provinciae*. Le plus souvent la *lex provinciae* portait le nom du général qui avait reçu du Sénat le pouvoir d'organiser la province. Dès que les statuts provinciaux avaient reçu l'approbation du Sénat, il n'était pas au pouvoir du gouverneur de les modifier : le Sénat seul intervenait pour réformer l'organisation administrative ou judiciaire des cités déditices, ou pour innover en ce qui concernait soit la répartition soit la perception des impôts.

Les cités, libres ou déditices, avaient le droit de s'adresser au Sénat, par des députés qu'elles envoyaient à Rome, soit pour demander le règlement de questions administratives, soit pour proposer certaines réformes, soit enfin pour protester contre des charges ou contre des contributions écrasantes, ou pour se plaindre de concussions ou d'excès de pouvoir d'un gouverneur.

Les députations chargées d'exprimer les plaintes n'avaient que trop d'occasions d'affluer à Rome, mais le plus souvent, les gouverneurs les plus cruels et les plus insatiables savaient terrifier assez bien les populations, pour que celles-ci, loin de songer à se plaindre, envoyassent à Rome, ainsi qu'on le voit aussi ailleurs,

---

1) Verr. II, 2, 49, § 122 et 3, 6, § 13.

des députations ayant pour unique mandat d'exalter les mérites d'un gouverneur ou préfet ou de renouveler les protestations de fidélité.

C'était encore au Sénat que s'adressaient les cités, pour le règlement des contestations qui s'élevaient entre elles, relativement à la délimitation de leurs territoires respectifs ou pour le jugement de tous autres conflits. Mais le Sénat évitait de faire peser son autorité toute puissante, dans les affaires provinciales, en évoquant d'office la connaissance des questions administratives ; il préférait s'en rapporter aux gouverneurs.

Les cités italiques avaient presque toutes un système administratif conçu sur le même plan que celui qui était en vigueur à Rome. Il n'y a pas lieu de s'en étonner, si l'on considère que Rome elle-même n'avait pas fait autre chose que de calquer les institutions de ses voisins et de se les approprier. Le premier magistrat, dans les vieilles cités italiques, était un préteur investi des mêmes pouvoirs que les édiles, et souvent aussi des pouvoirs dictatoriaux. Dans quelques cités, le premier magistrat prenait même le nom de dictateur. Après la guerre sociale, les préteurs furent remplacés, dans plusieurs cités, par des duumvirs ou des quatuorvirs, qui étaient dits *prætores duumviri* ou *quatuorviri*.

L'édit des édiles 1) réglait les pouvoirs judiciaires et administratifs des magistrats municipaux. « Un magistrat municipal, y était-il dit, 2) ne peut faire les choses qui sont plutôt du ressort de la souveraineté que de celui de la juridiction. Il s'en suivait que les magistrats municipaux n'avaient pas l'*imperium*, 3) et qu'il ne

---

1) Tit : 1. de jurisdictione, § 2. de magistratibus municipalibus.

2) Paul, Lib. I, ad Ed. L. 26, D. ad Municipalem et de incolis, 50, 1.

3) L'*Imperium*, dans le sens le plus général, comprenait la réunion, des pouvoirs absolus, c'est-à-dire le pouvoir judiciaire et le commandement militaire. Toutefois, chaque magistrat n'exerçait l'*imperium* que dans les limites de la compétence de la magistrature à laquelle il appartenait (V. notre ouvrage : Droit Prétorien et Réponses des prudens, p. 77 Note 1.)

leur était pas permis d'accorder la restitution en entier, 1) d'ordonner l'envoi en possession ni de garantir un legs. Mais si leur compétence était ainsi limitée, elle pouvait être prorogée en vertu du principe supérieur que les parties étaient toujours maîtresses de choisir leurs juges.

«Lorsqu'il y a à la tête d'un municpe plusieurs magistrats municipaux, porte encore l'Edit des édiles, 2) ils peuvent administrer, chacun à son tour; le plus souvent la loi municipale leur en donne le droit; quand même la loi ne le leur donnerait pas, la coutume les y autorise.»

Un autre principe, appliqué rigoureusement à Rome et étendu à toutes les cités, c'était l'obligation, pour tout citoyen, de remplir les fonctions publiques, et de ne pouvoir s'y soustraire sans de graves motifs. «Là où les citoyens sont déclarés avoir leur domicile, porte encore l'Edit des Ediles 3) j'ordonnerai que chacun d'eux plaide et exerce les charges publiques.» La loi 4 ajoute : «j'ordonnerai au simple habitant d'une ville d'obéir à ses magistrats, ainsi qu'aux magistrats de la ville dont il sera déclaré citoyen; et je lui ordonnerai de remplir les fonctions publiques dans l'une et l'autre de ces deux villes.»

Les magistrats, sous les noms de prêteurs, principaux, duumvirs, ou quatuorvirs, 4) étaient nommés par la curie, 5) composée

---

1) La restitution en entier (*restitutio in integrum*) était le rétablissement dans tous ses droits de celui à qui la loi civile, rigoureusement appliquée, enlevait tout moyen de recours. Ainsi, entre autres exemples, le mineur de vingt-cinq ans, lésé dans un contrat, pouvait invoquer la restitution en entier; l'héritier ab intestat, qui avait renoncé à la succession, ou s'était abstenu, pouvait aussi se faire restituer contre les effets de sa renonciation ou de son abstention.

2) Ulpian, lib. 2 ad Ed.

3) Ulpian. lib. 2 ad Ed. L. 1, 27.

4) Sur les magistrats municipaux, outre les ouvrages cités au commencement de ce chapitre, Voyez : E. Otto de aedilibus Coloniarum et municipio-

de tous les citoyens possédant 25 jugères de terrain <sup>1)</sup>. De même que les magistrats étaient forcés d'accepter les fonctions auxquelles ils étaient appelés, les membres de la curie, (*curiales*) ne pouvaient pas davantage se soustraire au devoir de nommer les magistrats. Si c'était là un honneur, c'était aussi une lourde charge ; car la curie répondait des rentrées des impôts, et peu à peu l'énormité de ces impôts devint telle, que les curiales, devenus, malgré eux, les agents de la misère et de la dépopulation, furent, entre les mains des percepteurs, une sorte d'éponge que Rome n'avait qu'à presser pour en extraire toutes les richesses de l'ancien monde.

Les *curiales*, surtout sous l'Empire, essayaient souvent, et par tous les moyens, de se soustraire à une charge si odieuse ; mais, une fois incorporés dans la curie, ils ne pouvaient plus en sortir, même en invoquant un rescrit impérial.

« Que ceux que leur origine rattache à la Curie, disaient les Constitutions <sup>2)</sup>, et qui se prévaudraient de rescrits impériaux, pour se soustraire à leurs obligations, n'espèrent pas se détacher de la

---

rum. Lepisiae, 1782 ; F. Spehr : De summis magistratibus coloniarum atque municipiorum. Hal. Sax, 1881 ; O. Mantey, De gradu et statu quaestorum in municipiis colonisque, Hal. Sax., 1882 ; Lorenz : De dictatoribus Latinis et municipalibus, Grimmae, 1841 ; Henzen, Intorno alcuni magistrati municipali de Romani ; A. W. Zumpt : Fastorum municipalium Campanorum fragmentum restitutum et explicatum (Comment. Epigraph., 1, p. 3—69) ; De quinquennialibus municipiorum et coloniarum (Ibid., p. 193—226). De quatuorviris municipalibus (Ibid p. 161—192).

4) On entendait par *curie municipale*, le corps des citoyens divisé en groupes, dans les anc. ens municipales ; dans les colonies romaines, il s'appelait tribus. Donc les assemblées du peuple ou *comices* sont soit curiates soit tributes. La compétence électorale et législative de ces comices calquée sur celle des comices de Rome, a subi, mais insensiblement, le contre-coup des modifications que le régime de la capitale a supportées lui-même.

1) Le jugerum valait 25 ares 20 m.

2) Gratien, Valentinien et Théodose L. 37, C. J. De decurionibus, 10, 31.

Curie, sous prétexte que ces rescrits leur en donneraient le droit.

Il nous reste à examiner la constitution particulière des différentes cités, constitution qui variait suivant que la cité était une colonie romaine, un municipe libre, avec ou sans suffrage, ou un municipe déditice.

Une cité, que ce fût une colonie ou un municipe, ne se composait pas seulement des citoyens d'une même ville ; elle embrassait une certaine étendue de territoire et englobait d'autres villes moins importantes, des villages et des hameaux. Le chef-lieu de la cité, résidence des magistrats supérieurs et siège de la Curie, était le plus souvent un poste militaire (oppidum).

Rome elle-même avait ainsi une sorte de banlieue, composée de cantons ruraux, dont les habitants étaient citoyens romains. Le chef-lieu de chacun de ces cantons était dit *conciliabulum*. C'était là que siégeaient les magistrats municipaux, qui dépendaient d'une sorte de conseil ou sénat dont les membres étaient dits *decuriones conscriptivi*. A l'origine, ces magistrats n'exerçaient aucune juridiction ; mais vers la fin de la République, ils eurent des pouvoirs judiciaires analogues à ceux des magistrats romains.

On vit s'établir, surtout en Italie et dans la Gaule cisalpine, des bourgades dites *fora*, exclusivement peuplées de citoyens romains, et constituées sur le modèle des *conciliabula* qui entouraient Rome. On les rencontrait généralement sur les grandes voies militaires, où se faisait un commerce assez actif, ce qui y attirait les prolétaires romains. Les *fora* portaient le nom du magistrat ou du proconsul auquel on en devait la fondation : *Forum Appii*, *Forum Flaminii*, *Forum Popilii*. Leurs institutions administratives étaient à peu près les mêmes que celles des *conciliabula*.

Les colonies romaines 1) étaient fondées *ex consensu publico* et

1) Walter, Histoire du Droit romain jusqu'à Justinien, §§ 217 — 223, 225, 245, 253, 265 — 270 ; Madvig, L'Etat romain, sa constitution et son admi-

en vertu d'un sénatus-consulte, dans un lieu déterminé, et recevaient une constitution particulière, dite *lex coloniae*. A l'origine, les colonies, *propugnacula imperii*, (remparts de l'Empire) reçurent une organisation toute militaire : celles qui furent établies en grand nombre, sur les côtes d'Italie, étaient des colonies maritimes, créées pour la défense des côtes ; on leur imposa même le service sur les flottes. Après l'Italie, ce fut la Gaule cisalpine qui reçut des colonies. A cette époque, et notamment depuis les Gracques, l'envoi des colonies n'avait pas seulement pour objet l'occupation militaire des provinces conquises ; les Romains

---

nistration, III, § 4, et sa dissertation De Jure et Conditione Coloniarum Romanarum ; Dumont, essai sur les Colonies romaines dans les Annales des Universités de Belgique, année 1843, p. 525 — 585 ; A. W. Zumpt, de coloniis Romanorum militaribus, dans ses commentaires épigr., t. I, p. 195 — 491 Sambeth, De Romanorum Coloniis, Tübingen ; Willems, Le Droit Public Romain, p. 369 et s, 528 et S ; Mispoulet, Les Institutions politiques des Romains, t. II § 85 ; A. Houdoy, Le Droit municipal romain, I. p. 40, — 49 ; Fustel de Coulanges : La Cité Antique, p. 249 — 255 ; Ruperti : De Coloniis Romanorum, Romae ; Firmiani, I Comuni doppuine la costituzione di Roma, Torino ; Schmidt, Das Colonialwesen der Römer, Potsdam ; Rudorff, gromatische Institutionen (Röm. Feldmesser, II, 1852, p. 229 — 464) a étudié toutes les questions techniques et juridiques qui concernent la fondation des colonies. Ubicini : Les origines de l'histoire Roumaine, p. 74 — 101 ; Victor Duruy : Histoire des Romains, IV, p. 756 et s. ; Petre Maïor : Istoria pentru inceputul Romanilor in Dacia, Bude 1812 ; Engel Geschichte der Moldau und Walachen, Hale. I. I. Gebaubei 1801 ; Chroniques de Moldavie, recueillies par M. Kogalniceano, 1845 ; Photino, Ιστορία της πάλαι Δακίας, της νυν Τρανσυλβανίας, Βλαχίας, t. I, quant aux monnaies relatives à on la Dacie en trouve un grand nombre avec cette légende : *Dacia captiva* et l'image d'une femme les mains liées derrière le dos, assise sur des trophées. (Cohen, II, Trajan, No. 74). Une médaille, bien postérieure à la conquête et qui est celle de la *colonisation*, portant comme légende : *Dacia Augusti provincia, s. c.* nous représente la Dacie tenant une enseigne, surmontée d'une aigle, assise sur un rocher, qui est les Carpathes, à gauche un enfant qui tient des épis, un autre qui tient une grappe de raisin, ce qui prouve encore que la Transylvanie avait des vignes. (Cohen, Idem, No. 332).

cherchaient surtout à se débarrasser de cette classe de prolétaires dont le flot grossissant devenait un danger pour leur constitution aristocratique. Vers la fin de la République, les grands généraux, dictateurs ou *imperatores*, fondèrent des colonies, pour récompenser les soldats et les vétérans de leurs armées, en les établissant sur les terres enlevées aux vaincus.

Ce fut le Sénat qui, jusqu'aux Gracques, proposa au peuple les fondations de colonies ; le sénatus-consulte désignait l'emplacement de la nouvelle colonie, fixait le nombre des émigrants et nommait le magistrat sous la présidence duquel se faisait l'élection des *tres viri coloniae deducendae* ; le sénatus-consulte n'était exécutoire qu'après ratification par une loi ou par un plébiscite. Les trois conducteurs de la colonie étaient élus par l'assemblée des tribus et investis de l'*imperium* pour un temps déterminé, en vertu d'une loi curiate. Ils étaient accompagnés de scribes et de géomètres. Une somme leur était allouée pour frais de route et d'entretien.

Après les Gracques, des colonies furent souvent fondées en vertu d'un plébiscite, sans que le Sénat fût consulté.

Chaque colonie comptait, en moyenne, de 1500 à 3000 colons. Les enrôlements furent d'abord volontaires ; mais les prolétaires devenant moins empressés à s'expatrier, on imagina la levée forcée parmi les citoyens des classes propres à porter les armes.

L'importance du lot de chaque colon variait de 2 à 10 jugères. Dans les colonies militaires, l'allocation était proportionnée au grade du vétéran. Les lots étaient tirés au sort parmi les colons. La terre ainsi acquise devenait, s'il s'agissait d'une colonie italique, *ager privatus ex jure quiritorium* ; mais, dans les colonies provinciales, la colonie n'était pas protégée par le droit des Quirites <sup>1)</sup> et était soumise aux contributions de la province :

---

1) Le titre de *quirites* était réservé aux citoyens romains. On a cherché l'étymologie de ce mot, et il en a été proposé plusieurs qui se justifient à peu près avec la même autorité.

*ager privatus vectigalisque*. Les terres impartageables restaient propriété commune.

Les colonies étaient ordinairement envoyées dans des villes déjà existantes. En Italie, les anciens habitants de la colonie, qui étaient obligés d'abandonner une partie de leurs terres, recevaient, en compensation, le *jus civitatis sine suffragio*; mais ils restaient dans une certaine subordination vis-à-vis des colons. Cependant ces inégalités disparurent peu à peu, et les anciens habitants finirent par être assimilés en tout aux colons.

Dans les colonies provinciales, les anciens habitants restaient pérégrins <sup>1)</sup>; le *jus civitatis sine suffragio* ne leur était accordé qu'exceptionnellement.

Quant aux colons, ils ne perdaient jamais le droit de cité à

---

Suivant une opinion plus généralement admise, le nom de quirites dériverait du sabin *curis* ou *quiris* (lance); et à l'origine, il aurait particulièrement appartenu aux citoyens de la tribu sabine des Titius plus tard, il aurait été étendu aux citoyens des autres tribus. (V. Varron, cité par Denys, II, 48; V. aussi Niebuhr, Hist. rom., I, 301).

Quelques uns font dériver le mot quirites du nom d'une ville sabine Cures. (Strabon, V, 3 § 1; Varron, de lingua latina, VI, 7). Enfin, suivant d'autres, quirites serait un dérivé du mot *curia*, et désignerait ainsi les citoyens qui exerçaient les droits politiques dans la curie (Lange, Antiquités Romaines, 89-92; V. aussi Willems, De. publ. rom. p. 22).

1) Au commencement, on appelait *peregrinus* celui qui ne jouissait pas du droit quiritaire, c'est à dire celui qui n'était pas citoyen romain. Ainsi ceux qui jouissaient seulement du droit italique, du droit de province romaine ou de municipes, de colonie ou de préfecture, étaient considérés comme des étrangers, parce qu'ils n'étaient pas citoyens romains; et, même s'ils se trouvaient à Rome, ils ne pouvaient invoquer en leur faveur le Droit quiritaire. Depuis Caracalla, qui accorda à tous les habitants de l'Empire le titre de citoyen romain, le mot *peregrinus* perdit sa signification première. On appela dès lors *peregrinus* le citoyen qui n'était pas indigène, qui, par exemple, habitant de Rome, n'était pas né à Rome. De même, les habitants d'une province nés dans une autre province, les barbares établis dans l'Empire, étaient considérés comme des étrangers.

Rome ; leur organisation municipale était à peu près calquée sur celle de Rome.

Les habitants des municipes qui avaient reçu le *jus civitatis sine suffragio*, étaient, au point de vue du droit romain, assimilés aux *aerarii* <sup>1)</sup>. Ces municipes conservaient sans doute une certaine autonomie purement administrative : ainsi ils avaient leur organisation municipale particulière, leurs comices, leur Sénat, leurs magistrats ; mais ces derniers n'exerçaient qu'une juridiction assez restreinte ; la magistrature supérieure était déléguée par le gouverneur de la province à des *praefecti jure dicundo* : d'où vient le nom de préfecture qui fut donné à ces municipes <sup>2)</sup>.

Les municipes *cum suffragio et jure honorum*, dits aussi *municipia foederata*, jouissaient du *jus civitatis*, même à Rome, absolument comme les colons ; ils avaient également leur administration propre <sup>3)</sup>.

Outre les municipes libres jouissant de la *civitas romana cum sine suffragio*, il y avait des municipalités et des colonies de droit latin (*oppida latina, coloniae latinae*). Rome en fonda en Italie, puis dans les provinces, sur le même plan que les colonies de citoyens romains, et dans le même but politique. Le nombre

---

1) Sous le nom d'aerarii, on désignait à Rome, pendant la république, les citoyens privés des droits politiques. Ceux qui étaient notés d'infamie, soit par suite de délits pour lesquels ils avaient été condamnés, soit à cause de leur profession réputée infâme (telles étaient celles de gladiateur, d'acteur, etc.), étaient classés parmi les *aerarii*. Les censeurs prononçaient aussi l'exclusion des tribus pour ignominie ; mais cette note était moins grave. Ainsi ceux qui en étaient frappés pouvaient en être relevés et recouvrer même le *jus honorum*, tandis que l'infamie résultant d'une condamnation judiciaire entraînait des déchéances irrémédiables (V. Dictionn. des Ant. Grecques et Romaines de Daremberg et Saglio et Bouché-Leclercq. Manuel des Institutions Romaines, p. 349).

2) Festus, V. Municeps, p. 142 ; Titè Live, VIII, 19 ; XXIII, 2, 7. 35 ; XXVI, 34 ; V. aussi Mommsen II, 593

3) Cic. Phil. III, 6 § 15 ; pro Mil. 10 ; Pline, VII, 44.

des colons était, dans chaque colonie latine, du double de celui des colonies romaines.

Le Sénatus-consulte qui ordonnait ces établissements n'avait pas besoin d'être ratifié par une loi ou un plébiscite.

Les colons latins jouissaient de la *latinitas* ou *nomen latinum*, et étaient considérés comme les alliés du peuple romain.

Les autres municipes dits de droit pérégrin, étaient soit alliés, soit déditices.

Les municipes alliés conservaient, comme tous les autres municipes, leur autonomie administrative. Ainsi ils avaient leurs lois propres, leur police, le droit d'exil ; ils pouvaient battre monnaie. Mais ils supportaient certaines charges qui résultaient de leur qualité d'alliés. Ainsi ils devaient fournir un contingent de troupes équipées et soldées ou de navires de guerre.

Les municipes déditices étaient ceux qui ne jouissaient d'aucun privilège, et qui étaient entièrement soumis à l'*imperium* des proconsuls ou des propréteurs. Certaines cités italiques furent réduites à cette condition, en punition des services qu'elles avaient rendus à Annibal.

---

## CHAPITRE II

### Administration municipale sous l'Empire, jusqu'à Constantin.

La troisième période de l'histoire municipale marqua, depuis la promulgation de la *lex Julia municipalis* (an 90 avant J. C.), l'époque où le régime municipal, dans les provinces, acquit son plein développement. La guerre sociale avait été entreprise par les peuples de l'Italie, pour contraindre Rome à les mettre en possession du droit de cité. Mais les Romains, après avoir étouffé la rébellion, comprirent qu'il leur était impossible de marchander plus longtemps cette concession. Les Latins d'abord, puis, peu à peu, une foule d'autres cités furent successivement investies du *jus civitatis*.<sup>1)</sup> Il est vrai que l'Empire était fondé, et que le titre de *civis romanus* avait perdu, au milieu de l'asservissement général, son éclat et sa grandeur.

L'admission de tous les municipes à une condition politique uniforme et à la jouissance de tous les droits que comportait la *civitas romana*, fut un grand soulagement pour les provinces qui pouvaient espérer trouver, soit dans l'autorité impériale, soit

---

1) Sur l'extension du droit de cité, d'abord en Italie, puis dans les provinces, Voyez : Vilatte, *De propagatione civitatis Romanae*, Bonn, 1870; Grotfend, *Imperium Romanum tributim descriptum*, Hanover, 1863; Kubitschek, *De Romanorum tribuum origine ac propagatione*, Wien, 1882; A. W. Zumpt, *De propagatione civitatis Romanae*. (*Studia Romana*, p. 325—380).

dans le Sénat, un appui contre les excès des gouverneurs. Aussi cette époque est-elle signalée par l'histoire, comme l'une des plus fécondes pour la prospérité des provinces. Grâce à la liberté et à l'indépendance réelles qui furent laissées aux municipes dans le domaine administratif, le commerce prit un grand développement, le trésor de chaque cité s'accrut rapidement, de grands travaux publics purent être exécutés, et le joug romain parut très supportable.

Cependant cet état de choses reçut, à la fin du premier siècle après J. C. des changements qui eurent, dans l'avenir, des conséquences funestes pour les municipes.

La métropole était devenue sous les empereurs, une ville superbe, resplendissante des merveilles de l'art et de l'industrie.

Néron avait mis le feu aux rues étroites et tortueuses de la vieille Rome, pour la couvrir de palais de marbre. Vive Romulus qui a bâti Rome, disait-on alors, et vive Néron qui l'a brûlée <sup>1)</sup>. Le plus modeste des municipes eut à coeur d'imiter la métropole et d'étaler, comme elle, une splendeur nouvelle ; il s'en était suivi, entre toutes les cités, une émulation, une rivalité même, qui firent oublier les lois d'une sage économie. Les cités faisaient des emprunts considérables, pour ouvrir de larges routes et construire les plus beaux monuments ; elles en arrivèrent à ce point qu'un très grand nombre furent obérées, dans l'impossibilité de faire face à leurs engagements, et que le produit des impôts devint même d'un recouvrement plus difficile. Ce fut pour obvier à

---

1) V. l'intéressant et savant livre de M. Gaston Boissier : *Promenades Archéologiques, Rome et Pompéi*, qui résume les fouilles pratiquées à Rome et à Pompéi par M. M. de Rossi, Rosi, Fiorelli, C. S. Visconti, Jordan, Helvig, Mau, Nissen, et qui, on peut dire, ont fait revivre ces deux villes de l'antiquité. V. encore Ch. Dezobry : *Rome au siècle d'Auguste. Voyage d'un Gaulois à Rome, à l'époque du règne d'Auguste et pendant une partie du règne de Tibère, accompagné d'une description de Rome, sous Auguste et sous Tibère*, 4 Volumes.

ce danger que l'honnête et habile administrateur Trajan institua les *curatores rei publicae* 1).

On désigna sous ce nom des commissaires impériaux pris dans l'ordre équestre ou sénatorial, qui avaient pour mission de vérifier l'état du budget des municipes, des colonies, de régler les dépenses, d'autoriser et de contrôler les travaux publics. Pline le Jeune et Dion Cassius 2) ont rendu justice à la pensée qui inspira Trajan. Nous savons par eux que ce prince, qui ne voulait point rester étranger aux moindres détails de l'administration 3), traita les municipes avec une grande sollicitude, et qu'il alloua des fonds à certaines villes de l'Italie.

Nous avons dit plus haut qu'une des attributions de ces commissaires impériaux était d'autoriser des travaux publics. M. Labatut, d'après Gruter et Orelli, nous cite une des plus intéressantes inscriptions que nous possédions, et qui nous apprend comment les décurions s'y prenaient pour obtenir l'autorisation du curateur, à l'effet de construire une salle pour la réunion des Augustales, l'année 113 après J. C.

---

1) Marquardt, R. Staatsverwaltung, II, p. 162; Mommsen, R. Staatsrecht, II, p. 1035; De la Berge, Essai sur Trajan, p. 166; Houdoy, Droit municipal, p. 411;

E Degner : questionis de curatore rei publicae pars prior Hal, Sax. 1883; Sui curatore delle città antiche (Annal, dell'Institut, 1851, p. 5—35); Edmond Labatut, La Municipalité Romaine et les curatores Rei Publicae; Henzen, Ann. inst. arch. di Roma. 1851, p. 2; Zumpt, Commentationes epig., t. I p. 140 et s. Orelli, Inscr. 502, 3264 cf. 4011; Léon Rénier, Mélang. d'épigr. p. 42; Gruter, 7, 364, 392; Henzen, De tabula alimentaria Boebianorum; Mispoulet ouvrage cité t. II; p. 130; Willems, Droit Publ. Romain. Kuhn, Die städtische und bürgerliche Verfassung des römischen Reichs (Leipzig, 1861, I, p. 40); Camille Jullian, Les transformations politiques de l'Italie sous les Empereurs romains, p. 91 et 92.

2) Pline, Panég., 26 et 27; Dion Cassius, LXVIII, 5

3) V. pour l'époque de Trajan l'instructif ouvrage, paru tout dernièrement, de M. Maurice Pellisson: Rome sous Trajan, Religion, Administration, Lettres et Arts.

Voici le texte de ce monument épigraphique tel que M. Egger l'a traduit, dans sa savante étude sur les Augustales :

«..... Vesbinus, affranchi de Trajan, ayant demandé que l'Etat lui donnât un emplacement près du portique de la basilique Sulpicienne, pour y construire une salle des séances destinée aux Augustales, et les décurions ayant consenti à lui donner l'emplacement qu'il désirait, on est convenu, à l'unanimité, d'en écrire à Curiatius Cosanus, curateur. Présents à la curie (suivent les noms. . . . .

. . . . . Les magistrats et les décurions à Curiatius Cosanus, salut. Aux ides d'août, sur la requête d'Ulpius Vesbinus, nous avons réuni le conseil des décurions, auquel il a demandé qu'une place lui fût donnée, à l'angle du portique de la basilique, promettant d'y préparer, au nom de l'Etat, et selon la dignité de notre municipes, une salle de séances pour les Augustales. Des remerciements unanimes lui ont été votés, mais il a paru aussi convenable de vous écrire pour vous demander votre consentement. Le terrain en question ne sert point à l'Etat et n'est d'aucun rapport.

..... Curiatius Cosanus aux magistrats et aux décurions des Cérètes, salut. Je dois non seulement consentir à l'intention que vous m'exprimez, mais féliciter celui qui veut consentir à l'éclat de notre ville. J'accède donc à votre avis, non pas seulement comme curateur, mais comme si j'étais un membre de votre ordre; car de semblables exemples devraient être provoqués par les plus honorables distinctions.

D'Amérie, la veille des ides de Septembre».

Cependant ce remède même qui consistait dans la nomination des curatores eut dans la suite des conséquences fâcheuses, en ce qu'il porta une grave atteinte à l'autonomie des municipes 1).

---

1) Parmi les auteurs français et allemands, qui se sont occupés des curatores rei publicae, seul M. Fustel de Coulanges, dans son Histoire des In-

A l'origine, les *curatores rei publicæ* furent nommés extraordinairement et pour une mission déterminée ; mais dans la suite, ils devinrent permanents : cette transformation fut complète au III-e siècle après J. C.

Dans certaines provinces, les fonctions de *curator reipublicæ* se confondaient avec celles de *defensor civitatis* ; le prêtre de Rome et d'Auguste, dans les trois Gaules Celtiques et le *flamen perpetuus*, dans la plupart des provinces, cumulaient ce titre avec celui de *curator*.

La nomination des *curatores* appartenait à l'Empereur. Cette fonction avait d'abord été confiée à de hauts magistrats envoyés de Rome ; mais, plus tard, elle fut réservée à des citoyens pris dans les municipes. Depuis Adrien jusqu'à Marc-Aurèle les *curatores* sont choisis parmi les préteurs et quelquefois même parmi les consulaires ; à partir de Commode, ils sont plus souvent tirés de l'ordre des chevaliers. Chaque cité ne pouvait avoir qu'un seul *curator* ; mais la même personne pouvait être *curator* de plusieurs cités à la fois. Un certain C. Mévius fut, comme le constate une inscription, *curator* de toutes les cités de la province de Sicile. Ajoutons que cette charge pouvait se cumuler avec d'autres fonctions publiques. Par suite, le *curator* ne pouvait être astreint à résider dans la cité dont la surveillance lui était confiée ; mais le conseil ou sénat du municipe n'en était pas moins tenu de ne rien entreprendre sans lui en avoir référé par lettre et obtenu son assentiment. Par sa nature, la fonction de *curator* était temporaire et prenait fin, dès que celui qui en était investi avait rempli son mandat.

A mesure que l'institution des *curatores* se généralisa, elle se développa de manière à annihiler à peu près les attributions des magistrats municipaux ; mais cette révolution, qui devait aboutir

---

stitutions politiques, 1, 2, 7, considère la nomination d'un curateur par le prince, non pas comme une atteinte aux libertés d'une ville, mais comme une faveur sollicitée par elle et accordée par l'empereur.

à la suppression de l'autonomie municipale, au profit d'une centralisation à outrance, ne s'accomplit que lentement.

Voyons d'abord ce qu'était le municpe, au lendemain de la promulgation de la *lex Julia municipalis*. Cette loi et quelques autres, comme la loi Petronia, formaient la constitution générale des municpes et des colonies ; mais chaque cité était régie, en outre, par ses lois propres.

On distinguait, dans chaque cité, deux classes d'habitants : les citoyens du municpe, dits *municipes*, que jouissaient de la *civitas romana* ou de la *latinitas*, et les étrangers domiciliés dans le municpe appelés *incolæ*.

La condition de *municeps* offrait des avantages qui la faisaient rechercher : ou devenait citoyen du municpe par la naissance, par l'affranchissement ou en vertu d'une adoption par un *municeps* ; la naturalisation (*adlectio, receptio inter cives*) pouvait être accordée par le sénat municipal <sup>1)</sup>.

Quant aux *incolæ*, ils appartenaient, sous certains rapports, au municpe où ils étaient domiciliés, et sous d'autres, à celui d'où ils étaient originaires. Ainsi ils étaient soumis à la fois aux charges locales du lieu de leur domicile et à celles du lieu de leur origine ; ils ne participaient au vote, dans une certaine mesure, qu'autant qu'ils étaient *cives romani* ou *cives latini*.

Les citoyens romains pouvaient parvenir aux honneurs municipaux dans les municpes où ils avaient leur domicile <sup>2)</sup>.

Les charges municipales étaient de trois sortes : les prestations personnelles (*munero personalia*), les prestations réelles (*munera patrimonii*), et les prestations mixtes (*munera mixta* <sup>3)</sup>).

---

1) Ulp. Dig., l. 1, pr. et 1 § 2 ; Dig. l. 1, 7, 17 § 18 et 22 § 2.

2) Lex Mal., c. 53. D. L. 1, 29. 4, 3. Lex Jul. gen., c. 93 et 103.

3) C. 1, II. No. 1055. Dig., L. 4, 18 pr.

Les citoyens étaient divisés en trois ordres : celui des décurions, celui des Augustales <sup>1)</sup> et la plébe (*municipes coloni*).

Le Sénat de chaque municipes était tiré de l'ordre des décurions; il comptait cent membres. Les affranchis ne pouvaient en faire partie; mais l'exclusion ne s'étendait pas aux fils d'affranchis. Les municipes exerçant certaines professions et ceux qui étaient notés d'infamie, condamnés comme indignes, ou qui avaient été absents pendant cinq ans, étaient rayés de la liste des décurions.

L'épigraphie nous indique quelle était la composition du Sénat municipal de Canusium, l'année 223 après J. C. :

1-e Quinquennalicii au nombre de . . . . .	7
2-e Allecti inter quinq . . . . .	4
3-e II viralicii . . . . .	29
4-e Aedilicii . . . . .	19
5-e Quaestoricii . . . . .	9
6-e Pedani . . . . .	32

Total . . 100

La composition de la liste des décurions (*album decurionum*) appartenait à une sorte de censeurs, les II ou IV viri jure di-

---

1) Willems, Droit Public Romain p. 532 et s. : Misoulet, ouvrage précité, t. II. p. 140 à 142 et 148; Egger, Recherches nouvelles sur l'histoire des institutions municipales chez les Romains et ses nouvelles observations sur les Augustales, dans la Revue archéologique, III, 635 — 648, 774 — 790; Gaston Boissier, La Religion Romaine, t. I, 180 — 188; Dictionnaire des Antiquités Grecques et Romaines de Daramberg et Saglio, au mot Augustales; Naudet, De la Noblesse et des récompenses d'honneur, chez les Romains, p. 102 et s. E. Desjardins, Le culte des Divi et le culte de Rome et d'Auguste (Rev. de Philologie, III, p. 33 — 63). A. Bouché Leclercq, Manuel des Institutions Romaines p. 555 — 561; Victor Duruy, Formation d'une religion officielle dans l'Empire Romain; I. Schmidt, De seviris Augustalibus. Hal. Sax. 1878 (Diss. Halens., V. p. 1 — 132.) W. Henzen, Ueber die Augustalen (Zeitschr. f. Alterth., 1848, Nos. 25 — 27 37, 40); Marquard, Ueber die Augustalen (Zeitschr. f. Alterth., 1847. Nos. 63 — 65); A. W. Zumpt, De Augustalibus et seviris Augustalibus commentatio epigraphica, Berol. 1846.

cundo quinquennales ; cette liste était dressée tous les cinq ans. Les nouveaux décurions étaient pris parmi les municipes âgés de 25 ans au moins, et possédant un cens de 100000 sesterces. Les anciens magistrats municipaux figuraient en tête de la liste <sup>1)</sup>. On inscrivait encore parmi les décurions : les patrons du municipes, choisis parmi les citoyens les plus distingués de la cité ou les plus influents à Rome ; ceux qui avaient mérité cet honneur par des services extraordinaires rendus au municipes et les *praetextati*. Ces derniers étaient des jeunes gens, âgés de moins de 25 ans, mais destinés, par leur fortune et leur naissance, à entrer dans l'ordre des décurions, et qui avaient mérité, à raison de libéralités envers le municipes, d'être inscrits en dernière ligne par un décret des décurions.

Leur rang était purement honorifique ; car ils n'avaient pas, jusqu'à l'âge de 25 ans, le droit d'exprimer leur avis au Sénat.

L'ordre des Augustales correspondait à l'ordre équestre à Rome ; son origine remontait à Auguste. Il se composa d'abord du collège de *sexviri* ou *seviri* qui étaient chargés de présider aux sacrifices en l'honneur de César, ainsi qu'aux fêtes et aux jeux publics. On y était admis en versant une certaine somme au trésor municipal. Les *sexviri* étaient suivis de deux licteurs ; ils siégeaient sur un tribunal.

Les *Augustales* étaient choisis par le Sénat municipal, parmi les ingénus ou les affranchis. Leurs fonctions étaient annuelles ; mais, en sortant de charge, ils étaient inscrits parmi les *sevirales Augustales*, et pouvaient ensuite passer dans l'ordre des décurions. L'*Augustalitas* pouvait être conférée par le Sénat même à ceux qui n'avaient pas été appelés au *seviratus*.

L'*Augustalitas* était une charge autant qu'un honneur ; les *augustales* devaient contribuer avec le trésor municipal aux fêtes et

---

1) Lex Jul. Gen. c. 91, 105 et 124 ; Lex Jul. mun., 1, 83, 86, 88 et 137 ; Dig., L. 4, 8 : Lex Mal. c., 54.

aux jeux annuels des lares de l'Empire. De tels honneurs étaient si ruineux que le même citoyen pouvait rarement exercer deux fois de suite l'*Augustalitas*. Cependant les fils d'affranchis trouvaient là un premier échelon qui leur permettait d'arriver plus tard au décurionat.

Le peuple n'exerçait d'autorité que dans les comices, où il élisait annuellement les magistrats municipaux, savoir : les II ou IV *virī jure dicundo*, les édiles, les questeurs, les pontifes et les augures municipaux. Les noms des candidats étaient affichés par le président, qui était l'un des II ou IV *virī jure dicundo*.

Le municipes étaient divisés en curies ou tribus.

Les comices se réunissaient quelquefois pour voter des pétitions au sénat ou pour ratifier les Sénatus-consultes qui accordaient des honneurs extraordinaires à certaines personnes. Mais le Sénat seul délibérait sur les affaires communales les plus importantes. Ainsi, c'était lui qui autorisait les II ou IV *virī jure dicundo* à armer les citoyens, pour la défense du territoire municipal; il fixait les époques pour la célébration des fêtes religieuses; il réglementait la police des jeux et des théâtres. Le contrôle des finances lui appartenait; lui seul autorisait les dépenses et le paiement des sommes dues; il désignait les augustales, et conférait certains honneurs ou certaines dignités; il décrétait les prestations de corvées et autorisait l'expropriation pour cause d'utilité publique; il nommait les délégués (*legati*) qu'il chargeait de missions officielles; il nommait encore les médecins officiels, les professeurs publics de grammaire, de rhétorique ou de philosophie, et fixait leur traitement; enfin il connaissait, comme tribunal d'appel, des condamnations à l'amende prononcées par les magistrats municipaux <sup>1)</sup>.

---

1) Lex Mal., C. 62, 63, 64, 66, 67, 68. Lex Jul. Gen., 65, 69, 80, 92, 96, 98, 99, 100, 103, 126, 128 et 131; Dig. L. 3, 1, 2, Dig. L. 9 Dig. L. XXVII. 1, 6 § 2 à 4, § 6 à 8. L. 9, 1, 4 § 2.

Les magistrats municipaux étaient tenus, sous peine d'amende, de se conformer aux décisions du Sénat.

Ces magistrats étaient annuels: ils ne pouvaient être élus que s'ils remplissaient les conditions prescrites pour l'admission au décurionat: la *lex Julia municipalis* exigeait, pour l'exercice des fonctions municipales, l'âge de 30 ans; la limite d'âge fut abaissée plus tard à 25 ans. En sortant de charge, ils ne pouvaient être réélus. Si les candidats ne se présentaient pas en nombre suffisant, — et c'est ce qui se produisit souvent, lorsque l'Empire ruiné et affamé fut dans l'impossibilité d'acquitter des impôts écrasants, — le président des comices les complétait d'office. Celui qui était ainsi désigné ne pouvait se soustraire au fardeau des honneurs, à moins qu'il ne présentât lui-même un autre candidat qui acceptât.

Les candidats qui, à raison des fonctions qu'ils briguaient, devaient avoir le maniement des fonds municipaux, étaient tenus de déposer avant le vote, un cautionnement.

Après leur élection et avant la proclamation du vote, les magistrats élus prêtaient serment à la loi municipale.

Qu'on nous permette aussi de donner une idée des élections municipales: on sait que Pompéi, au moment de la catastrophe qui l'anéantit, était occupée à des élections populaires. Les murs de cette ville témoignent encore de cette fièvre électorale, ainsi que nous l'avons vu nous-même, en lettres rouges, sur la maison de Vesonius Primus. A défaut de journaux, c'est sur eux que l'on inscrivait les réclames en faveur des candidats. Quelques propriétaires se fâchaient de voir inscrire ces appels sur leurs maisons, et en menaçaient les téméraires auteurs, d'autres, plus accommodants, paraissent s'être prêtés à ces jeux, ou du moins, ne poursuivent pas de leurs menaces ceux qui y collent leurs intempérantes affiches. On voit là les candidats se produire sous les auspices de leurs corporations, et l'éloge, du reste, n'y est pas

marchandé. A Pompei, chacun a ses préférés. Nous voyons donc défilér, à tour de rôle, le candidat des pâtisseries, des cuisiniers, enfin de tous les métiers, jusqu'aux gladiateurs qui ont les leurs. Les femmes mêmes et les enfants adressent leurs recommandations aux électeurs, en faveur de leurs amis. Les maîtres d'école ne se gênent pas non plus, d'y prendre aussi part, en y mêlant force solécismes et fautes d'orthographe, en dépit du métier.

Notons encore que toutes les rusés étaient connues, et, en lisant le petit mais remarquable opuscule sur «La Corruption électorale chez les Romains» de Cremutus Cordus, électeur romain, qui n'est autre que M. Edmond Labatut, et en comparant ce qui se passait alors avec ce que l'on voit de nos jours, on peut dire, sans crainte, *nihil novi sub sole*. Du reste, quoique l'auteur ne parle que de la corruption électorale à Rome, les municipes s'empressaient d'imiter les *beaux exemples* donnés par la capitale.

Ce n'est pas tout encore : c'était à leurs dépens que les candidats briguaient les suffrages des électeurs auxquels ils s'empressaient d'offrir repas et rafraichissements, et quand ils étaient vraiment riches, des courses de chevaux, des luttes d'athlètes, des combats de gladiateurs. De plus, on voyait souvent les malheureux candidats entreprendre de grands travaux publics, toujours à leurs frais, bien entendu, paver des rues et même des routes, souvent élever ou réparer quelque monument. A Pompéi, le temple de la Fortune et celui d'Isis, que nous avons vus, étaient dus à la magnificence de magistrats municipaux. Un d'entre eux avait, à lui seul, construit ou réparé cinq temples et élevé, au forum, un tribunal de marbre.

Il est probable qu'il en était dans tous les municipes de l'empire comme à Pompei. S'imposer des sacrifices très considérables, quelquefois presque ruineux, était devenu, pour les riches, une mode, un entraînement plus ou moins volontaire, dans tous les cas, une sorte d'obligation. Les princes aussi met-

taient leur gloire à réparer les monuments qui avaient souffert ou du temps ou des circonstances, et à en élever de nouveaux. Telle fut la règle que s'imposèrent Auguste <sup>1)</sup>, Vespasien, Nerva, Trajan etc. Les particuliers, les villes, les bourgades même imitaient l'exemple donné de si haut : c'était donc, parmi les cités et les citoyens riches à qui rendrait sa petite patrie, plus saine, plus comode, plus belle ; les théâtres, les temples, les aqueducs s'élevaient comme par enchantement.

Pendant il y avait encore des mécontents. La cherté du pain, la dureté des temps, les mécomptes du commerce étaient dus à l'incurie ou à l'impiété de l'édile ou du duumvir qui négligeait les prières et les processions et provoquait le courroux des Dieux.

C'étaient des impies à pendre ; jadis il n'en était pas ainsi, disait-on, pour un as, on avait un pain énorme, ceux qu'on nous vend aujourd'hui sont moins gros que l'oeil d'un boeuf.

L'ingratitude n'était pas la règle, heureusement. On votait aux magistrats généreux des statues... à pied ou équestres. Il est vrai que cette image en pierre s'élevait le plus souvent aux frais du héros, mais la bonne intention du public n'en était pas moins incontestable.

Mais alors comment trouvait-on des hommes pour briguer avec tant d'ardeur des charges si onéreuses ? C'étaient les mœurs du temps. Autant de vanité chez les uns que d'avidité chez les autres. On était fier, quoi qu'il en coûtât, de jouer au Pompée, au César, dans son petit municipe. César, le grand César lui-même n'avait-il pas dit qu'il aimait mieux être le premier dans la plus misérable bourgade que le second à Rome ? Mais, observe

---

1) Ainsi c'est à ses frais, nous enseigne Suétone (Auguste 46), qu'un grand nombre de colonies italiennes furent agrandies et embellies. Pérouse, Fano, Fermo lui dûrent leurs murailles (Borghesi, Oeuvres, V, p. 37). Vénafre eut un aqueduc : c'est sous le même empereur, et toujours à ses frais, que se transforma en golfe le lac de Lucrin (Suétone, Auguste, 16) etc.

avec juste raison M. Duruy, en réduisant la commune à des proportions infinitésimales, à côté de quelques villes contenant la population d'un royaume, et en les tenant toutes sous la tutelle étroite de l'Etat, nos grandes sociétés modernes ont détruit le patriotisme local. Au contraire, dans les municipes de Flavien et d'Antonin, il conservait son ancienne énergie.

Quelquefois aussi, il faut le dire, ces honneurs si coûteux et et qui faisaient les gorges chaudes des habitants de Rome, menaient loin. C'est ainsi que Nonius Balbus, de *procurateur* de César, arriva au gouvernement de la Crète et de la Cyrénaïque. Les plus heureux montaient même jusqu'à la dignité consulaire, témoin Agricola qui n'était que de l'obscur colonie de Fréjus : enfin quelques-uns devinrent empereurs, comme l'Espagnol Trajan et l'Africain Sévère 1).

Après ce petit exposé sur les élections municipales, disons que chacune des magistratures était exercée par deux titulaires. La loi accordait à tout magistrat le droit d'intercession devant le Sénat municipal, à raison des actes de son collègue ; les édiles et les questeurs étaient soumis à l'intercession des II ou IV *vir* *jure dicundo*. Aucune intercession n'était admise contre les décisions des comices 2).

Dans certains municipes, surtout en Italie, les fonctions des II ou IV *vir* *jure dicundo* étaient remplies, comme nous l'avons vu, par un dictator, des prêteurs ou des *magistri* ; quelquefois aussi elles l'étaient par un *praefectus jure dicundo* délégué par le gouverneur de la province.

---

1) Roulez, Les mœurs électorales de Rome. Gand, 1858 ; A. Bouché — Leclercq, Manuel des Institutions Romaines p. 47 — 53 ; Gentile, Le elezione il broglio nella Republica romana, Milano, 1879 ; Weisman, De Divisoribus et sequestribus ambitus apud Romanos instrumentis Heidelberg, 1831 ; Th. Mommsen, De collegiis et sodaliciis Romanorum, Kiliae, 1876.

2) Lex Jul. mun., I, 89 à 94 ; Lex mal., c. 51 à 60, Lex Jul. gen., c. 62 à 63, 70 à 71, 81, 132. Dig., L. 4, 8, II pr., 14 § 5.

Sous quelque dénomination que ce fût, le magistrat supérieur convoquait soit le Sénat, soit les comices ; il gérât le trésor municipal, adjugeait les travaux publics, donnait à bail les propriétés municipales, procédait à la vente des cautionnements des débiteurs envers le trésor, et au recouvrement des amendes. Il avait juridiction sur toute l'étendue du territoire du municpe.

Comme juge au criminel, il eut d'abord la connaissance des crimes commis par les hommes libres ou les esclaves, à l'exception de ceux qui étaient de la compétence d'une *quaestio* à Rome ; mais, plus tard, la juridiction criminelle passa au gouverneur de la province, et ce magistrat n'eut plus dans ses attributions que l'instruction préparatoire et le châtimeut des esclaves.

Comme juge civil, ce fonctionnaire n'était compétent que jusqu'à concurrence de 10,000 sesterces, à moins que les parties ne fussent d'accord pour proroger sa compétence.

Enfin, il était chargé du recensement quinquennal, et prenait le commandement des milices municipales, lorsqu'elles étaient convoquées par le Sénat.

Les attributions des édiles municipaux étaient absolument les mêmes que celles des édiles à Rome ; leur compétence embrassait donc la police urbaine, la voirie, la surveillance des édifices publics et privés, la surveillance des marchés publics, celle des poids et mesures, et enfin la direction des jeux. Leur Juridiction était également la même <sup>1)</sup>.

Les questeurs avaient la garde du trésor municipal.

Les fonctions sacerdotales étaient remplies par un collège de pontifes, un collège d'augures et des flamines.

Les revenus des communes se composaient du produit de la location des terres communales, des revenus des pâturages publics, des intérêts des capitaux, des revenus des aqueducs, bains publics, cloaques, etc. du produit des amendes.

---

1) V. notre ouvrage : Droit Prétorien et Réponses des Prudents, p 143 et 144.

Les communes rurales (*vici, castella, loci*) étaient administrées par des maires (*magistri*), des édiles et des préfets, chargés de l'administration et de la police, sous la direction d'un conseil communal nommé par la réunion des habitants.

A la fin du second siècle après J. C., les comices disparaissent, et leurs attributions passent entièrement au Sénat municipal. Les attributions des magistrats municipaux subissent une atteinte non moins grave par l'extension que prit, vers la fin du III<sup>e</sup> siècle, l'institution des *curatores rei publicae*. Ces changements correspondent bientôt à l'entière subordination du Sénat municipal au magistrat qui gouverne la province. Ainsi tombe l'autonomie communale, pour faire place à une centralisation despotique qui devait conduire l'Empire romain à sa ruine.

Le curateur, partout où il était institué, s'entourait d'un conseil dont les membres étaient généralement pris parmi les habitants. Il affermaient les biens de la cité, sur licitation et à long terme, et réglait la perception des revenus publics ; il revendiquait les biens de la cité, même contre les possesseurs de bonne foi ; il réclamait les legs faits aux villes, et exerçait toutes poursuites contre les débiteurs du trésor ; enfin il faisait le placement des biens de la cité sur gage ou hypothèque. Toute sa sollicitude devait se porter sur les achats de blé et généralement sur l'alimentation publique. Sa surveillance s'étendait sur les travaux publics, les redditions de comptes, sur les recettes comme sur les dépenses. Il ordonnait la reconstruction des maisons qui menaçaient ruine, et sur le refus des propriétaires, il y faisait procéder, aux frais de ceux-ci. Des réglemens prohibaient, d'autre part, la démolition des maisons, sans son autorisation préalable.

La responsabilité du curateur était déterminée par des lois rigoureuses : ainsi il devait veiller à ce que le domaine public ne souffrit aucun dommage. S'il n'apportait pas les plus grands soins aux aliénations des biens, il était tenu au simple et, s'il y avait

fraude, au double. Lorsqu'il prêtait des fonds à un insolvable, il devait indemniser le trésor de sa perte.

Ses héritiers répondaient des suites de sa gestion. Le curateur répondait même des malversations commises par un fonctionnaire municipal, lorsqu'il n'avait pas exercé une surveillance suffisante. Enfin, il devait à la ville compte du capital et des intérêts pour les sommes qu'il avait eues entre les mains, pendant la durée de son administration. Bien plus, si la cité qu'il administrait s'était endettée, il était tenu de l'indemniser de la perte, à moins qu'il ne prouvât que le trésor de la ville était déjà en déficit, avant son entrée en fonctions. Il était tenu, ainsi que ses héritiers, du préjudice que pouvait éprouver la ville, à raison des travaux qu'il avait donnés à l'entreprise <sup>1)</sup>.

Il était de principe que le curateur pouvait administrer, mais non aliéner.

Comme on le voit par cet aperçu, l'autorité du Sénat municipal était à peu près annihilée, puisqu'il ne lui était pas permis de rien entreprendre sans l'autorisation du curateur.

A côté des *curatores rei publicae*, nous trouvons les *correctores civitatum* et les *dispunctores*. Ces derniers étaient des contrôleurs de comptes, d'un rang inférieur aux curatores. Il y a doute sur le point de savoir s'ils étaient attachés à la personne du curateur, pour le seconder dans ses opérations administratives, ou s'ils recevaient du gouvernement central une mission séparée, analogue à celle du curateur.

---

1) Dig. L. 9, §§ 1, 4, 7, 9, 10 et L. 8.

## CHAPITRE III

### Administration municipale à partir de Constantin.

Pendant cette période, il n'existe plus, dans chaque cité, que deux classes de citoyens : les décurions qui composaient une noblesse provinciale et le reste des citoyens, qui se trouvaient dépouillés de tous droits politiques, et qui n'intervenaient même plus dans le choix des magistrats municipaux. La distinction entre les *cives* et les *incolae*, désormais sans intérêt, s'était effacée.

L'ordre des Augustales a disparu ; il n'avait d'ailleurs, plus de raison de subsister depuis l'introduction du Christianisme ; car cet ordre n'avait été institué que pour la glorification des Césars et du système religieux en vigueur à Rome.

L'ancienne capitale du monde était elle-même si bien déchue, qu'à partir du transférement de l'empire d'Orient à Constantinople, le siège du Gouvernement de l'Occident fut établi, suivant les circonstances, tantôt à Milan, tantôt à Ravenne ; mais ce qu'on a peine à croire, c'est que jamais les empereurs, dans les lois ou les constitutions, n'aient fait mention de l'ordre des Augustales qui tint cependant une place importante dans les institutions politiques antérieures à Constantin, comme en témoignent une foule d'inscriptions récemment découvertes. On conçoit que le Digeste n'eût plus à parler d'un ordre qui n'était déjà plus qu'un souvenir historique.

Le décurionat a cessé d'être une charge personnelle et viagère

pour se transmettre héréditairement. On pouvait ainsi devenir décurion à dix-huit ans. On ne sortait de cet ordre que pour être admis aux hautes fonctions impériales, civiles ou militaires, ou pour occuper les dignités ecclésiastiques.

Les décurions se recrutaient eux-mêmes parmi les plus riches citoyens. Leur corporation formait la curie, et ceux qui en faisaient partie portaient indistinctement le nom de *curiales* ou de *municipes*.

Les curiales étaient soumis à un grand nombre de charges, les unes au profit de la cité qu'ils administraient, les autres au profit de l'Etat. Ils répondaient sur leurs biens personnels et solidairement de l'exécution de leur mandat, et notamment de la rentrée des impôts.

Tous leurs biens étant affectés à cette garantie, ils ne pouvaient vendre leurs immeubles sans l'autorisation du gouverneur de la province; et s'ils faisaient des legs ou des donations à des personnes étrangères à la curie, les biens ainsi légués ou donnés restaient frappés, au profit de la curie, d'une contribution annuelle dite *denarismus*. De plus, la curie héritait des biens du décurion mort sans héritier ou sans testament, et d'un quart seulement, s'il laissait un héritier autre qu'un fils.

En récompense de tels services, les décurions pouvaient espérer le titre de *clarissime*, qui les faisait entrer dans l'ordre sénatorial; quelques-uns même parvenaient aux fonctions impériales.

Ces faveurs compensaient si peu l'énormité des charges corrélatives, que les décurions employaient tous les moyens pour s'y soustraire et même pour y soustraire leurs descendants. Au temps de Justinien, bien peu de curies étaient au complet <sup>1)</sup>.

Le Sénat municipal ne se composait plus, comme autrefois, de tous les décurions; on n'y admettait que ceux qui exerçaient ou

---

1) Code Théod., V, 2, 1; XII, 1, 107 et 3, 1 et 2; Code J., X, 33 — 35.

avaient exercé des fonctions municipales, civiles ou sacerdotales. En face du *curator rei publicæ* ou des autres fonctionnaires impériaux, le Sénat municipal était à peu près dépouillé du droit d'administrer. On finit même par réduire ses attributions à l'enregistrement de certains actes authentiques, tels que les donations, les testaments, etc.

Un grand nombre de cités n'ont déjà plus de magistrats municipaux, mais seulement des fonctionnaires chargés de la police locale. Les magistrats municipaux n'ont guère été maintenus que dans les cités italiques et dans celles des provinces où dominaient les colonies romaines. Depuis longtemps, il n'y a plus de traces des comices qui élisaient les magistrats ; le Sénat municipal lui-même, se recrutant par l'hérédité, n'est plus qu'un corps sans autorité et inerte. C'est parmi les décurions qu'on prend les magistrats municipaux, mais ils sont nommés par le gouverneur de la province.

Les II ou *quatuor viri jure ducundo* président le Sénat ; mais quant à leur juridiction, elle est bornée, au criminel, à la connaissance des petits délits ; au civil, leur compétence est également restreinte à un petit nombre de cas <sup>1)</sup>).

Nous trouvons encore, dans les principales cités, les *curatores rei publicæ* nommés par l'empereur, pour l'administration des finances municipales. Toutefois leur rôle ne paraît pas avoir été longtemps efficace ; car nous trouvons des constitutions de Julien et de Théodose II, qui ordonnaient la restitution des biens usurpés par les empereurs ou illégalement enlevés par des fonctionnaires concessionnaires <sup>2)</sup>).

A partir de Constantin, l'empereur se désintéresse de plus en plus de la nomination des curateurs, et l'abandonne le plus souvent aux gouverneurs de provinces. Depuis longtemps, ces fonc-

---

1) Cod. Théod., XI. 31. 13.

2) Code Théod., X. 3. 1, et XV. 1. 8, 10.

tionnaires ne sont plus choisis parmi les Romains; on les prend dans un municé pour les envoyer dans un autre; quelques-uns étaient nommés dans leur ville même. Au milieu du discrédit des anciennes institutions et de la démoralisation des magistrats et des fonctionnaires, Valentinien crut bien faire en créant, en 364, une dignité nouvelle, celle de *defensor civitatis* (ἑργάτης) 1).

Ce magistrat était chargé de protéger les habitants de la cité contre les exactions et les violences des gouverneurs, des *curiales* et surtout des percepteurs de l'impôt.

Il est probable que ce fut là une concession arrachée à l'Empire déjà expirant.

La ruine était universelle, la matière imposable manquait; mais comme les besoins augmentaient toujours, à mesure que les barbares étreignaient davantage le vieil empire, il fallait, néanmoins, doubler les impôts. Les *curiales* qui répondaient des rentrées sur leurs biens personnels, recherchaient les possesseurs de biens cachés ou souvent imaginaires; la torture et l'emprisonnement étaient des moyens mis à la disposition des collecteurs contre les contribuables. Les habitants des cités s'indignèrent d'un tel régime; ils se réunirent, comme autrefois, dans les comices, pour nommer un *defensor*, sous réserve de l'approbation de leur choix par l'empereur ou son préfet du prétoire. Rarement le *defensor* était-il choisi parmi les *curiales*; car c'était surtout contre eux que le soulèvement général s'était produit. Il paraît fort probable que Valentinien, en acceptant cette institution nouvelle, ne fit que céder à un mouvement qu'il ne pouvait comprimer.

Le *defensor* reçut la plupart des pouvoirs jusqu'alors attri-

---

1) Ch. Lécrivain : Remarques sur les formules du *curator* et du *Defensor civitatis* dans Cassiodore (Mélanges de l'École Française de Rome, V, 1884, p. 133 — 138); A. Desjardins : De civitatum defensoribus sub Imperatoribus Romanis.

bués au *curator civitatis* ; il fut nommé d'abord pour cinq ans, et plus tard, pour deux ans seulement.

Dans la plupart des cités qui n'avaient pas de magistrats municipaux, l'administration était entre les mains du *defensor*. A l'origine, il jugeait les affaires civiles jusqu'au taux de 50 *solidi* ; Justinien éleva sa compétence jusqu'à 300 *solidi*. Au criminel, le *defensor* arrêtaient les prévenus, et les adressait ensuite au gouverneur <sup>1)</sup>.

Le *defensor* hérite en outre de la juridiction criminelle inférieure qui avait appartenu aux *duumvirs* ; il y eut deux appariteurs qui lui furent attachés.

On s'efforça même de relever l'importance et le prestige du *defensor*. Pour arriver à ce résultat, on eût recours à deux moyens. D'une part on lui accorda le droit de franchir les degrés de l'administration et de porter directement ses plaintes au préfet du prétoire. On voulait, de cette manière, le rendre indépendant des autorités provinciales. D'autre part, il fut élu non par la curie seulement, mais par la généralité des habitans du municipe, auxquels on adjoignit l'évêque avec tout son clergé ; comme ce clergé possédait seul alors quelque énergie et quelque puissance, ce fut lui qui hérita de tout ce qui subsistait encore du régime municipal. Tout cela ne releva guère les municipes, mais procura à l'église une grande influence légale. De cette manière, l'institution des défenseurs aboutit, en dernière analyse, à mettre les évêques à la tête du régime municipal.

En effet, tandis que le despotisme impérial s'efforçait de sauver une apparence de vie à ce régime, en le subordonnant fortement ainsi à son omnipotence, par l'importance qu'il donna aux curatores :

---

1) Code Théod., I, II, XV, 1, 18. 32 et 33. Code I, 1, 55. IV, 61. 13. XI, 69. 3; Fustel de Coulanges. Histoire des Institutions politiques de l'ancienne France, I, 531 à 533.

rei publicæ, le christianisme, c'est à dire les évêques, ses chefs, travaillait de toutes ses forces à dissoudre la société municipale, pour lui en substituer une autre.

Ainsi, avec le temps et peu à peu, l'habitant d'un municpe, converti à la foi chrétienne, n'appartenait plus à sa ville, mais à la société des chrétiens dont l'évêque était le chef. Là était concentrée toute sa vie morale, tout son être. L'âme entraîne le corps, l'intellectuel régit le matériel. Et telle fut l'influence du christianisme, qu'avant la disparition de l'empire d'Occident, les donations allaient aux fondations religieuses, et non plus aux aqueducs, aux cirques, aux établissements profanes, ainsi que nous l'avons dit dans un précédent chapitre. La paroisse supplanta presque le municpe. Les empereurs eux-mêmes en vinrent à dépouiller les communes d'une partie de leurs biens, en faveur des églises, et à investir les évêques d'une partie de l'autorité des magistrats municipaux. C'est ainsi que l'Eglise s'élevait, et que tout contribuait à l'élever, la tendance générale, la force des choses, sur les ruines du régime municipal 1).

Tel fut le cours des événements vers la fin de l'empire d'Occident. Les tentatives de quelques empereurs pour relever les communes, la restitution d'une partie des biens qui leur avaient été enlevés, restitution opérée par Julien, furent des efforts inutiles. Les municpes étaient condamnés par la force des choses, et tout ce qu'on tentait pour les soutenir, les étayer, précipitait leur

---

1) Ce n'est pas ici le lieu de rechercher l'influence du christianisme sur le droit public et sur l'ensemble des institutions romaines. Cette tâche a été remplie avec grandeur par Montesquieu, Gibbon, Châteaubriand et Troplong, mais à notre très humble avis, le christianisme a certainement contribué à l'affaiblissement du pouvoir des empereurs, par la propagation des principes d'égalité entre les hommes, et par conséquent entre les nations, par le coup qu'il a conséquemment porté à ces idées de domination sur le reste des peuples, principes sucés avec le lait par les Romains, et que l'Evangile pulvérisait.

ruine. C'est à quoi doit s'attendre le despotisme expirant. Et voilà dans quel état de ruine matérielle et morale les Barbares qui venaient occuper le sol romain trouvèrent les magistrats et les villes de l'empire d'Occident.

Quant à l'Orient, tant que dura l'empire, les municipes vé-é-  
tèrent. Quelques empereurs firent, pour retarder leur chute, des tentatives condamnées d'avance.

Enfin, Léon-le-Philosophe, vers la fin du IX-e siècle, eut le courage d'abolir complètement le régime municipal, par un décret final et définitif, conçu en ces termes : « De même que, dans les choses qui servent à l'usage de la vie commune, nous estimons celles qui sont commodes et d'une utilité quelconque, et nous méprisons celles qui ne sont d'aucune utilité, ainsi nous devons faire à l'égard des lois : celles qui sont de quelque usage, qui procurent quelque bien à l'Etat, doivent être maintenues et honorées ; quant à celles dont le maintien est fâcheux ou sans importance, non-seulement il n'en faut tenir aucun compte, mais on doit les rejeter du corps des lois. Or, nous disons que, dans les lois anciennes rendues sur les curies et les décurions, il en est qui imposent aux décurions des charges intolérables, et confèrent aux curies le droit de nommer certains magistrats et de gouverner les cités par leur propre autorité. Maintenant que les affaires civiles ont pris une autre forme, et que toutes choses dépendent uniquement de la sollicitude et de l'administration de la majesté impériale, ces lois errent, en quelque sorte, vainement et sans objet, autour du sol légal : nous les abolissons donc par le présent décret » 1).

Après cette mesure décisive, qu'on nous permette de terminer ce travail par deux mots qu'on retrouve sans cesse dans la langue des jurisconsultes et qui résument tout le régime municipal

---

1) Nouvelle, Leo, 46; Guizot, Essais sur l'Histoire de France, p. 21.

romain ; ces deux mots sont *l'honneur* de la cité, la seconde au moins, sinon la première religion des Romains ; la *dignité* du citoyen, c'est-à-dire celle du caractère qui lui conciliait l'estime et le respect des siens.

Eh bien, si l'histoire ne compte pas d'époque plus heureuse, nous devons ce bienfait aux quelques princes qui firent asseoir avec eux la sagesse sur le trône, mais nous le devons surtout au salubre régime municipal, où tout concourait, institutions, idées et moeurs, à former des magistrats intègres et habiles, des cités heureuses et des populations attachées à la loi. C'est ce régime, digne de notre admiration, qui forma les hommes que les libertés locales supprimées insensiblement ne devaient plus produire, par suite principalement, ainsi que nous l'avons exposé plus haut, de l'institution des *curatores rei publicae*, qui, de tutélaire qu'elle était, devint oppressive.

Et, phénomène bien digne de l'attention de l'historien, c'est que l'extinction de la vie municipale coïncida avec la décadence, et bientôt avec la disparition de l'empire lui-même, qui devait lui survivre si peu.

Impossible de ne voir qu'un pur hasard dans de pareils faits. C'est que l'Empire puisait sa force et sa puissance dans la sève vigoureuse des institutions municipales et que, ces institutions disparues, il n'était plus qu'un tronc sans vigueur, et qui ne pouvait longtemps résister à la hache des Barbares.

Salubre avertissement pour les Etats modernes où les libertés municipales seraient restreintes par la tyrannique intempérance des gouvernements trop centralisateurs, qui ne comprendraient pas qu'en tarissant le sang généreux dans les canaux de la commune, ils s'atrophient et s'anémisent eux-mêmes.

