

précis  
**DOMAT**

DROIT PUBLIC

François SAINT-BONNET  
Yves SASSIER

# HISTOIRE DES INSTITUTIONS AVANT 1789

7<sup>e</sup> édition

**LGDJ** un savoir-faire de  
Lextenso



# HISTOIRE DES INSTITUTIONS AVANT 1789

7<sup>e</sup> édition

**FRANÇOIS SAINT-BONNET**

Professeur à l'Université Paris – Panthéon-Assas

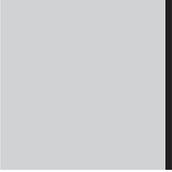
**YVES SASSIER**

Professeur émérite de la Faculté des Lettres de Sorbonne-Université



© 2022, LGDJ, Lextenso  
1, Parvis de La Défense  
92044 Paris La Défense Cedex  
[www.lgdj-editions.fr](http://www.lgdj-editions.fr)  
ISBN 978-2-275-10222-1

---



# SOMMAIRE

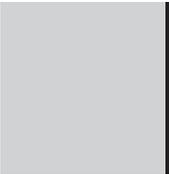
PREMIÈRE PARTIE. LES ORIGINES MÉDIÉVALES .....	11
<b>Chapitre 1. L'héritage de l'Antiquité</b> .....	13
<i>Section 1. L'héritage romain</i> .....	13
§ 1. Les formes et les structures du pouvoir .....	14
§ 2. Les fonctions du pouvoir.....	21
§ 3. Le christianisme et l'empire .....	35
<i>Section 2. L'apport germanique, l'installation dans les Gaules             et la naissance du royaume Franc</i> .....	43
§ 1. La civilisation des anciens peuples germaniques .....	44
§ 2. L'implantation dans l'empire (milieu du III <sup>e</sup> -vers 476) .....	47
§ 3. Clovis et la création du <i>regnum francorum</i> (481-511).....	51
<b>Chapitre 2. La royauté mérovingienne</b> .....	57
<i>Section 1. Le roi mérovingien et la conception du pouvoir</i> .....	58
§ 1. Les traditions proprement franques .....	58
§ 2. Royauté mérovingienne et traditions de l'empire chrétien .....	63
<i>Section 2. L'administration mérovingienne</i> .....	71
§ 1. Les auxiliaires du roi mérovingien .....	71
§ 2. Le service de la justice .....	76
<b>Chapitre 3. La royauté carolingienne</b> .....	87
<i>Section 1. Les fondements de la royauté carolingienne</i> .....	90
§ 1. Royauté biblique et restauration impériale.....	91
§ 2. L'élargissement doctrinal au temps de Louis le Pieux (814-840)	95
<i>Section 2. Les moyens de gouvernement de la royauté carolingienne</i>	101

§ 1. Assurer la cohésion par la fidélité .....	102
§ 2. Légiférer .....	105
§ 3. Administrer et juger .....	107
<b>Section 3. La première étape du déclin (840-888)</b> .....	115
§ 1. Royauté contractuelle : l'assemblée de Coulaines et ses prolongements .....	117
§ 2. La montée en puissance de certains grands : l'exemple robertien .....	120
<b>Section 4. Le dernier siècle carolingien (888-987)</b> .....	122
§ 1. Les principautés territoriales .....	123
§ 2. Le face-à-face entre robertiens et carolingiens : Robert et Hugues le Grand face à Charles III le Simple et à Louis IV d'Outremer.....	126
§ 3. Vers le changement dynastique : Hugues Capet (956/960-987) .....	129
<b>Chapitre 4. Les deux premiers siècles capétiens</b> .....	135
<b>Section 1. L'avènement de la seigneurie châtelaine         et le monde des puissants</b> .....	136
§ 1. Un nouveau mode de participation des élites au pouvoir .....	136
§ 2. Les « <i>consuetudines</i> » .....	138
§ 3. Puissance seigneuriale et assujettissement paysan .....	140
§ 4. Seigneurie châtelaine et fidélité vassalique : la question de la cohésion au sein de l'élite d'un comté ou d'une principauté .....	143
<b>Section 2. La royauté au XI<sup>e</sup> siècle</b> .....	146
§ 1. Les fondements : permanences et mutations .....	146
§ 2. La place du roi dans son royaume.....	150
§ 3. Le gouvernement royal .....	156
<b>Section 3. Le redressement royal au XII<sup>e</sup> siècle (1108-1223)</b> .....	161
§ 1. Hiérarchie féodale et suprématie royale.....	164
§ 2. Les fonctions spécifiques du roi du XI <sup>e</sup> siècle : acquis et perspectives nouvelles .....	173
§ 3. Gouvernement et administration royale : un tournant.....	184
<b>Chapitre 5. Émergence de l'État royal</b> .....	193
<b>Section 1. Vers l'État monarchique : une approche renouvelée         de l'institution royale</b> .....	198
§ 1. Éthique et propagande : le roi et la communauté nationale .....	199

§ 2. Couronne et <i>dignitas regia</i> : le « transfert de la puissance dans l'immuable » .....	203
<b>Section 2. L'essor de la souveraineté royale</b> .....	216
§ 1. Le roi, <i>princeps</i> en son royaume .....	218
§ 2. De la notion de garde générale du royaume au monopole dans le maintien de la paix publique .....	226
§ 3. Le souverain législateur .....	228
§ 4. Le justicier suprême .....	236
<b>Section 3. Le gouvernement et l'administration monarchiques</b> .....	242
§ 1. Les organes centraux : le nouveau visage du gouvernement monarchique .....	243
§ 2. Naissance d'une administration et d'une fonction publique d'État .....	259
<b>DEUXIÈME PARTIE. L'ANCIEN RÉGIME</b> .....	273
Introduction .....	275
<b>Chapitre 1. La constitution de l'État</b> .....	283
<b>Section 1. Le fondement du pouvoir</b> .....	285
§ 1. Le fondement divin .....	285
§ 2. Le fondement historique .....	297
<b>Section 2. Le principe et la forme de l'État</b> .....	306
§ 1. Le concept moderne de souveraineté .....	307
§ 2. La forme de l'État et la forme du gouvernement .....	316
<b>Section 3. L'exercice du gouvernement royal</b> .....	320
§ 1. La conscience religieuse du roi .....	321
§ 2. La persistance des limites juridiques .....	323
§ 3. La prudence politique et la raison d'État .....	328
<b>Chapitre 2. Les moyens de l'État</b> .....	341
<b>Section 1. Les organes</b> .....	341
§ 1. Les organes traditionnels de contrôle .....	343
§ 2. La rationalisation de l'organisation gouvernementale .....	365
§ 3. La décadence du gouvernement par conseil .....	378
<b>Section 2. Les agents</b> .....	380
§ 1. Le statut des agents de l'État .....	380
§ 2. La répartition des fonctions .....	385

<b>Section 3. Les actes</b> .....	393
§ 1. La monopolisation de l'édiction du droit positif .....	394
§ 2. La typologie des actes .....	407
§ 3. La dilatation de l'intervention normative .....	412
<b>Chapitre 3. Les fonctions de l'État</b> .....	423
<b>Section 1. La justice</b> .....	424
§ 1. La justice ordinaire .....	425
§ 2. La justice extraordinaire .....	428
<b>Section 2. La défense et la police</b> .....	438
§ 1. La défense .....	441
§ 2. La police .....	446
<b>Section 3. Les finances</b> .....	456
§ 1. Les finances ordinaires .....	457
§ 2. Les finances extraordinaires .....	458
§ 3. Les finances en crise .....	464
Conclusion .....	473
Tables dynastiques .....	477
Index des noms communs et des notions .....	481
Index des noms propres .....	489

---



## AVANT-PROPOS

Le présent ouvrage d'*Histoire des institutions jusqu'en 1789* est très largement tributaire de ceux qui l'ont précédé depuis la fin du XIX<sup>e</sup> siècle comme plus récemment<sup>1</sup>. Compte tenu de sa relative brièveté, il ne saurait se substituer aux grands traités qui portent sur la matière.

Son ambition est simplement d'éclairer l'évolution des institutions du passé dans une perspective qui laisse une place de choix à l'idéologie (laquelle sollicite largement la théologie, la philosophie politique et juridique), à la réflexion sur le pouvoir et à la question de la naissance de l'État moderne. Il s'agit donc de jeter des ponts entre les fondements, les formes, les moyens et les fonctions du pouvoir. Cette approche est susceptible d'offrir aux étudiants des facultés de droit, d'histoire et des instituts d'études politiques une vue d'ensemble synthétique de cette période vaste, riche et complexe. Elle permet, en outre, de proposer des clefs pour appréhender, avec le recul nécessaire, certains traits de la culture politique, juridique et étatique de la France contemporaine.

Enfin, l'approche idéologique nous semble être en parfaite harmonie avec l'un des principaux sens – le principal, sans doute, au Moyen Âge – du substantif latin *institutio* d'où dérive notre mot « institution »<sup>2</sup>. Avant de désigner le « déjà institué », cadre juridique de l'action du gouvernant et de ses agents, le mot *institutio* (tout comme le verbe dont il dérive : *instituere*, ainsi que le substantif *institutor*) a eu un double sens s'appliquant d'une part à l'acte de disposer, d'instituer ou de créer, d'autre part et surtout à l'acte d'instruire, d'enseigner<sup>3</sup>, de poser des principes, une doctrine ou une méthode, bref de guider l'homme dans ses chemine-ments, que ceux-ci lui soient purement intérieurs ou qu'ils revêtent une nature sociale et communautaire. L'expression *institutio principis* peut ainsi désigner

---

■ 1. Ces ouvrages figurent dans les bibliographies situées soit à la fin de l'introduction de chaque partie, soit à la fin des chapitres.

■ 2. Sur ces différents sens, voir en particulier l'introduction à l'édition, par J. T. Mac Neill, de l'*Institutio christianae religionis* de Jean CALVIN (*Institutes of the Christian religion*, Philadelphia, 1960).

■ 3. Les juristes connaissent bien les *Institutiones Justiniani* (Institutes de Justinien), traité de droit à l'usage des étudiants rédigé dans la première moitié du VI<sup>e</sup> siècle sous l'égide de l'empereur romain d'Orient Justinien. Vers le même temps, Boèce écrivit deux œuvres pédagogiques : le *De institutione arithmetica* et le *De institutione musica*.

l'acte d'institution ou de nomination du prince, mais signifie aussi, très souvent, l'instruction ou l'éducation du prince, l'exposé des principes qui doivent guider son comportement individuel comme encadrer ses actes de gouvernement. Aussi bien le titre *De institutione regia* de Jonas d'Orléans (vers 831) signifie-t-il en réalité « l'instruction du roi », tout comme l'*institutio principis christiani* d'Érasme (1516) ou l'*institution du prince* de Guillaume Budé (1516). La dimension idéologique se justifie donc pleinement dans un ouvrage relatant le lent essor des institutions, produits de la réflexion des hommes sur les principes, les moyens et les buts de l'action gouvernementale en même temps que des dynamiques propres aux sociétés concernées par celle-ci.

L'ouvrage est le résultat de la collaboration des deux auteurs. Néanmoins, à titre principal, la première partie, consacrée au Moyen Âge, a été rédigée par Yves Sassier, la seconde, consacrée à l'Ancien Régime, par François Saint-Bonnet.

---

# PREMIÈRE PARTIE

## LES ORIGINES MÉDIÉVALES

**1 Introduction.** – Un millénaire sépare l'avènement de Clovis de celui de Louis XII : Clovis est le roi qui, à la charnière des v<sup>e</sup> et vi<sup>e</sup> siècles, établit la domination d'un peuple, celui des Francs, sur la majeure partie de l'ancienne Gaule romaine ; Louis XII est, pour certains, le premier roi des temps modernes, pour d'autres, le dernier roi d'une monarchie « médiévale », encore guidé dans son action par une conception modérée et consensuelle du gouvernement des hommes.

À la fin du v<sup>e</sup> siècle, la monarchie de Clovis émerge de décombres qui sont ceux de la construction politique la plus durable, et la plus achevée, qu'ait connue le monde antique. Envisagé sur la longue durée, l'héritage de la Rome antique, que les historiens ont longtemps considéré comme quantité négligeable, est immense : la religion chrétienne, qui était celle des derniers empereurs romains, devient celle du premier roi de la Gaule franque, tandis que les représentants de cette religion s'apprêtent à jouer, pour près de huit cents ans, un rôle d'influence de tout premier plan dans la vie politique du nouvel empire franc, mérovingien d'abord, carolingien ensuite, d'où naîtra bientôt (843), appelé d'abord « royaume des Francs de l'ouest », le futur royaume de France. Les structures juridiques et politiques léguées par l'ancienne Rome ne résisteront certes pas aussi bien que l'Église à l'effondrement et au remplacement de la domination romaine par celle de peuples germaniques ayant leurs propres traditions de vie sociale. Mais la coexistence entre Germains et Gallo-Romains, et l'influence de l'Église, imprégnée de l'héritage romain, forgeront une pratique originale du pouvoir, où s'interpénétreront les deux traditions. Le monde médiéval, longtemps habité de forces qui tendent à limiter, voire à compromettre plusieurs siècles durant (x<sup>e</sup>-xii<sup>e</sup> s.) la croissance et la cohésion de l'État (solidarités du sang, liens personnels), n'oubliera jamais ses racines gréco-romaines ; il les redécouvrira massivement à partir du xii<sup>e</sup> siècle, et cette redécouverte marquera profondément la conception du pouvoir. Les derniers siècles du Moyen Âge seront le théâtre d'une prodigieuse construction dans laquelle les diverses traditions finiront de fusionner pour forger un seul et même legs, tendront à se fondre en une conception originale, et très forte, de l'État monarchique : où *loi salique*, *Code Justinien* et *Politiques* d'Aristote seront également sollicités au

service d'une royauté appréhendée comme investie d'une fonction publique de gestion de l'intérêt commun.

Pour comprendre l'évolution du pouvoir durant ce millénaire, il est donc essentiel de considérer, en un chapitre premier, les deux héritages qui vont se rencontrer sur le sol de la Gaule. Puis, quatre chapitres se succéderont selon un découpage chronologique : les deux premiers nous mèneront des Mérovingiens (511-751) aux Carolingiens (751-987) ; les deux derniers nous conduiront de Hugues Capet (987) à Louis XII (1498), avec une césure majeure : celle qui, au lendemain du règne fondateur de Philippe Auguste († 1223), voit débiter le temps où le royaume médiéval, pluraliste et féodal, commence à s'estomper pour donner progressivement naissance à l'État monarchique<sup>1</sup>.

## BIBLIOGRAPHIE

Chacun des chapitres de cette partie sera suivi d'une bibliographie non exhaustive, mais très suffisante pour permettre au lecteur d'approfondir les thèmes étudiés. Il convient simplement de rappeler l'existence de plusieurs manuels récents d'histoire des institutions médiévales qui fourniront de très utiles compléments de lecture :

■ R. BEAUTHIER, *Droit et genèse de l'État*, Éditions de l'Université de Bruxelles, 1997 ■ O. GUILLOT, A. RIGAUDIÈRE, Y. SASSIER, *Pouvoirs et institutions dans la France médiévale*, t. 1 : *Des origines à l'époque féodale* par O. GUILLOT et Y. SASSIER, t. 2 : *Des temps féodaux au temps de l'État* par A. RIGAUDIÈRE, Paris, A. Colin, 1994 ■ J.-L. HAROUËL (dir.), *Histoire des institutions de l'époque franque à la Révolution*, 11<sup>e</sup> éd., 2006 (partie médiévale réalisée par J. Thibaut-Payen, E. Bournazel, J. Barbey) ■ J.-F. LEMARIGNIER, *La France médiévale, Institutions et sociétés*, Paris, A. Colin, 1970 (le plus ancien, qui demeure un très grand livre) ■ N. ROULAND, *L'État français et le pluralisme (476-1792). Histoire politique des institutions publiques*, Paris, Odile Jacob, 1995 (approche anthropologique) ■ P.-C. TIMBAL et A. CASTALDO, *Histoire des institutions et des faits sociaux*, Paris, Dalloz, 11<sup>e</sup> éd., 2004. ■ Signa- lions enfin trois recueils de sources parus récemment : ■ J.-P. BRUNTERC'H, *Archives de la France, t. 1 : v<sup>e</sup>-x<sup>e</sup> s.*, 1994 (excellent choix de textes latins avec leur traduction et de très beaux commentaires) ■ G. BRUNEZ, E. LALOU, *Sources d'histoire médiévale (ix<sup>e</sup> - milieu du xiv<sup>e</sup> s.)* 1992 (de nombreux textes traduits rassemblés thématiquement et accompagnés d'une utile bibliographie) ■ J.-M. CARBASSE, G. LEYTE, *L'État royal (x<sup>ix</sup>-xviii<sup>e</sup> s.), une anthologie*, 2004 (excellent et indispensable). Tout en nous réservant parfois de donner nos propres traductions, nous renverrons souvent, en note, à ces trois recueils.

<sup>1</sup> L'auteur de la première partie souhaite adresser ses très vifs remerciements à Thierry DUTOUR, maître de conférences à Sorbonne-Université, pour la fastidieuse lecture critique de la quatrième édition qu'il avait accepté d'entreprendre. Ses remarques et ses judicieux conseils, déclinés avec l'élégance rare qu'on lui connaît, ont été très précieux et bien souvent suivis.

---

# CHAPITRE 1

## L'HÉRITAGE DE L'ANTIQUITÉ

2 À l'avènement de Clovis, en 481, l'Empire romain d'Occident, miné par deux siècles d'infiltration de peuples barbares, n'a plus de gouvernement central depuis cinq ans (476) et l'on peut considérer qu'il a cessé d'exister. La Gaule est alors le théâtre de profonds bouleversements politiques liés à l'affrontement et à l'expansion de puissants royaumes barbares. L'implantation de ces peuples n'est pas chose nouvelle : nous sommes en réalité moins en présence d'une conquête proprement dite que de grandes migrations qui ont débuté deux siècles plus tôt, modifiant profondément, au fil des temps, le visage politique et social de la Gaule.

Au moment où disparaît le pouvoir impérial, la Gaule est depuis très longtemps – plus de cinq siècles – imprégnée par la culture politique et par la civilisation romaine. Ses habitants – tout au moins ceux du monde urbain – s'expriment en latin et ont reçu le droit latin dès le principat de Claude (milieu 1<sup>er</sup> siècle). Dans la perspective qui est nôtre d'une recherche des racines de notre civilisation politique, il faut s'attacher à comprendre les permanences et les mutations que connaîtra cette région après 476. Dans ce but, il convient, quitte à se situer bien au-delà du cadre géographique de la Gaule, de faire le bilan de l'héritage, de définir les traditions propres à chacune des deux civilisations – romaine et germanique – qui coexisteront dans le cadre du nouveau royaume franc.

### SECTION 1

### L'HÉRITAGE ROMAIN

3 L'enquête portera d'abord sur les formes du pouvoir qu'a connues Rome et qu'historiographes, penseurs politiques et juristes feront connaître aux hommes du Moyen Âge (§ 1). Puis on étudiera les diverses fonctions que s'est vu assigner l'État romain pour une finalité précise : celle de l'utilité commune, de la sauvegarde de ce que les Romains appelèrent la *res publica* et dont il faudra

préalablement cerner toute la richesse conceptuelle (§ 2). Enfin, il conviendra d'évoquer un élément essentiel de la vie des sociétés de l'Antiquité qu'est la relation entre le pouvoir et le divin au moment même où une religion monothéiste, le christianisme, se voit, après trois siècles de persécutions, officiellement reconnue par l'État romain (§ 3).

## § 1. LES FORMES ET LES STRUCTURES DU POUVOIR

- 4 Distinguons ici la forme politique du pouvoir, qui concerne le sommet de l'État romain, et l'ordre administratif mis en place depuis ce sommet pour assurer l'encadrement des populations.

### A. LA FORME POLITIQUE

- 5 La légende situe la naissance de Rome en 753 avant notre ère et l'attribue à Romulus, le premier roi. L'historiographie récente préfère à cette création *ex nihilo* une évolution plus longue et plus complexe qui fait des années 620 avant J.-C. l'époque où une fédération de villages du Latium, dominée par une aristocratie foncière, celle des *patres*, et dirigée depuis environ un siècle et demi par un roi sans grands pouvoirs, est absorbée par la confédération étrusque. C'est alors que naît une cité, Rome, soumise à un monarque tout-puissant d'origine étrusque. Cette monarchie s'appuie sur le peuple et sape la puissance de la vieille aristocratie des *patres*. La royauté étrusque durera un peu plus d'un siècle, jusque vers les années 509, époque où la vieille noblesse se révolte et abolit la monarchie au profit d'un nouveau système politique que la tradition annalistique appellera *res publica* : la « chose publique », la « chose populaire », l'adjectif « *publicus* » et sa forme archaïque, « *poplicus* », étant de même racine que le substantif « *poplus* » ou « *populus* ». À partir de 509 et jusqu'à la fin du 1<sup>er</sup> siècle avant notre ère, Rome connaîtra ce régime « républicain », marqué à son apogée (milieu 1<sup>er</sup> siècle) par une sorte d'équilibre entre diverses institutions ayant chacune un fondement et une fonction propres. Puis, au terme d'un siècle de crise très profonde, naîtra sous l'égide d'Auguste un régime qui, tout en empruntant à la République, s'en distinguera immédiatement, marqué par un rapide processus de concentration des éléments constitutifs du pouvoir entre les mains d'un seul, le *princeps* (prince) ou l'*imperator* (empereur).

#### a) La Rome républicaine

- 6 La République débute alors que Rome n'a pas encore entamé l'entreprise de conquêtes qui la placera en moins de cinq siècles à la tête d'un immense empire s'étendant sur l'ensemble des régions riveraines de la Méditerranée. Durant ces cinq siècles, le régime politique évoluera sans doute sous la pression populaire mais les éléments essentiels qui caractérisent le pouvoir resteront, malgré ces pressions et en dépit de l'expansion territoriale et des prodigieuses mutations économiques

et sociales que connaîtra le monde romain, ceux d'une cité où domine la vieille aristocratie. Ces éléments essentiels sont au nombre de trois :

— le premier est constitué par le *Sénat* (terme dérivé de *senex*, signifiant vieillard), conseil suprême de la cité formé des chefs des grandes familles, les *patres*, et des anciens hauts magistrats. Cette assemblée détient ce que les sources du temps appellent l'*auctoritas* (autorité). Le mot a la même racine (*aug-*) que le verbe *augere* (accroître, renforcer) ou que les substantifs *augur*, *augurium* (augure, interprétation des signes, présage). Appliqué au Sénat, il signifie que tout avis du Sénat, ou *senatus consultum* (senatus-consulte), est réputé être inspiré par les dieux, et qu'il est par conséquent dans l'ordre des choses que, sans avoir à lui seul valeur exécutoire, il soit ressenti par tous comme devant orienter et guider l'action des autres pouvoirs. C'est en utilisant son *auctoritas* que le collège des sénateurs valide les décisions prises par les magistrats et, tout au moins aux deux premiers siècles de la République (à la fin du iv<sup>e</sup> siècle ou au début du iii<sup>e</sup>, le Sénat perd son droit de ratification *a posteriori*, son accord intervenant désormais avant le vote, et il se peut qu'il ait perdu assez vite, durant le siècle qui a suivi, ce droit de validation préalable), par les assemblées du peuple, cette validation étant comprise comme donnant à ces décisions pleine force juridique.

— le deuxième est constitué par les magistrats de la cité, les principaux de ces magistrats étant les deux *consuls* qui détiennent la fonction gouvernementale, les *préteurs* chargés de l'administration de la justice, enfin le *censeur* qui a en charge le recensement des citoyens et la sauvegarde des mœurs. Désigné par une loi votée par une assemblée des citoyens, tout haut magistrat est détenteur d'une *potestas* (puissance) dont le contenu varie d'une magistrature à l'autre : il s'agit d'un pouvoir d'édiction assorti d'un pouvoir coercitif, d'un pouvoir de contrainte que le magistrat exerce seul (sauf à encourir éventuellement le *veto* d'un collègue puisque certaines magistratures – c'est le cas du consulat – sont collégiales) dans le respect des lois de la cité. Toutefois, il est conforme à la tradition des anciens et par conséquent normal que, dans l'exercice de sa *potestas*, le magistrat se soumette à l'*auctoritas* du Sénat qui peut ainsi, soit inspirer son action, soit intervenir après la décision et ratifier, renforcer (*augere*), valider celle-ci. Certains magistrats supérieurs (consul et préteur) possèdent en outre – on pourrait dire qu'ils l'incluent dans leur *potestas* – un pouvoir de commandement nommé *imperium*, délivré (en même temps que l'*auspicium*) par une loi spéciale des comices curiates et étroitement lié au pouvoir de prendre les auspices, c'est-à-dire de consulter les Dieux. L'*imperium* comprend le pouvoir de commandement et de discipline aux armées, ainsi que la juridiction civile et criminelle dans les provinces : il s'agit alors de l'*imperium militiae* exercé exclusivement à l'extérieur de l'enceinte sacrée (*pomerium*) de Rome. Il comprend aussi, seules autorisées à l'intérieur de Rome, des activités civiles et politiques telles que la convocation des assemblées du peuple (comices tributes), les propositions de lois, la réunion du Sénat, ou encore l'activité judiciaire (aux mains des deux préteurs, l'un chargé des procès entre citoyens : le préteur urbain ; l'autre chargé des procès entre étrangers – *peregrini* – ou entre étranger et citoyen romain : le préteur pérégrin, créé plus tardivement, en 242 av. J.-C.), ainsi qu'un pouvoir punitif, que peut suspendre le droit de recours au peuple (*provocatio ad populum*) reconnu à la fin du iv<sup>e</sup> siècle à tout citoyen.

— Enfin, le dernier élément réside dans les assemblées de citoyens ou *comices* (*comitia*). L'on n'insistera pas ici sur la pluralité de ces assemblées (centuriates, curiates, tributes), ni sur leurs fonctions respectives. L'une des principales fonctions des *comices* est, à côté de la désignation (*comices centuriates*)<sup>1</sup> et de l'investiture (*comices curiates*)<sup>2</sup> des hauts magistrats, l'adoption des lois que leur propose le magistrat qui les préside (*comices tributes*)<sup>3</sup>. Il n'existe à Rome aucun pouvoir d'initiative des assemblées, aucune prise de parole ni pouvoir de discussion en leur sein : le peuple attend qu'on l'interroge et répond par « oui » ou par « non » à la question posée<sup>4</sup>. Certes, selon un usage constant depuis les premières décennies du III<sup>e</sup> siècle avant notre ère, le vote dans les assemblées du peuple est précédé d'une *contio* (plur. : *contiones*), large réunion préparatoire au cours de laquelle celui qui « porte la loi » (*legislator*) promeut le contenu de sa proposition et sonde la réaction de ses auditeurs populaires. Il n'en demeure pas moins que ce sont, aux III<sup>e</sup> et II<sup>e</sup> siècles (jusqu'aux années 130), le magistrat et derrière lui le Sénat qui jouent le rôle essentiel, et le vote final procède plus d'un *consensus* que d'une volonté propre du peuple.

En somme, durant la majeure partie de l'époque républicaine et jusqu'aux crises sociales du II<sup>e</sup> et du I<sup>er</sup> siècle, c'est bien le Sénat aristocratique qui dirige la vie politique romaine, non sans tenir compte, dans les orientations qu'il dicte, de l'existence de puissants contre-pouvoirs représentant la plèbe, c'est-à-dire la masse de ceux qui, au sein du *populus*, n'appartiennent pas à la caste supérieure formée des familles patriciennes : tribuns (chefs élus par la plèbe) et assemblées de la plèbe (*concilia plebis*) sont capables de paralyser la vie politique romaine, et donc d'imposer au régime une ligne conciliant les intérêts du peuple avec ceux de l'oligarchie dominante. Les *concilia plebis* deviendront eux aussi – allant même jusqu'à dépasser très largement l'activité des comices tributes dans cette fonction – producteurs de règles de portée générale ayant, depuis une *lex Hortensia* de 287, exactement la même valeur que la *lex* votée par les comices. Retenons toutefois que, sous une apparence de *libertas* du peuple, entendue comme l'exercice par tout citoyen de ses droits politiques, le régime est à de nombreux égards conservateur : « une oligarchie parée d'atours démocratiques », selon une pertinente

■ 1. Les citoyens y sont répartis selon leur fortune en cinq classes, la première classe, celles des citoyens les plus riches étant divisée en 98 centuries sur les 193 qui composent l'assemblée. Le vote a lieu par centurie et s'arrête lorsque la majorité de 97/193 est atteinte. Le système, fait pour donner la parole à ceux qui ont la capacité matérielle de contribuer le plus à la vie publique et à la défense de la cité, est en réalité oligarchique.

■ 2. Vestiges de l'ancienne assemblée de l'époque royale, les trente curies sont représentées à l'époque républicaine par les trente licteurs. Ce sont eux qui attribuent au magistrat désigné, par une *lex curiata*, dite aussi *lex de imperio*, le droit de prendre les auspices, c'est-à-dire de recueillir l'assentiment de Jupiter, et d'agir en conséquence par *imperium*.

■ 3. Les citoyens y sont répartis, selon leur domicile, en 35 tribus territoriales dont 4 pour la ville de Rome et 31 pour les campagnes, ce qui écrase la représentation urbaine et privilégie les riches propriétaires terriens. Le vote de la loi a lieu par tribu. Le vote s'arrête dès que la majorité de 18/35 est atteinte. Les *concilia plebis* sont organisées sur cette base (en sont seuls exclus les membres des familles patriciennes).

■ 4. Le magistrat lit devant le peuple le texte de la loi et cette lecture s'accompagne d'une *rogatio* (demande faite au peuple) illustrée par la formule rituelle « *velitis jubeatis* » adressée aux comices tributes. Le vote intervient alors par « oui » ou par « non ». La formule du « oui » est *uti rogas* (« comme tu le demandes »), celle du « non » est *antiquo jure utimur* (« nous gardons l'usage du droit ancien »).

expression de D. Hiébel. La primauté du Sénat aristocratique sera longtemps sauvegardée par son emprise sur les magistratures, le plus souvent occupées par des membres de la *nobilitas*, par cette dispersion de la puissance publique liée à la multiplicité et à la collégialité des magistratures, enfin par un dialogue, souvent productif de *consensus*, noué avec les représentants de la plèbe. À l'inverse, la crise agraire (v. 133 av. J.-C.) et le rude combat du dernier siècle de la République entre *optimates* et *populares*, tout en favorisant la concentration de l'*imperium* et de la *potestas* entre les mains d'hommes « providentiels » (Marius, Sylla, Pompée, César, Octave), contribueront à saper l'*auctoritas* du Sénat et, finalement, à modifier très profondément le régime républicain au profit du dernier de ces hommes providentiels, Octave-Auguste.

*b) L'Empire (27 av. J.-C. – 476 ap. J.-C.)*

7 Il convient ici de distinguer deux phases de l'histoire de la monarchie impériale : la première, le Haut-Empire, débute avec Auguste (– 27) et s'achève en même temps que l'anarchie militaire qu'a connue le III<sup>e</sup> siècle (284). Le Bas-Empire débute avec le règne de Dioclétien qui met fin à cette anarchie (284) et s'étend jusqu'à la chute de l'Empire Romain d'Occident.

8 **Le Haut-Empire.** – C'est en janvier de l'an 27 avant l'ère chrétienne qu'Octave, neveu et fils adoptif de César, fonde un nouveau régime que les historiens ont appelé de deux façons : « Principat » (terme dérivé de *princeps/prince*), ou « Empire » (terme dérivé du mot *imperium*). Depuis les premières crises du II<sup>e</sup> siècle (Les Gracques, 133 et 121 av. J.-C.), certains personnages avaient vainement tenté, en usant de pouvoirs exceptionnels, c'est-à-dire d'une *potestas* illimitée contraire à la tradition républicaine, d'introduire de force dans l'État romain des réformes propres à adapter les institutions et les structures sociales de la cité à l'immensité de l'empire que Rome venait de créer autour de la Méditerranée. Le dernier, César, accusé de vouloir rétablir à son profit la royauté, avait été assassiné en mars de l'an 44 avant J.-C.

La carrière d'Octave commence au lendemain de cet assassinat. En 13 ans, l'héritier de César triomphe de ses rivaux, et principalement de Marc Antoine (bataille d'Actium en 31) qui, depuis l'Égypte, avait prétendu établir une royauté sur l'ensemble du monde romain. L'habileté d'Octave sera de s'attacher à présenter son parcours politique comme un ensemble d'actions conduites à titre privé en vue de sauver la *res publica*, et par conséquent comme pleinement acceptable au regard de la tradition républicaine. Le 13 janvier 27, Octave se présente devant le Sénat comme celui qui, par ses hauts faits, vient de restaurer la *res publica*. Trois jours plus tard, un *senatus-consulte* lui décerne le surnom d'Auguste, dérivé d'*augurium* et d'*auctoritas* : jusqu'alors jamais attribué à un homme, ce surnom signifie que le Sénat, seul siège collectif de l'*auctoritas*, reconnaît à son détenteur une *auctoritas* incomparable. Revendiquant d'être « le premier de tous par l'*auctoritas* », Octave-Auguste n'en prétend pas moins, en matière de *potestas*, se soumettre à la règle

républicaine de la collégialité, et c'est en cela qu'avec intelligence il donne l'apparence de respecter la nature républicaine du régime<sup>5</sup>.

Le nouveau pouvoir conserve de fait bien des institutions du précédent : Auguste et ses successeurs maintiendront le Sénat, les magistratures républicaines et, tout au moins jusqu'à la fin du premier siècle, un semblant de fonction législative des assemblées du peuple ainsi que l'idée (qui cessera bientôt d'être traduite dans les faits, mais demeurera comme fiction) que toute magistrature – et la dignité impériale elle-même – est élective. Il reste que, très vite, le régime prend des orientations décisives qui en modifient fondamentalement la nature : d'une part, il évolue vers une conception nouvelle de la légitimité du pouvoir, où la puissance personnelle fondée sur la richesse, sur la force des liens de clientèle, sur le prestige du chef militaire et la fidélité de l'armée, sur la pratique, attestée à maintes reprises, de serments publiquement prêtés à l'empereur en Italie comme dans les provinces, s'allie à l'hérédité<sup>6</sup> pour venir concurrencer, voire rendre parfaitement théorique et illusoire le principe électif<sup>7</sup>. L'intervention formelle des assemblées investissant l'empereur par une *lex de imperio* cesse probablement vers la fin du 1<sup>er</sup> siècle, remplacée par une investiture tout aussi formelle par le Sénat. Le déclin que connaît l'institution sénatoriale laisse ainsi libre champ au principe dynastique, combiné dans les périodes les plus troublées avec les coups de force militaires. D'autre part le régime évolue dans le sens d'un renforcement continu de la prérogative impériale. L'*auctoritas* du Sénat, dont le recrutement est à la discrétion du prince, restera toujours subordonnée à celle de l'empereur. Lorsque ce dernier consulte le Sénat, la question qu'il pose suggère la réponse souhaitée, et c'est toujours celle-ci que contient le *senatus consulte*, lequel peut en conséquence être imputé à l'*auctoritas* du prince. Quant aux magistratures anciennement républicaines, elles seront très vite, sans pour autant disparaître, relayées par des charges publiques nouvelles créées à la discrétion de l'empereur, dont les titulaires seront les agents directs (*agentes*) du prince, exerçant par délégation une part de la *potestas* impériale. En définitive, le prince ne s'est jamais contenté de détenir une *auctoritas* prééminente : dès l'origine, il s'est imposé, en modifiant profondément l'ensemble des mécanismes décisionnels, comme la source de toute *potestas* nouvelle, ce qui signifie que sa *potestas* est elle-même devenue prédominante sur toute autre.

- 9 **Le Bas-Empire.** – Aux lendemains d'un demi-siècle d'anarchie militaire (235-284) qui a vu se succéder une quarantaine d'empereurs et passer les premières vagues d'invasions, le règne de Dioclétien (284-305) marque une tentative de réforme au sommet de l'État. C'est la création empirique d'un système de gouvernement, la tétrarchie, imposé par les nécessités de la défense. À la tête de l'Empire dont l'unité est officiellement conservée, deux empereurs, ayant le titre d'Auguste, se répartissent le pouvoir suprême sur une base territoriale : à Dioclétien l'Orient

■ 5. *Res Gestae divi Augusti*, Paris, éd. Gagé, 1935.

■ 6. Avec une alternance entre la tendance à l'hérédité par le sang, qui marque la dynastie julio-claudienne, et la solution de l'hérédité par l'adoption qui s'impose sous les Antonins.

■ 7. Dans le courant du 1<sup>er</sup> siècle, la *libertas* du peuple change de sens : les droits politiques du citoyen, qui s'exprimaient auparavant par l'élection ou le vote de la loi au sein des assemblées du peuple, tendent à s'effacer devant cet autre impératif qu'est la sauvegarde des individus et de leurs biens (*securitas*) dont le prince a la charge.

avec une prééminence traduite par l'idée qu'il tient sa mission divine du dieu suprême, Jupiter, tandis que son collègue d'Occident, Maximien, tient sa mission d'Hercule. Chaque « Auguste » s'adjoint un « César » qu'il a adopté et qui doit lui succéder. En théorie, le principe unitaire fait que le pouvoir est censé être exercé conjointement et que la législation doit faire l'objet d'une décision collégiale. Dans son évolution, c'est pourtant bien une scission qu'après le règne unitaire (324-337) du premier empereur chrétien, Constantin le Grand (312-337), et malgré quelques courtes phases de retour de l'unité (350-363 392-395), réalisera la pratique du pouvoir en séparant les chancelleries, les bureaux centraux et les grands services de l'État romain (trésor, justice, armée).

Le début du Bas-Empire est aussi un temps où l'empereur cesse d'être considéré comme le premier des citoyens pour devenir un monarque absolu et un « maître », un *dominus*. L'évolution a sans doute débuté dans le courant du II<sup>e</sup> siècle avec la pénétration à Rome d'un fort courant oriental qui sacralise la fonction et forge une sorte de « suréminence » pour un monarque célébré à la manière d'un dieu, apte à décider de tout, ne laissant plus le moindre rôle politique aux magistrats ni même au Sénat, progressivement privé de ses anciennes compétences juridictionnelles et législatives. Toute décision gouvernementale relève de l'empereur, entouré d'un conseil désormais appelé « *consistoire sacré* », à la fois tribunal suprême et lieu où s'élabore au nom du « maître » une législation de plus en plus abondante. La christianisation de l'Empire, si elle modifie singulièrement la relation du monarque à la divinité (*infra*), n'empêche en rien la monocratie impériale de se maintenir, voire de renforcer son emprise sur le territoire.

## B. | L'ORDRE ADMINISTRATIF

10 Nous l'avons brièvement constaté plus haut : à partir de la seconde moitié du IV<sup>e</sup> siècle avant notre ère, Rome s'est lancée, en Italie d'abord, puis sur toutes les rives de la Méditerranée et vers l'ouest de l'Europe, dans une politique d'expansion par absorption des cités ou des peuples vaincus : elle a fait un choix que n'avaient pas fait les cités de la Grèce classique, celui de bâtir un vaste empire qu'il a fallu administrer. L'on peut s'attacher ici au seul cas de la Gaule, dont la conquête (51 av. J.-C.) a précédé d'un quart de siècle l'avènement de l'Empire. L'on se situera d'abord dans la période qui va de la conquête à la fin du Haut-Empire, puis dans celle qui commence avec le règne de Dioclétien.

### a) Avant le Bas-Empire

11 Comme les autres territoires soumis à Rome, la Gaule est divisée en provinces, ici au nombre de quatre. La plus anciennement acquise (fin II<sup>e</sup> siècle avant J.-C.) est la *Narbonnaise*, qui est une province dite « sénatoriale », administrée sous le contrôle du Sénat par un magistrat appelé « proconsul ». Le reste de la Gaule, conquis plus tardivement, comprend trois provinces « impériales » dans lesquelles l'empereur, qui a en charge son administration, est représenté par un légat relevant directement de lui : *Aquitaine* (des Pyrénées à la Loire), *Lyonnaise* (entre Loire et Seine), *Belgique* (au nord de la Seine et de la Marne). Au-dessous de la province

apparaît dès le temps d'Octave-Auguste, dans l'ensemble de la Gaule, un rouage d'administration territoriale appelé à une très longue vie, qui portera le nom classique de *cité* (*civitas*). Ce découpage en cités a des racines plus anciennes : lorsqu'il a conquis la Gaule, César a constaté l'existence de nombreuses ethnies celtes que, selon l'usage gréco-romain, il a qualifiées de cités (Tacite en fera de même avec les « tribus » germaniques) du fait que chacune de ces tribus avait un territoire. C'est cette vieille organisation politique et territoriale des tribus qu'après la conquête les Romains ont utilisée pour en faire le rouage de base de l'administration du pays. Chaque « cité » celte avait eu, à défaut de véritable agglomération principale, un lieu privilégié de rassemblement périodique – culte ou marché – dont Rome fera une capitale, siège d'une trilogie d'organes reprenant en petit – par une sorte de réplication (tardive) des structures politiques de la cité hégémonique – le modèle de la Rome républicaine : un Sénat ou *curie* municipale, composée de *curiales* ou d  curions, deux magistrats ou *duumviri* nommés par la curie et chargés de la gestion quotidienne, une assemblée des citoyens sans grands pouvoirs. Cette institution des cités a été une exceptionnelle réussite : elle a eu pour effet de fixer des populations jusqu'alors instables, de leur fournir un cadre dans lequel les élites locales, ralliées à l'Empire, ont eu pendant deux siècles et demi la réelle possibilité de s'auto-administrer sous la tutelle relativement légère des l  gats impériaux ; un cadre qui allait perdurer bien au-delà de l'Empire, voire bien au-delà du Moyen âge puisque, de nos jours, la carte des préfectures de département correspond dans la grande majorité des cas à celle des chefs-lieux des cités établies en Gaule par l'Empire.

Revenons un instant vers les niveaux supérieurs pour évoquer en premier lieu la fonction du gouverneur impérial : conformément à la vieille tradition romaine des hautes magistratures, le légat est, par délégation impériale, titulaire d'un *imperium* qui l'habilite à l'exercice d'une juridiction civile (sauf appel devant l'empereur) et au commandement militaire des légions ; et pour évoquer en second lieu cette pratique annuelle du conseil des trois Gaules (Aquitaine, Lyonnaise, Belgique) réuni au mois d'août (le mois d'Auguste)    Lyon : une assemblée à la fois politique et religieuse, vestige des anciens rassemblements de la Gaule indépendante et témoignage de la persistance d'un sentiment identitaire accepté, voire protégé par les empereurs. Pendant tout le Haut-Empire, les délégués des trois Gaules pourront ainsi, tout en célébrant le culte de Rome et d'Auguste en même temps que leurs propres fêtes religieuses, faire connaître à l'empereur leurs éloges et leurs bl  mes concernant l'administration des gouverneurs impériaux.

### *b) Au Bas-Empire*

- 12 Passé le Haut-Empire, en corélation avec l'instauration de la t  trarchie, ce régime d'administration relativement libéral ne survivra pas au contrôle économique de plus en plus sévère et à l'accentuation de la fiscalité, bref, aux progrès d'un étatisme considéré comme l'unique moyen de juguler les menaces extérieures. Dioclétien multiplie les provinces afin de renforcer cette emprise sur le territoire : dans l'ensemble de l'Empire, leur nombre est plus que doublé (de 48 à 104), tandis que sont cr  s, au-dessus des provinces, des diocèses dirigés par des vicaires (14 au temps de Dioclétien) et groupés en préfectures du prétoire. En Gaule même, le