

ÉTUDES SUR LES INSTITUTIONS ROMAINES

LA

DICTATURE

PAR

E. SERVAIS

ANCIEN PRÉSIDENT DU GOUVERNEMENT DU GRAND-DUCHÉ DE LUXEMBOURG



PARIS

ERNEST THORIN, EDITEUR

Libraire du Collège de France, de l'École normale supérieure,
des Écoles françaises d'Athènes et de Rome

7, RUE DE MÉDICIS, 7

—
1886

ÉTUDES SUR LES INSTITUTIONS ROMAINES

LA DICTATURE

ETUDES SUR LES INSTITUTIONS ROMAINES

La Dictature.

I

La dictature, qui fut une institution à laquelle s'appliquaient certaines règles, forme seule le sujet de cette étude. Nous ne parlerons pas de celle que les désordres et les guerres civiles produisirent pendant les derniers temps de la République, et qui consistait dans la domination qu'un seul exerçait en dehors des lois, en s'appuyant tant sur l'armée que sur un parti.

La dictature fut créée vers la dixième année de la République (1), en vertu d'une loi (2) votée par le peuple, qui cependant ne comprenait pas, comme le prétend Denys, combien les patriciens pouvaient en abuser contre lui (3); elle était la plus élevée en rang de toutes les magistratures; elle appartenait à la catégorie de celles qu'on appelle extraordinaires, parce qu'elles ne fonctionnaient pas en tout temps.

La charge de dictateur n'était remplie que par un seul magistrat (4). Deux fois seulement il y eut deux dictateurs en même temps; mais c'était pendant la deuxième guerre punique.

(1) Cic., *De rep.*, 2, 22 : « Atque his ipsis temporibus dictator est institutus, decem fere annis post primos consules. »

(2) T.-L., 2, 18 : « Ita lex ferebat de dictatore creando lata. »

(3) Denys, 5, 70 : Le parti populaire, dans l'ignorance de la portée de la décision du Sénat concernant la dictature, résolut de lui donner force de loi.

(4) T.-L., 23, 23 : « Is ubi cum lictoribus in rostra ascendit, neque duos dictatores tempore uno, quod nunquam antea factum esset, probare se dixit... Quæ immoderata fors, tempus ac necessitas fecerint iis se modum impositurum. » Plut., *Fabius*.

Dans l'un de ces cas, leurs pouvoirs furent rendus égaux par une décision du peuple (1) ; dans l'autre, ils ne furent pas les mêmes (2).

Les patriciens pouvaient d'abord exclusivement arriver à la dictature ; elle fut rendue accessible aux plébéiens peu de temps après que le consulat le fut devenu (3). Il était permis au même citoyen de remplir plusieurs fois cette dignité (4). Cependant on ne rencontre plus de cas de ce genre après l'admission des plébéiens aux grandes magistratures.

Le Sénat décidait s'il y avait lieu de nommer un dictateur ; il exerçait ce droit avec une grande latitude. Il faisait placer à la tête de l'administration de la république un de ces hauts magistrats lorsqu'un grand danger la menaçait (5), soit qu'il provînt d'une guerre qui avait éclaté (6), soit qu'il fût le résultat de dissensions entre les citoyens qui avaient troublé l'ordre à l'intérieur (7). Il se laissait diriger aussi par les intérêts politiques du parti patricien et recourait à la dictature pour entraver l'adoption ou l'exécution (8) de mesures favorables aux plébéiens, telles que la loi concernant leur élection comme consuls. Le manque de confiance dans les hommes qui étaient revêtus du consulat ou du tribunat consulaire (9), les inquiétudes que faisaient naître les divisions qui existaient

(1) T.-L., 22, 25, 26. Cic., *De leg.*, 3, 3.

(2) T.-L., 23, 22, 23. Plut., *Fabius*.

(3) T.-L., 7, 17.

(4) T.-L., 4, 21, 23. 6, 42 : « Fama repens gallici belli illata perpulit civitatem, ut Marcus Furius dictator quintum diceretur. »

(5) Vellejus Paterculus, 2, 28 : « Dictatoris imperio priores ad vendicandum maximis periculis rempublicam usi sunt. » T.-L., 4, 56 : « Senatus extemplo, quod in trepidis rebus ultimum auxilium erat, dictatorem dici jussit. » 6, 38. Denys, 5, 57. Plut., *Camille et Fabius*. Appien, *Annibal*.

(6) T.-L., 3, 36. 4, 17, 23, 31, 46, etc.

(7) T.-L., 4, 13. 6, 11. Cic., *De leg.*, 3, 3 : « Ast quando duellium gravius, discordiaeque civium escunt, unus ne amplius sex menses si senatus creverit... populi magister esto. »

(8) T.-L., 6, 38 : « Principio statim anni ad ultimam dimicationem de legibus ventum est ; et quum tribus vocerentur, nec intercessio collegarum latoribus obstaret, trepidi patres ad duo ultima auxilia, summum imperium summumque ad civem decurrunt ; dictatorem dici placuit ; dicitur Camillus » 7, 22, 24. 9, 7.

(9) T.-L., 3, 26 : « Nautium consulem arcessunt, in quo quum parum praesidii videretur dictatoremque dici placeret, qui periculosam rem restitueret, L. Cincinnatus consensu omnium dicitur. » 8, 15. 9, 7. 24, 7.

entre eux (1), l'opinion favorable qu'on avait d'un citoyen qui avait géré avec succès les affaires de la république, exerçaient également de l'influence sur la détermination du Sénat (2).

Ce corps s'attribua encore le droit de faire nommer des dictateurs à pouvoirs limités, que ne prévoyait pas la loi primitive. Ces derniers n'intervenaient pas dans l'administration générale de la république; mais ils étaient chargés de remplir une mission déterminée (3) ou d'accomplir simplement un acte politique (4) ou religieux (5), soit que les magistrats ordinaires fussent empêchés, soit qu'il s'agit d'une affaire pour laquelle on voulait augmenter le prestige ou l'autorité du magistrat qui avait à s'en occuper. Le plus souvent on recourait à des nominations de ce genre pour pourvoir à la présidence des comices électoraux (6). Une a eu lieu uniquement pour qu'un consul qui ne paraissait pas disposé à obéir à un ordre que le Sénat voulait lui faire transmettre, pût y être forcé par un magistrat dont le pouvoir était supérieur (7).

Il semble que dans les divers temps le Sénat ait été plus ou moins porté pour la dictature, sans cause qu'on puisse apprécier; il y eut des périodes pendant lesquelles des dictateurs furent fréquemment nommés, et d'autres pendant lesquelles cela arriva rarement. Immédiatement après la publication des lois liciniennes, il y en eut quatorze en dix-neuf ans, qui ne furent nullement tous nommés pour entraver l'exécution de ces lois (8).

(1) T.-L., 4, 26 : « Senatui dici dictatorem placuit; ante omnia pravitas consulum discordiaque inter ipsos, et certamina in consiliis omnibus terrebant. » 4, 46.

(2) T.-L., 4, 46 : « Et, quod plurimum animorum fecit, ex senatusconsulto dictator dictus Q. Servilius priscus, vir, cujus providentiam, quum multis aliis tempestatibus ante experta civitas erat. » 6, 6, 38, 8, 29.

(3) T.-L., 9, 26 : « Quaestiones decretæ, dictatoremque quaestionibus exercendis dici placuit. »

(4) T.-L., 23, 22 : « Dictatoremque creari placuit qui senatum legeret. »

(5) T.-L., 7, 29 : « Librosque inspectis, quum plena religione civitas esset, senatus placuit dictatorem feriarum constituendarum causa dici. » 7, 3, 8, 16, 40, 9, 34.

(6) T.-L., 8, 23, 9, 7, 25, 2. « Sed quia consules bello intentos avocare non placebat. Tib. Sempranius consul comitiorum causa dictatorem dixit Claudium Centonem. » 27, 5, 30, 39.

(7) T.-L., 38, 24 : « Dictator ad id ipsum creatus, pro jure majoris imperii, consulem in Italiam revocavit. »

(8) T.-L., 7, f. 7, 18.

Le Sénat a pu user de sa prérogative d'ordonner la nomination d'un dictateur sans rencontrer jamais beaucoup d'opposition. On peut s'en étonner, car il devait profondément blesser quelquefois les magistrats dont sa décision diminuait la haute position que la volonté du peuple leur avait conférée, et auxquels elle infligeait dans bien des cas une véritable humiliation que certes ils n'étaient pas disposés à considérer comme méritée. Il est assez curieux que, lorsque les consuls ou les tribuns militaires avec pouvoir consulaire, cherchaient à empêcher des sénatus-consultes qui ordonnaient la nomination de dictateurs, les tribuns intervenaient pour faire échouer ces tentatives (1).

Le dictateur devait être choisi parmi les personnages consulaires (2), c'est-à-dire parmi les citoyens auxquels le peuple avait accordé la plus haute marque de sa confiance. Cette règle ne paraît cependant pas avoir été rigoureusement observée (3). Une atteinte y a même été portée qui ne s'accorde pas avec la gravité romaine. Pendant la deuxième guerre punique, le consul Appius Pulcher, mécontent de devoir nommer un dictateur pour le remplacer dans le commandement de l'armée, appela à remplir cette charge un homme de la plus basse classe qu'on força cependant à abdiquer (4). Les consuls ou les tribuns consulaires en fonctions n'étaient pas désignés comme dictateurs. La décision du Sénat en vertu de laquelle leur nomination aurait été faite tendait, en effet, précisément à leur substituer un autre citoyen dans la direction des affaires de la république. Le premier et le second dictateur furent cependant

(1) T.-L., 4, 26 : « Hoc satis constat ad alia discordes in uno adversus patrum auctoritatem consensisse, ne dicerent dictatorem; donec, quum alia aliis terribiliora afferrentur, nec in auctoritate senatus consules essent; Q. Servilius priscus, summis honoribus egregie usus, vos, inquit, tribuni plebis, quoniam ad extrema ventum est, senatus appellat, ut in tanto discrimine reipublicae dictatorem dicere consules pro vestra potestate cogatis... tribuni pro collegio pronuntiant placere consules senatui dicto obedientes esse. Si adversus consensum amplissimi ordinis tendant, in vincula se eos duci jussuros. Consules a tribunis quam a senatu vinci maluerunt. » 4, 56. 5, 9, 27, 5.

(2) T.-L., 2, 18 : « Consulares legere, ita lex ferebat de dictatore creando lata. »

(3) T.-L., 8, 12 : « Manlius consul L. Papirium Crassum qui tum forte erat praetor dixit. »

(4) T.-L., Ep., 19 : « Claudius Pulcher, consul, jussus dictatore qui dicere, Claudium Gliciam dixit sortis ultimae hominem. »

choisis parmi les consuls de l'année (1); il y eut encore plus tard un autre cas de ce genre (2). Nous en parlerons plus loin avec quelques détails.

La nomination du dictateur n'appartenait pas au Sénat, mais à l'un des consuls ou à l'un des tribuns consulaires, c'est-à-dire à un élu du peuple. La question de savoir lequel des magistrats qui étaient en même temps en fonctions devait l'accomplir n'était pas réglée d'une manière invariable. Le droit de nomination était exercé par celui auquel le Sénat s'adressait (3) ou par celui qui pendant le mois avait le commandement (4). L'on s'accordait aussi à ce sujet (5) et l'on s'en rapportait même au sort (6). L'on s'arrangeait, sans doute, selon l'humeur des magistrats auxquels on avait affaire, selon qu'ils étaient réunis dans le même endroit ou non, selon qu'ils se trouvaient à Rome ou ailleurs.

Le Sénat, s'il ne nommait pas le dictateur, désignait souvent le candidat qui était proclamé (7); il ne paraît pas qu'il ait eu le droit d'imposer sa volonté à ce sujet, quoique, sur sa recommandation, un consul ait procédé à la nomination de son plus grand ennemi (8). Il y eut des consuls qui firent les choix qui leur convenaient le mieux, quelque désagréables qu'ils fussent au Sénat; tels sont notamment ceux qui portèrent sur des plébéiens (9). Voici des faits qui indiquent que des nominations de cette espèce pouvaient exiger de ce corps une bien grande résignation. Le consul Mamercinus Aemilius lui était hostile et ne craignait pas de l'attaquer publiquement devant le peuple avec la violence propre aux tribuns. Son collègue Publius

(1) T.-L., 2, 18. Denys, 5, 7. Denys, 6, 2.

(2) T.-L., 8, 12.

(3) T.-L., 8, 23 : « L. Cornelio litterae missae ut dictatorem diceret. » 9, 18.

(4) T.-L., 8, 12 : « Aemilius cujus tum fasces erant collegam dictatorem dixit. »

(5) T.-L., 4, 21 : « Dictatorem dici a. Servilum placet. Virginius dum collegam consuleret, permittente eo, nocte dictatorem dixit. » 9, 7.

(6) T.-L., 4, 26 : « Sors ut dictatorem diceret, nam ne id quidem convenerat, Quinctio evenit. » Denys, 5, 71.

(7) T.-L., 4, 17 : « Senatus, ut in trepidis rebus, Mamercum Aemilium dictatorem dici jussit. » 4, 21, 23, 46. 7, 12. 8, 17.

(8) T.-L., 9, 38.

(9) T.-L., 7, 17 : « Adversus cum terrorem dictator C. Marcius Rutilus primus de plebe dictus. Id vero indignum videri patribus, etiam in promiscuo dictaturam esse. » 8, 22, 23.

Philo, qui appartenait à l'ordre aux plébéiens, tolérait ces attaques. Le Sénat, pour se débarrasser de ces deux magistrats, ordonna la nomination d'un dictateur. Sa décision fut exécutée, mais d'une manière peu conforme à ses désirs. Aemilius, qui nomma le dictateur, désigna Publilius. Celui-ci remplit son mandat sans qu'on cherchât à l'en empêcher, soit parce qu'il lui aurait été conféré par un collègue, contrairement à l'usage, soit parce qu'il aurait été vicié par une de ces causes que le collège des augures constatait lorsqu'on voulait écarter un personnage qui déplaisait. Publilius Philo jouissait d'une popularité qui le rendait redoutable; le Sénat dut l'accepter et continuer à subir les récriminations auxquelles il avait voulu se soustraire (1).

En présence de tous ces faits, on peut admettre que la désignation du dictateur était le plus souvent le résultat d'un accord qui est intervenu entre le Sénat et les consuls, et que lorsqu'il n'en était pas ainsi, elle avait lieu d'ordinaire sous l'influence du Sénat, et pouvait être le fait aussi des consuls exclusivement, selon leurs dispositions et les circonstances au milieu desquelles l'acte s'accomplissait. La proclamation du dictateur par un des consuls était dans tous les cas requise comme une formalité indispensable.

Pendant la deuxième guerre punique, le peuple désigna deux fois un dictateur. Il éleva à cette dignité Fabius Maximus, mais avec le titre de prodictateur seulement, parce qu'il ne pouvait pas être proclamé par un des consuls, qui tous les deux se trouvaient à la tête d'armées avec lesquelles les communications étaient interrompues (2). Q. Fulvius fut plus tard, sur la proposition des tribuns, revêtu de la dictature en vertu d'un plébiscite. Nous croyons devoir rappeler comment cette nomination

(1) T.-L., 8, 12 : « Alienatus ab senatu Aemilius seditiosis similem tribunatibus deinde consulatum gessit; nam neque quoad fuit consul, criminari apud populum patres destitit, collega haud quoquam adversante quia et ipse de plebe erat; et postquam senatus, finire imperium consulibus cupiens, dictatorem adversus rebellantes Latinos dici jussit, Aemilius collegam dictatorem dixit. Dictatura popularis et orationibus in patres criminosis fuit. »

(2) T.-L., 22, 8 : « Et quia consul aberat, a quo uno dici posse videbatur; nec per occupatam armis punice Italia, facile erat aut nuntium aut litteras mitti; nec dictatorem populus creare poterat, prodictatorem populus creavit Fabium Maximum. » Plut., *Fabius Maximus*.

s'accomplit, parce qu'elle a donné lieu à des incidents qui présentent de l'intérêt, comme exemple des complications qu'une question de ce genre pouvait faire naître. De graves nouvelles étaient arrivées du théâtre de la guerre; elles déterminèrent le Sénat à décider que le consul Levinus, qu'il avait rappelé de Sicile pour présider les comices, ne prolongerait pas son séjour à Rome jusqu'à leur réunion, qu'il nommerait un dictateur qui serait chargé de leur présidence, et retournerait immédiatement après dans sa province. Levinus déclara qu'il nommerait dictateur M. Massala qui commandait la flotte, mais seulement après qu'il serait de retour à son poste. Le Sénat prétendit que la proclamation de ce magistrat ne pouvait avoir lieu hors du territoire romain, et ordonna, sur le rapport du tribun Lucretius, qu'avant de quitter Rome le consul soumettrait la question du choix du dictateur au peuple et proclamerait celui qui serait désigné par son vote, qu'en cas de refus du consul ce serait le préteur et qu'en cas de refus de celui-ci ce serait les tribuns qui consulteraient le peuple. Le consul ne voulut pas déférer au peuple une affaire dont la décision lui appartenait; il défendit au préteur de remplir le mandat du Sénat; les tribuns firent désigner comme dictateur par la plèbe Q. Fulvius, qui était alors à Capoue dont il venait de s'emparer. Mais la nuit même qui précéda le jour où les comices devaient être réunis, Levinus était parti secrètement pour la Sicile. Le Sénat se trouva ainsi dans la nécessité de faire écrire à l'autre consul, M. Marcellus, qui commandait l'armée opposée à Annibal, de se rendre à Rome pour proclamer le dictateur en faveur duquel la plèbe s'était prononcée. Marcellus accomplit cette mission (1).

La proclamation du dictateur se faisait ordinairement à Rome; elle pouvait avoir lieu aussi hors de la ville et notamment dans le camp (2), mais pas hors de l'Italie (3). Elle avait un caractère religieux (4) et s'accomplissait après que les auspices avaient

(1) T.-L., 27, 5.

(2) T.-L., 7, 25 : « Terror belli Etrusci dictatorem dici coegit. Dictus in castris, eo enim ad consules missum senatus consultum est. » 8, 23, 9, 38.

(3) T.-L., 27, 5 : « Patres extra agrum romanum, eum autem Italia terminari, negabant dictatorem dici posse. »

(4) T.-L., 4, 31 : « Et quum ibi religio obstaret ne posset nisi a consule dici dictator, augures consulti eam religionem exemere. »

été consultés, au milieu de la nuit, d'après de certains rites (1). Le collège des augures, en décrétant que les formalités voulues n'avaient pas été observées, l'empêchait de produire aucun effet (2). Des décrets de ce genre ont le plus souvent été pris contre des dictateurs plébéiens. Les tribuns du peuple ne manquaient pas de réclamer contre de pareils actes de complaisance (3).

Une loi curiate intervenait au sujet de l'*imperium* du dictateur (4). Nous sommes porté à croire que cette loi consistait dans l'accomplissement d'une simple formalité; elle ne nous paraît surtout pas avoir eu la portée d'une ratification des pouvoirs du magistrat qui en était l'objet. On ne cite pas un seul exemple d'invalidation d'une nomination de dictateur qui aurait été prononcée par les curies. Il serait étrange cependant qu'étant composées exclusivement de patriciens, elles n'eussent jamais usé de leur droit, s'il avait existé, de refuser leur sanction au choix d'un candidat plébéien. Le résultat que le Sénat désirait aurait ainsi été obtenu au moyen d'un scrutin et d'une manière plus simple qu'au moyen d'un recours au collège des augures. La loi curiate pouvait être portée sur la proposition du dictateur lui-même (5).

La durée des fonctions du dictateur était limitée à un temps très court, à cause de la crainte, évidemment, qu'inspirait le pouvoir suprême conféré à un seul; elle ne pouvait dépasser six mois (6). Une seule fois cette règle ne fut pas observée; à l'époque de la prise de la ville par les Gaulois, Camille resta

(1) T.-L., 4 : « Quum consul oriens nocte silentio dictatorem diceret. » 8, 23. 9, 38. Denys, 10, 11. Cic., *De leg.*, 3, 3.

(2) T.-L., 8, 15 : « Religio deinde injecta de dictatore, et quum augures vitio creatum videri dixissent, dictator magisterque equitum se magistratu abdicarunt. » 8, 23. 22. 34.

(3) 8, 23 : « Nec tamen a dictatore comitia sunt habita, quia vitio creatus esset in disquisitionem venit. Consulti augures, viliosum videri dictatorem pronuntiaverunt. Eam rem tribuni infamem suspectamque criminando fecerunt... neque augures divinare Romæ sedentes potuisse quid in castris consuli evenisset. Cui non apparere, quod plebejus dictator sit dictus id vitium auguribus sit visum, 22, 34. Bæbius Herennius criminando non modo senatum etiam augures quod dictatorem prohibuissent comitia perficere. »

(4) T.-L., 5, 46.

(5) T.-L., 9, 38 : « Atque ei legem curiatam de imperio ferenti, triste omen diem diffudit, » 9, 39. « Postero die dictator auspiciis repetitis pertulit legem. »

(6) Cic., *De leg.*, 3, 3. Denys, 5, 70. 10, 25. T.-L., 3, 29. 9, 34.

revêtu de la dictature au delà d'un an, parce qu'il semblait nécessaire de maintenir à la tête de l'armée le citoyen le plus capable de résister à un ennemi qu'on redoutait constamment (1).

Le dictateur recevait tous les honneurs qui contribuaient à rehausser le prestige de son autorité; les consuls n'étaient pas moins que les citoyens en général tenus de lui témoigner leur déférence; ils ne pouvaient paraître devant lui avec leurs licteurs (2); l'appareil de la force le plus propre à faire de l'impression sur les esprits attestait son pouvoir; vingt-quatre licteurs, nombre double de ceux qui faisaient l'escorte des consuls, l'accompagnaient; et au lieu de ne porter à Rome que de simples faisceaux, comme ceux des autres magistrats, ils étaient armés de haches (3). Il est remarquable après cela qu'il ne lui ait pas été permis de commander à cheval sans une autorisation du peuple. Était-ce pour qu'il n'oubliât pas qu'il dépendait du peuple, comme le suppose Plutarque, qui cependant prétend que son autorité était absolue (4)?

Un maître de la cavalerie placé sous les ordres du dictateur le secondait et le remplaçait au besoin (5); il était nommé par son chef (6). Quelques nominations paraissent cependant avoir été faites par le Sénat (7); une a été faite par le peuple (8). Un maître de la cavalerie était adjoint au dictateur, même lorsque celui-ci était chargé simplement d'une mission spéciale qui ne l'appelait pas à commander l'armée (9); il apparaît ainsi comme

(1) T.-L., 6, 1 : « Caeterum primo quo adminiculo urbs erecta erat eo innixa Furio principe stetit; neque eum abdicare se dictatura nisi anno circumacto passi sunt. » Plut., *Camille*.

(2) T.-L., 22, 11 : « Dictator quum consulem ad se prodeuntem cum equitibus vidisset, viatorem misit qui consuli nuntiaret ut sine licitoribus veniret, qui quum dicto paruisset. » Plut., *Fabius Maximus*, 4.

(3) Denys, 10, 24. Polybe, 3, 87. Plut., *Fabius*, 4. T.-L., 2, 18.

(4) T.-L., 23, 14 : « Et dictator Marcus Junius Pera rebus divinis perfectis latoque ut solet ad populum ut equo escendere liceret. » Plut., *Fabius*.

(5) T.-L., 8, 30, 22, 18, 23, 19. Polybe, 3, 87.

(6) T.-L., 3, 27, 4, 13, 17, 21, 23. Denys, 5, 75.

(7) T.-L., 7, 12 : « Dictatorem dici C. Sulpicium placuit. Consul ad id accitus Plautius dixit magister equitum dictatori additus; M. Valerius. » 7, 24, 28. 8, 17, 22, 57.

(8) T.-L., 22, 8 : « Prodictatorem populus creavit Q. Fabium Maximum, et magistrum equitum M. Minucium Rufum. »

(9) T.-L., 7, 3 : « Ea religione adductus, clavi figendi causa dictatorem senatus

un second qui remplissait l'office de conseiller. Le dictateur M. Fabius, qui fut nommé pendant la deuxième guerre punique pour remplacer 177 membres du Sénat, est le seul à qui le droit de désigner un maître de la cavalerie ne fut pas accordé (1). Ce magistrat protesta devant l'assemblée du peuple contre l'inobservation, à son égard, d'une pratique constamment suivie (2), dans des termes qui semblent indiquer qu'elle était réellement considérée comme une garantie. Le maître de la cavalerie avait le rang d'un magistrat supérieur (3). Aussi plusieurs fois des tribuns consulaires en fonctions acceptèrent cette charge (4).

II

Nous devons examiner maintenant quels étaient les pouvoirs du dictateur. Il y a lieu de rechercher sous ce rapport, d'abord quelles étaient celles des attributions conférées aux autres magistrats qui lui appartenaient, et ensuite quelles étaient les prérogatives particulières dont il jouissait.

Le dictateur chargé d'une mission spéciale, exerçait les mêmes attributions que le magistrat qu'il remplaçait en ce qui concerne la conclusion de l'affaire qui lui était confiée. Il devait naturellement se maintenir dans les limites de son mandat (5). Il y eut des dictateurs qui ne se conformèrent pas à cette règle. Les uns rencontrèrent une résistance devant laquelle ils reculèrent ; il en fut ainsi de L. Manlius qui, chargé d'enfoncer le clou, entreprit après avoir terminé cette cérémonie religieuse, de lever des soldats pour faire la guerre aux Herniques (6). D'autres accomplirent des actes tout à fait étran-

dici jussit : dictus L. Manlius imperiosus L. Pinarium magistrum equitum dixit. » 7, 28, 8, 18, 23, 9, 7, 30, 24. Denys, 5, 75.

(1) 23, 22 : « Terentius nocte proxima M. Fabium Buleonem ex senatusconsulto sine magistro equitum in sex menses dictatorem dixit. »

(2) T.-L., 23, 23 : « Dictator ubi cum lictoribus in rostro ascendit, heque probare se dixit dictatorem se sine magistro equitum. »

(3) Cic., *De leg.*, 3, 3 : « Equitum qui regat, habeto pari jure cum eo quicumque erit juris disceptor. » T.-L., 6, 39.

(4) T.-L., 4, 31 : « A. Cornelius | tribunus militum consulari potestate | M. Aemilium dictatorem dixit : et ipso ab eo magister equitum est dictus, » 4, 46, 57.

(5) T.-L., 8, 18 : « Dictatorem clavi figendi causa creati placuit. Creatus Cn. Quintilius, qui fixo clavo magistratu se abdicavit. » 23, 22, 25, 2.

(6) T.-L., 7, 3, 9, 26.

gers à l'objet de leur nomination sans qu'on cherchât à les en empêcher. Tel fut T. Livius qui, appelé pendant la deuxième guerre punique à présider les comices électoraux, ne désigna pas seulement son successeur dans le commandement qu'il avait exercé, mais encore le général de l'armée à la tête de laquelle son successeur s'était trouvé (1); tel fut aussi P. Sulpicius; après avoir rappelé à Rome le consul Servilius, conformément à son mandat, il se rendit dans les diverses villes de l'Italie qui avaient abandonné le parti des Romains pendant l'invasion d'Annibal, et se livra à une instruction au sujet de leur conduite (2).

Le dictateur préposé à l'administration de la République avait, comme étant le magistrat le plus élevé en rang, toutes les attributions des consuls (3). Ainsi il avait le commandement de l'armée, il convoquait et présidait les comices par centuries et y exerçait le droit d'initiative: il convoquait et présidait le Sénat et lui soumettait les propositions sur lesquelles il désirait le faire délibérer; il était chargé de l'exécution des lois et de tous les soins que réclamaient les affaires de la République; il exerçait la juridiction civile et criminelle avant l'établissement de la préture; il consultait les auspices Q. Nous n'entrerons pas dans les développements auxquels ces diverses attributions pourraient donner lieu. Ils appartiennent à une étude sur le consulat plutôt qu'à celle sur la dictature.

Les prérogatives particulières dont jouissait le dictateur étaient fort étendues d'après les anciens écrivains. Ce magistrat aurait été investi d'un pouvoir absolu et illimité; il aurait réuni en sa personne les droits de toutes les autorités sans être soumis à aucun contrôle; il aurait été l'arbitre du sort de ses concitoyens auxquels un recours au peuple n'aurait pas même

(1) 27, 5, 6 : « Dictator postquam Romam venit, Cn. Sempronium Blaesum legatum quem ad Capuam habuerat, in Etruriam provinciam ad exercitum misit, in locum C. Calpurnii praetoris; quem ut Capuae exercituique suo praeasset litteris exivit. Ipse comitia in quem diem primum potuit edixit. »

(2) T.-L., 31, 24 : « Dictator P. Sulpicius ad id ipsum creatus consulem in Italiam revocavit. Reliquum anni cum Servilio magistro equitum, circumeundis Italiae urbibus, quae bello alienatae erant, noscendisque singularum causis consumpsit. »

(3) Cic., *De leg.* 3, 3 : « Ast quando duellum gravius discordiaeque civium essent, unus ne amplius sex menses si senatus creverit, idem juris quod duo consules teneto. »

été ouvert contre ses sentences ; ses décrets auraient eu la même force que les lois votées par le peuple ; ses actes n'auraient pas engagé sa responsabilité. La nomination d'un dictateur aurait été une cause de terreur pour la plèbe tant elle paraissait menacer ses libertés (1).

Si une magistrature qui était établie au gré du sénat avait pu exister à Rome dans de pareilles conditions, il faudrait en conclure que pendant le temps où les sénateurs étaient tous, ou en grande majorité au moins, patriciens et où le dictateur appartenait également à cet ordre, les droits des plébéiens étaient livrés à la discrétion de leurs adversaires et n'avaient pas une grande valeur ; rien n'est cependant moins vrai, comme le démontrent bien des pages de notre étude, sur le tribunat du peuple. Il faudrait admettre aussi la réalisation de ce phénomène historique étrange, qu'un peuple énergique, attaché à ses droits, qui intervenait directement dans les affaires publiques sous la conduite de chefs inviolables, ait toléré pendant des siècles une autorité hostile, sous laquelle il était assujéti, chaque fois qu'elle était instituée, à un régime despotique qui pouvait se prolonger pendant six mois.

Aussi nous croyons que les anciens écrivains reconnaissent au dictateur des droits qu'il n'avait pas ; ils rapportent des faits et des actes qui donnent une autre idée de son autorité que les passages de leurs écrits que nous avons résumés plus haut ; il en résulte qu'elle était contenue dans des limites plus ou moins étroites, entravée même complètement quelquefois et semblable en général à celle des magistrats ordinaires. De simples affirmations contraires aux pratiques qui ont été suivies ne peuvent détruire les preuves que ces dernières fournissent. Elles reproduisent peut-être les dispositions de décrets du Sénat ou des comices par curies qui n'ont pu être exécutés, ou les énonciations contenues dans des documents quelconques favorables aux patriciens ; peut-être aussi exagèrent-elles l'impression produite sur les esprits par l'autorité d'un magistrat

(1) Denys, 5, 70, 71, 73. Plut., *Camille*, 5. *Fabius*, 3. Polybe, 3, 87. Zonara, 7, 13. *Dig.*, 1, 2, 18. T.-L. | 6, 28 : « Dictatorem Q. Cincinnatum creavere. Quod ubi auditum est, tantus ejus magistratus terror erat, juniores romani ad edictum sine retractatione convenere T. L. » 9, 26 : « Maenius dictator dictus. Ingens erat magistratus ejus terror. »

placé au-dessus des autres, qui ne pouvait pas être arrêté dans l'exécution de ses projets par la contradiction d'un collègue ; peut-être bien encore expriment-elles les opinions qui sont influencées par la manière dont les dictateurs des derniers temps de la République ont rempli leurs fonctions. Quoi qu'il en soit de ces conjectures, et d'autres auxquelles on pourrait se livrer encore, si nous ne devons pas être enclin à vouloir mieux connaître que les anciens écrivains les institutions du peuple au milieu duquel les plus illustres d'entre eux ont vécu, ce n'est pas leur sentiment que nous sommes tenu d'adopter sur les questions que soulèvent ces institutions lorsque les données positives nous permettent de les apprécier.

Nous parviendrons à établir la position du dictateur par l'examen des points suivants :

1° Quels droits avait-il par rapport au Sénat et par rapport aux autres magistrats ?

2° Devait-il respecter l'autorité des tribuns et particulièrement leur droit d'opposition ?

3° Ses décisions donnaient-elles ouverture au droit d'appel au peuple de la part des citoyens qu'elles lésaient ?

4° Exerçait-il le pouvoir législatif ?

5° Était-il responsable de ses actes comme les autres magistrats et pouvait-il être poursuivi comme eux du chef de sa gestion ?

1° Le dictateur était investi d'un pouvoir qui émanait du Sénat et qui lui était même confié souvent pour qu'il réalisât des vues politiques communes ; il n'était donc pas dans la nature des choses qu'il eût des droits qui l'auraient soustrait à l'autorité que ce corps exerçait habituellement. Les renseignements que nous possédons confirment cette manière de voir. Ainsi, M. Valérius, le troisième dictateur, au lieu de prendre lui-même une décision au sujet de la question des détenus pour dettes, conformément à la promesse qu'il avait faite aux plébéiens, soumit l'affaire au Sénat, et accepta avec résignation la délibération de ce corps, quoiqu'elle fût contraire à ses propositions (1). Nous voyons plus tard le Sénat prendre des résolutions, qu'il charge le dictateur d'exécuter (2) ; appeler à Rome

(1) T.-L., 2, 30, 31 : « Valerius dictator retulit in senatu quid de nexis fieri placeret ; quae quum relatio rejecta esset, curia egressus dictatura se abdicavit. »

(2) T.-L., 8, 37. 22, 8 : « Prodictatorem populus creavit Q. Fabium Maximum et

ce magistrat pour l'entendre sur la situation des affaires (1), et se concerter avec lui en temps de guerre sur les mesures que les circonstances exigeaient (2).

Un écrivain ancien avance que le dictateur pouvait agir sans autorisation du Sénat dans bien des cas où les consuls en avaient besoin, que, surtout à la tête de l'armée, il avait une liberté d'action entière (3). Nous faisons remarquer que le Sénat avait des prérogatives, qu'il exerçait ou qu'il n'exerçait pas, selon qu'il le trouvait convenable ou même selon que les circonstances le permettaient ; tantôt il intervenait, tantôt il n'intervenait pas dans les actes des magistrats, dont l'objet était le même. On conçoit qu'il ait pu laisser au dictateur, qui était souvent l'homme de son choix, plus de latitude dans les affaires militaires qu'à des magistrats qui ne lui inspiraient pas la même confiance sans qu'il y ait été obligé légalement. Par contre, le dictateur aurait été sous un rapport important plus que les consuls sous la dépendance du Sénat. Il n'aurait pas eu le droit qui leur est attribué (4) de retirer du trésor public des fonds sans qu'un sénatus-consulte le lui permit (5) ; un fait qui s'est passé pendant la deuxième guerre punique paraît être un cas d'application de cette règle. Le dictateur Fabius Maximus avait conclu avec Annibal un traité au sujet de l'échange des prisonniers, en vertu duquel une somme d'argent était due au général carthaginois ; il dut vendre un bien qu'il possédait pour le payer, parce que le Sénat ne voulait pas approuver une

magistratum equitum minucium Rufum. Hisque negotium a senatu datum, ut muros turresque urbis firmarent, et praesidia disponerent quibus locis videretur, pontesque rescinderent fluminum. »

(1) T.-L., 23-24 : « Senatus decrevit dictatori scribendum, uti, si ex republica censeret esse, ad consules subrogandos veniret cum magistro equitum ut ex praesentibus patres noscere possent, quo statu respublica esset, consilia que ex rebus caperent. »

(2) T.-L., 22, 11 : « Tum de bello reque publica dictator retulit, quibus quotque legionibus hosti obviam eundum esse patres censerent. Decretum ut a Cn. Servilio exercitum acciperet, scriberetque praeterea ex civibus sociisque quantum peditum equitumque videretur. »

(3) Polybe, 3, 8, 7.

(4) Polybe, 6, 12 et 13 Il n'était pas permis aux questeurs de faire des paiements pour la République, sans y être autorisés par le Sénat, sauf ceux qui étaient ordonnés par les consuls.

(5) Zonara, 7, 13 : Le dictateur ne pouvait pas dépenser les fonds de l'Etat sans qu'un décret le lui permit.

dépense qui était le résultat d'un engagement sur lequel il n'avait pas été consulté (1). M. Rutilius, le premier dictateur qui sortit des rangs des plébéiens, n'obtint également pas du Sénat l'allocation d'un crédit qu'il lui avait demandé, quoiqu'il fût destiné à couvrir les dépenses d'une guerre; il s'adressa au peuple, qui vota avec empressement les sommes dont il désirait disposer (2).

Tout considéré, nous croyons que tant que, le dictateur fut choisi exclusivement parmi les patriciens, les rapports entre lui et le Sénat furent faciles, et que ce dernier eut sur la direction des affaires publiques une influence qui ne différait guère de celle qu'il exerçait sur les consuls. Il en fut autrement, quand les plébéiens purent arriver à la dictature; des conflits n'éclatèrent pas rarement alors entre le Sénat et les dictateurs plébéiens; ceux-ci purent tenir tête à leur adversaire, non pas tant grâce à leur propre pouvoir que grâce à l'appui de la plèbe, comme nous le voyons par la dictature de Publilius Philo (3), dont il a été question plus haut, et par celle de M. Rutilius dont nous venons de parler.

Si la nomination d'un dictateur n'a pas eu pour effet de restreindre les prérogatives du Sénat, elle ne nous semble aussi pas avoir apporté de grands changements à la position des magistrats ordinaires; les anciens écrivains affirment cependant qu'elle entraînait la cessation de leurs fonctions (4). Les auteurs modernes n'admettent pas cette assertion parce qu'ils estiment, conformément à l'opinion que nous avons exprimée plus haut, qu'elle ne doit pas prévaloir en présence des faits qui la contredisent. Effectivement, après la nomination d'un dictateur, on ne voit jamais procéder au remplacement des magistrats, et pourvoir par des mesures quelconques aux diffé-

(1) T.-L., 22, 23 : « Ducentos quadraginta septem quum plus Romanus quam poenus captivos recepisset, argentumque pro iis debitum, saepe jactata re in senatu, quoniam dictator non consulisset patres tardius erogaretur, inviolatum ab hoste agrum, misso Romam Quinto filio, vendidit. » Plut., *Fabius Maximus*, 7.

(2) T.-L., 7, 17 : « Omne ope patres impediabant, ne quid ad id bellum decerneretur parareturve. Ro promptius cunctae, ferente dictatore, populus jussit. »

(3) Voir page 2.

(4) Cic., *De leg.*, 3, 3 : « Ast quando is populi magister est, reliqui magistratus ne sunt. » Polybe, 3, 87. Denys, 5, 77. 11, 20. Plut., *Camille*, 5. Appien, *Annibal*, 12.

rents services publics ; bien au contraire, des magistrats de l'année sont fréquemment cités qui continuent à se livrer à l'exercice de leurs fonctions comme auparavant (1). Aussi, pendant une dictature, l'on procédait, comme en tout autre temps, aux élections pour remplacer les magistrats dont le mandat venait à expirer (2). Il faut reconnaître cependant qu'à l'égard des consuls, la nomination d'un dictateur produisait, jusqu'à un certain point, les effets d'une cessation de leurs fonctions ; au lieu de remplir le premier rôle dans le gouvernement de la république, ils devaient, dès qu'elle était accomplie, se contenter du second ; ils ne formaient surtout plus la première autorité militaire ; il leur arrivait ainsi maintes fois, d'être relégués inactifs à Rome, tandis qu'un de leurs concitoyens acquérait, à la tête de l'armée, cette gloire qui faisait l'objet des plus ardentes ambitions.

D'après le principe admis à Rome, qu'un pouvoir supérieur devait toujours prévaloir, chaque magistrat donnait des ordres auxquels celui qui lui était inférieur en rang était tenu d'obéir (3) ; les ordres du dictateur devaient donc être exécutés, même par les consuls (4). Mais le principe que nous venons d'énoncer nous paraît avoir été sujet à des restrictions. Il est difficile de croire que les magistrats élus par le peuple pour remplir une charge à laquelle étaient attachées des attributions déterminées, n'aurait eu aucune indépendance dans l'exercice de ces dernières ; que le prêteur, par exemple, aurait dû se conformer à la volonté des consuls, dans les décisions qu'il rendait au sujet des contestations civiles des citoyens. Selon notre manière de voir, la subordination complète des magistrats inférieurs à ceux d'un rang supérieur, qui était une nécessité en matière militaire ou politique, n'était pas admise, au moins d'une manière générale, en ce qui concerne les autres matières. Nous sommes au reste

(1) T.-L., 2, 30 : « Quantus nullus ante exercitus, legiones decem effectae; ternae inde datae consulibus, quatuor dictatori. » 4, 27. 7, 11, 20. 8, 38. 22, 10. 25, 31, 69. 23, 14, 21, 22, 24, 25.

(2) « Dictator creatis magistratibus, Teanum in hiberna ad exercitum rediit, relicto magistro equitum equitum Romae. »

(3) Cic., *De leg.*, 3, 4 : « Par majorve potestas plus valet. »

(4) T.-L., 8, 32 : « Quaero, inquit, de te Fabi, quum summum imperium dictatoris sit, pareant ei consules regia potestas, praetores lisdem auspiciis quam consules creati. »

peu éclairés sur la question ; les faits d'après lesquels on pourrait l'apprécier sont peu nombreux ; le plus saillant par rapport au dictateur est peut-être le rappel en Italie, par P. Sulpicius, du consul Servilius, qui, vers la fin de la deuxième guerre punique, voulait passer de la Sicile en Afrique, pour combattre les Carthaginois (1).

Le dictateur n'assignait pas aux magistrats les services ou les commandements dont ils étaient chargés pendant qu'il exerçait ses fonctions. Les renseignements détaillés que nous possédons sur ce qui se passa pendant la deuxième guerre punique sous les dictatures de Fabius Maximus et de M. Junius justifient cette proposition. Nous voyons, en effet, les divers magistrats diriger dans ce moment des expéditions militaires ou remplir des missions qui ne leur avaient pas été confiées par ces deux dictateurs, mais par le Sénat, conformément à ses prérogatives (2). Ceux qui reconnaissent au dictateur le droit de disposer des magistrats attachent une grande importance au fait suivant. Quelque temps avant l'établissement du gouvernement des décemvirs, le consul L. Minucius avait été battu par l'ennemi et forcé de se réfugier dans son camp où il était assiégé. Le dictateur Quinctius Cincinnatus le délivra ; avant de retourner à Rome, il remit le commandement de l'armée à Minucius ; il ne lui décerna cependant que le titre de lieutenant et le força à abdiquer en qualité de consul, jusqu'à ce qu'il eût l'esprit qui doit animer ce magistrat (3). L'acte de Cincinnatus ne nous paraît avoir que la portée d'un blâme ; il laissait, en définitive, à Minucius le pouvoir que lui donnait son élection par le peuple. T. Livius, dont nous avons parlé plus haut, a pris des mesures qui indiquent une autorité plus réelle que celle dont Cincinnatus a fait preuve ; il a désigné, en effet, étant dictateur, les généraux qui ont été placés à la tête de deux armées ; mais il n'avait qu'un mandat d'après lequel il était chargé de présider

(1) T.-L., 30, 24 : « Primo censuerunt patres, ut praetor scriberet consuli, senatum aequum censere, in Italiam reverti eum : deinde quum praetor spreterum eum litteras diceret suas, dictator ad id ipsum creatus P. Sulpicius, pro jure majoris imperii, consulem in Italiam revocavit. »

(2) T.-L., 22, 8 et suiv. 22, 58 et suiv., et 23.

(3) T.-L., 3, 28, 29 : « Et tu Minuci, donec consularem animum habeas, legatus his legionibus praeeris, Itaque Minucius se abdicat magistratu, jussusque ad exercitum manet. »

les comices électoraux. On ne peut pas tirer, d'actes qui ont un caractère exceptionnel, des conséquences au sujet de ce qui se pratiquait habituellement.

D'après ce qui précède, le dictateur était loin d'avoir seul la direction des affaires de la république. A côté de lui, le Sénat et les magistrats ordinaires y concouraient. Si cependant ses actes n'étaient pas assujettis au contrôle des tribuns, comme ceux des autres autorités, il aurait joui d'un privilège qui aurait singulièrement rehaussé son pouvoir; mais en était-il ainsi?

2° Il est hors de doute que les tribuns continuaient à remplir leurs fonctions lorsqu'un dictateur était nommé (1); aucune disposition n'est mentionnée d'ailleurs d'après laquelle il ne leur aurait pas été permis d'exercer tout leur pouvoir pendant la gestion d'un de ces magistrats. Mais alors, comment leur aurait-il été interdit d'user de leur droit d'opposition contre lui aussi bien que contre les consuls et le Sénat dont il était l'élu? Il y a d'autant moins lieu de l'admettre que le tribunat a été créé après la dictature; qu'on ne peut donc pas prétendre que cette dernière n'était pas une des autorités contre les abus de pouvoir, desquelles on a cherché à protéger les citoyens. Il serait difficile de croire aussi que les tribuns n'auraient pas pu maintenir dans toute leur intégrité leurs attributions les plus essentielles, lorsqu'on les voit étendre constamment celles qu'ils eurent primitivement, que leur inviolabilité leur permettait d'entreprendre ce qui leur plaisait, sans rien risquer, et qu'il dépendait d'eux de faire voter par le peuple les lois que le maintien de leur autorité rendait nécessaires. Ils pouvaient d'ailleurs s'appuyer sur une loi formelle; le plébiscite qui fut porté immédiatement après le renversement des décemvirs, d'après lequel quiconque laisserait la plèbe sans tribuns était puni de mort (2), avait certainement pour but, non seulement d'empêcher la suppression temporaire ou permanente de leurs fonctions, mais encore toute interruption dans l'exercice de leurs attributions.

Pendant près de cent vingt-six ans, après la création des

(1) T.-L., 3, 29. 6, 38. 7, 3, 21. 8, 35. 9, 26. 2.

(2) T.-L., 3, 56 : « Qui plebem sine tribunis reliquisset, tergo ac capite puniretur. »

tribuns, aucun cas d'opposition de leur part, contre un acte d'un dictateur, n'est signalé; cela tient à une cause que nous croyons pouvoir indiquer. Tous les dictateurs qui furent nommés pendant cette période, sauf un seul, furent chargés de commandements d'expéditions militaires; la guerre les occupait principalement et les retenait à l'armée, sinon pendant tout le temps, au moins pendant la meilleure partie du temps que durait leur mandat; ils étaient peu dans le cas d'avoir des conflits avec les tribuns. Il y en avait qui s'empressaient de se retirer dès que la campagne était terminée, même au bout de quelques jours (1), s'abstenant d'intervenir dans la décision des questions qui dans le moment même donnaient lieu aux plus vives luttes entre les plébéiens et les patriciens; ils laissaient aux consuls, quand ceux-ci avaient le plus besoin d'être soutenus, le soin de les débattre avec les tribuns, auxquels ils semblent ainsi n'avoir pas cru pouvoir résister avec plus de succès que les consuls.

Plus tard, les dictateurs furent maintes fois en collision avec les tribuns; ils durent toujours céder devant ces derniers. Camille, à qui ses grands services donnaient une autorité personnelle qui relevait toutes fonctions dont il était revêtu, ne put soutenir leur opposition. Il fut nommé dictateur pour la quatrième fois, pendant que les propositions de Licinius et de Sextius étaient discutées, afin d'en empêcher le vote (2). Les débats entre lui et ses adversaires furent vifs; ayant voulu mettre obstacle à la réunion des comices qu'ils avaient convoqués, en ordonnant une levée de troupes pour le jour même où elle devait avoir lieu, il fut empêché par les deux tribuns de réaliser son projet; après cet échec, il abdiqua (3). Bientôt

(1) T.-L., 3, 29 : « Quinctius sextimo decimo die dictatura in sex menses accepta, se abdicavit. » 4, 47, 6, 29.

(2) T.-L., 6, 38 : « Principio, satim anni ad ultimam dimicationem de legibus ventum est; et quum tribus vocarentur, nec intercessio collegarum latoribus obstaret, trepidi patres ad duo ultima auxilia, summum imperium summumque ad civem decurrunt. Dictatorem dici placuit; dicitur Camillus. » Plut., *Vie de Camille*, 37.

(3) T.-L., 6, 38 : « Et addidit minas, si-pergerent, sacramento omnes juniores adacturum exercitum que extemplo ex urbe educturum; ducibus plebis accendit magis certamen animos quam minuit; dei sed re neutro inclinata, magistratu se abdicavit. » Plut., *Camille*, 39.

après, il devint dictateur pour la cinquième fois ; il chercha de nouveau à contrecarrer le vote des lois de Licinius et de Sextius. Sa conduite lui attira un acte de violence de la part de ces derniers, d'après les ordres desquels, comme le raconte Plutarque, leur appariteur mit la main sur lui, comme pour l'emmener de vive force, pendant qu'il rendait la justice. Il ne se démit pas cette fois de ces fonctions, mais, sous l'impression de ce qui lui était arrivé, il déféra à la volonté des deux tribuns, et fit approuver par le Sénat leur proposition concernant l'admission des plébéiens au consulat (1). Camille ne fut pas le seul dictateur qui plia devant les tribuns : L. Manlius qui, chargé d'enfoncer le clou, voulut lever une armée pour faire la guerre, fut harcelé par eux jusqu'à ce qu'il prit la résolution d'abdiquer (2); un autre dictateur, du nom de L. Manlius, qui avait été chargé de présider les comices électoraux, ne put procéder aux élections parce que les tribuns s'y opposèrent après qu'il eut déclaré qu'il ne proclamerait aucun candidat plébéien comme consul (3). Fulvius, qui fut dictateur pendant la deuxième guerre punique, fut forcé d'ajourner les comices électoraux parce que les tribuns s'opposèrent à la prise en considération, à laquelle il s'appretait, des suffrages qui lui furent donnés (4). Outre tout cela, il est constaté que les citoyens recouraient aux tribuns pour leur demander d'intercéder contre les actes des dictateurs dont ils avaient à se plaindre ; ils invoquaient sans doute une protection à l'efficacité de laquelle ils avaient lieu de croire (5).

(1) Plut., *Camille*, 42. T.-L., 6, 42 : « Et per ingentia certamina dictator senatusque victus; ut rogationes tribuniciae acciperentur. »

(2) T.-L., 7, 3 : « Tandemque omnibus tribunis in eum coortis, seu verecundia seu vi victus dictatura abiit. »

(3) T.-L., 7, 21 : « Extremo anno comitia consularia certamen patrum ac plebis diremit, tribunis negantibus passuros comitia haberi, ni secundam legem liciniam haberentur; dictatore obstinato tollere potius e tota republica consulatum, quam promiscuum patribus ac plebi facere. Prolatandis igitur comitiis, quum dictator a magistratu abisset, res ad interregnum redit. »

(4) T.-L., 27, 6 : « Ipse comitia in quem diem potuit edixit; quae, certamine inter tribunos dictatoremque injecto, perfici non potuerunt... Tribuni plebis agebant, si suum nomen dictator acceperet, se comitiis intercessuros; si aliorum, praeterquam ipsius, ratio haberetur, comitiis se moram non facere. »

(5) T.-L., 8, 33, 35, 9, 26 : « Latiorque et re et personis quaestio fieri; haud abnuente dictatore, sine fine ullae quaestionis suae jus esse. Postulabantur ergo

En présence des observations que nous venons de présenter, et des faits par lesquels nous avons pu les confirmer, nous pouvons avancer que le dictateur n'était pas investi d'un pouvoir en vertu duquel il bravait celui des tribuns ; il ne devait pas moins que les magistrats ordinaires compter avec eux ; sans doute, il leur résistait quelquefois, ce que fit notamment et d'une manière très énergique Camille ; mais ce n'est certes pas une preuve qu'il était indépendant d'eux, pas plus que la résistance que les consuls leur opposèrent souvent ne prouve qu'ils n'étaient pas soumis à leur autorité. Tite-Live soutient cependant que l'autorité du dictateur est toujours restée au-dessus de toute atteinte de la part des tribuns (1) ; cette assertion est contredite par le résultat des conflits qui ont éclaté entre eux, dont nous avons parlé plus haut ; elle n'est justifiée par aucun fait dont nous avons connaissance.

Il résulte de ce qui précède que le pouvoir du dictateur n'était pas absolu, puisque par l'action des tribuns il pouvait être contenu dans les limites déterminées par la loi et les droits des citoyens. C'est ce que fera ressortir encore l'examen auquel nous allons nous livrer de notre troisième question.

3^o Cette question consiste à savoir si le dictateur ne prenait pas des décisions non sujettes, comme celles des autres magistrats, à l'appel au peuple de la part des citoyens contre lesquels elles étaient rendues. Il est presque inutile de dire que la question ne se présente qu'en ce qui concerne l'autorité civile qui lui appartenait sur ses concitoyens ; comme commandant de l'armée, il statuait incontestablement sans recours.

Ainsi que nous l'avons déjà fait remarquer, la plupart des anciens écrivains avouent que le dictateur n'était pas lié par les lois sur l'appel au peuple, qu'il prononçait des condamnations qui ne pouvaient être attaquées, et exerçait sans réserve le droit de vie et de mort sur ses concitoyens (2). Cicéron ne paraît pas lui

nobiles homines ; appellantis que tribunos, nemo erat auxilio quin nomina reciperentur. »

(1) T.-L., 6, 38 : « Et quoad usque ad nostram memoriam tribuniciis consularibusque certatum viribus est, dictaturae semper altius fastigium fuit. »

(2) *Dig.*, 1, 2, 18 : « Itaque dictatores proditi sunt, a quibus non provocandi jus fuit et quibus etiam capitibus animadversio data est. » Denys, 5, 70. T.-L., 2, 29, 3, 20. Zonara, 7, 13.

reconnaître ce pouvoir, puisqu'il l'attribue seulement aux *decemvirs* (1).

Le droit d'appel au peuple fut établi dès la fondation de la république par une loi du consul P. Valérius (2). Il avait une grande portée politique; il impliquait la reconnaissance du principe de la souveraineté populaire et constituait pour la plèbe la meilleure garantie contre les abus de pouvoir qu'elle avait à craindre des autorités patriciennes. Les patriciens devaient peu s'accommoder d'un droit qui affaiblissait leur influence et qui, par les conséquences attachées à son application, pouvait conduire à l'abolition de leurs privilèges. Ils voulaient, en créant la dictature, échapper aux effets de la loi valérienne et pouvoir disposer, lorsque cela leur paraissait nécessaire, d'un magistrat qui réprimerait promptement et énergiquement les actes de résistance à l'autorité publique auxquels les plébéiens se livraient fréquemment (3). Mais ces derniers tenaient à leurs libertés et ne supportaient pas patiemment les atteintes qui y étaient portées. C'était le droit d'appel au peuple, dont dépendait la sécurité de leurs personnes et de leurs biens, qu'ils devaient le moins consentir à se laisser enlever. Aussi, la dictature ne devint pas, même pendant les premiers temps de sa création, cette magistrature toute-puissante dont l'autorité redoutable devait les rendre dociles et soumis. C'est ce que nous allons faire voir.

Le premier dictateur, T. Laertius, appartenait à cette fraction des patriciens qui était portée pour la conciliation avec la plèbe; il parvint, sans recourir à des mesures de rigueur, à la déterminer, quoiqu'elle n'y fût pas fort disposée, à prendre part à l'expédition militaire qu'il était appelé à diriger. Après une campagne heureuse, il déposa son mandat, qui n'était pas

(1) Cic., *De rep.*, 2, 31 : « Ut quod proditum memoriae est, *decemviro*s qui leges scripserunt, sine provocatione creatos satis ostenderit reliquos sine provocatione magistratus non fuisse. »

(2) T.-L., 2, 8 : « Inde cognomen factum publicolae est, ante omnes de provocatione adversus magistratus ad populum... gratiae in vulgus leges fueré. » Denys, 5, 19. Cic., *De rep.*, 2, 31.

(3) T.-L., 1, 2, 29 : « Agedum, inquit, dictatorem a quo provocatio non est creemus. Jam hic, quo nunc omnia ardent conticescet furor. Pulset tum mihi licetorem qui sciet jus de tergo vita que penes unum illum esse cujus majestatem violavit. »

expiré (1). Le deuxième dictateur, A. Postumius, qui fut nommé quelques années plus tard pour combattre les Latins, suivit l'exemple de Laertius. Dès qu'il eut vaincu l'ennemi, il se démit de sa charge avant l'expiration du temps fixé pour son exercice ; c'était, comme l'avance un écrivain ancien, pour se dispenser d'intervenir dans les contestations au sujet de la question de la réduction des dettes qui avaient fait naître de graves désordres (2). Quand on procéda à la nomination du troisième dictateur, onze ans après celle du premier, l'harmonie entre les deux ordres était troublée au point qu'on en venait aux mains sur les places publiques. Les consuls et le Sénat eurent soin, dans ces circonstances, de désigner, non pas un candidat qui ne respecterait pas le droit d'appel, mais M. Valerius, un homme modéré, le frère de l'auteur de la loi sur l'appel au peuple, de la part duquel la plèbe ne craignait ni injustice, ni oppression (3). Il abdiqua également dès la fin de la guerre dont il fut chargé, avant que six mois se fussent écoulés depuis son entrée en fonctions, dans un moment où la question des dettes était de nouveau une cause de graves conflits (4). Trente-sept ans après la dictature de Valérius, G. Cincinnatus fut proclamé dictateur, toujours pour combattre un ennemi qui donnait des inquiétudes. C'était encore un patricien agréable à la plèbe, car il fut nommé du consentement de tous, comme le dit Tite-Live (5). Après la défaite de l'armée ennemie, il abdiqua,

(1) Denys, 5, 77. Après avoir pris ces dispositions, Laertius retourna à Rome avec l'armée, et avant que le temps fixé pour l'exercice de la dictature fût expiré, il nomma des consuls et déposa sa charge sans avoir mis à mort ou exilé aucun citoyen romain et sans avoir causé à aucun d'eux un mal grave. T.-L., 2, 8.

(2) Denys, 6, 22. En présence de ces désordres, Postumius trouva convenable, pendant qu'il jouissait encore près de tous de la considération qu'il avait acquise dans une guerre difficile, d'éviter d'intervenir dans les débats orageux auxquels on se livrait à l'intérieur et abdiqua la dictature avant que le temps fût expiré pour lequel des pouvoirs illimités lui avaient été accordés.

(3) T.-L., 2, 29, 30 : « Ac prope fuit ut Appius dictator crearetur, quae res utique alienasset plebem periculosissimo tempore. Sed curae fuit consulibus et senioribus patrum, ut imperium suo vehemens, mansuetio permitteretur ingenio, M. Valerium, Volsci filium creant. Plebes etsi adversus se creatum dictatorem videbat tamen quum provocationem fratris lege haberet, nihil ex ea familia triste nec superbum timebat. » Denys, 6, 38 et 39.

(4) Denys, 6, 40 et suiv. T.-L. 2, 31.

(5) T.-L., 3, 26 : « Quum dictatorem dici placeret qui rem periculosam restitueret Q. Cincinnatus consensu omnium dicitur. » Plin., 18, 3, 4.

comme ses prédécesseurs, au bout de seize jours déjà (1), sans avoir rempli ses fonctions à Rome, si ce n'est pour lever les soldats qu'il commandait. Lorsqu'il prit cette résolution, les patriciens pouvaient à peine empêcher un soulèvement de la plèbe, qu'irritait leur refus de consentir à la rédaction par écrit et à la publication des lois qui devaient remplacer les anciens usages.

Ainsi, pendant le temps auquel se rapportent les faits que nous venons de rappeler, pas un dictateur ne fut nommé pour soutenir les patriciens dans leurs différends avec les plébéiens, pour réprimer les mouvements qui avaient éclaté parmi ces derniers. Ceux qui furent en fonctions étaient chargés uniquement d'entreprises militaires. Ils furent choisis parmi des hommes conciliants qui n'inspiraient aucune défiance à la plèbe; ils renoncèrent tous à leurs fonctions dès la fin de la guerre pour laquelle ils avaient été nommés, avant que six mois se fussent écoulés et dans des circonstances, généralement, où les patriciens devaient désirer le plus qu'il y eût à la tête de l'administration de la république un magistrat appartenant à leur ordre, dont le pouvoir n'était pas affaibli par le droit d'appel au peuple. Il résulte de tout cela que pendant les temps qui suivirent l'établissement de la dictature, les patriciens ne purent pas la faire servir à la réalisation de leurs desseins, parce qu'ils craignaient de provoquer les plébéiens; que les différents dictateurs ne traitèrent pas plus leurs concitoyens selon leur bon plaisir que les magistrats ordinaires et qu'ils se distinguèrent surtout par une conduite incompatible avec l'idée qu'ils auraient été investis d'un pouvoir absolu, par leur empressement à abandonner leur poste lorsqu'ils reconnaissaient qu'ils allaient se trouver aux prises avec les plébéiens.

Peu de temps après la dictature de Q. Cincinnatus, le gouvernement des décemvirs fut institué. Ils obtinrent le droit de statuer sans appel au peuple (2), dont ils ne voulurent même pas toujours user (3). Ils consacrèrent eux-mêmes le droit

(1) T.-L., 3, 29 : « Quinctius sextimo decimo die dictatura in sex menses accepta, se abdicavit. » Denys, 10, 28.

(2) T.-L. : « Placet creari decemviro sine provocatione. » Cic., *De rep.*, 2, 31.

(3) Cic., *De rep.*, 2, 36. T.-L., 2, 33.

d'appel par la loi des Douze Tables (1). Après leur renversement, la loi primitive de Valérius fut sanctionnée de nouveau, et, sans doute pour que sa force obligatoire fût à l'abri de toute contestation, elle fit l'objet de deux décrets, dont l'un fut voté par les comices par centuries, et l'autre par les comices par tribus, qui permettaient de tuer impunément quiconque créerait un magistrat sans appel (2). Il est difficile d'admettre, surtout en présence des précédents que nous avons rappelés, que ces décrets, promulgués pour assurer le résultat d'une victoire de la plèbe sur le patriciat, au sujet d'un droit qui était considéré comme formant la base fondamentale des libertés publiques, aient comporté, malgré la précision de leurs termes, en faveur d'un magistrat patricien nommé par des patriciens, une exception qui en aurait rendu les prescriptions vraiment illusoires. Un ancien écrivain soutient qu'à un certain moment le dictateur perdit le droit de statuer sans appel qu'il aurait eu primitivement. Il peut avoir eu en vue les effets des deux décrets (3).

Il y a des témoignages d'après lesquels le droit d'appel au peuple a réellement été exercé contre le dictateur, après la mise en vigueur des deux lois dont il vient d'être question. Ils ne sont pas nombreux ; mais il n'en existe également que de fort rares pour établir que les décisions des consuls ont pu être attaquées par ce mode de recours sans qu'il y ait aucun doute à cet égard. On conçoit que les écrivains anciens n'aient pas cru devoir relater les faits de ce genre qui ne présentaient pas d'intérêt à leurs yeux, à moins que des circonstances particulières ne leur en attribuassent. Nous croyons qu'il n'est que deux

(1) Cic., *De rep.*, 2, 31 : « Item ab omni judicio poenaque provocare licereꝫ indicant decem Tabulae. »

(2) T.-L., 3, 55 : « Aliam deinde legem consularem de provocationeꝫ, unicum praesidium libertatis, decemvirali potestate eversam, non restituunt modo sed etiam in posterum muniunt sanciendo novam legem, ne quis ullum magistratum sine provocatione crearet ; qui creasset eum jus fasque esse occidi... Duilius deinde tribunus plebis, plebem rogavit plebesque scivit, qui magistratum sine provocatione reliquisset, tergo ac capite puniretur. »

(3) Festus : « Optima lex, in magistratu populi faciendo qui vulgo dictator appellatur, quam plurimum posset jus esse significabatur, ut fuit, Maenii Valerii, qui primus magister populi creatus est. Postquam provocatio ab eo magistratu ad populum data est, quae ante non erat, desitum erat adjici optima lege, utpote imminuto jure priorum magistratum. »

fois fait mention de sentences de dictateurs qui auraient été attaquées par l'appel au peuple. Tite-Live nous apprend que les patriciens employèrent ce moyen pour être déchargés des condamnations dont ils avaient été frappés par le dictateur plébéien **Maenius**, qui fut en fonctions cinquante ans après l'admission des plébéiens au consulat, et que leurs réclamations donnèrent lieu à des jugements du peuple (1). Le même écrivain rapporte un autre cas qui nous paraît fort concluant comme preuve que les lois sur l'appel au peuple s'appliquaient aux dictateurs. **Fabius Maximus** avait livré bataille aux Samnites pendant l'absence du dictateur **Papirius Cursor**, dont il était le maître de la cavalerie, malgré la défense que ce dernier lui en avait faite; il fut, quoique victorieux, condamné à mort par son chef pour avoir commis cet acte de désobéissance. Grâce à la protection qu'il trouva dans l'armée, il put se soustraire à la peine qu'il avait encourue et se sauver à Rome (2). Le dictateur l'y suivit et donna, immédiatement après son arrivée, l'ordre de faire exécuter la sentence qu'il avait prononcée; il persista dans sa détermination, malgré les prières des personnages les plus marquants de la république qui cherchaient à l'en faire revenir. A la suite de l'appel au peuple formé par le père de **Fabius**, que soutenaient les tribuns, l'exécution de la condamnation n'eut pas lieu et l'affaire fut portée devant l'assemblée du peuple (3). **Papirius** reconnut, aux manifestations qui s'y produisirent, qu'il n'obtiendrait pas la confirmation du jugement qu'il avait rendu contre **Fabius** et déclara ne pas vouloir le maintenir (4). Si l'appel au peuple n'était pas sans

(1) T.-L., 9, 26 : « *Maenius progressus in concionem ita verba fecit... Sed quoniam quidam nobiles homines, primum ipsas expugnare quaestiones omni ope conliti sunt; deinde postquam ad id parum potentes erant, ne causam dicerent, in praesidia adversariorum, appellationem et tribuniciam auxilium confugerunt patricii; postremo repulsi inde in nos irruerunt.* »

(2) T.-L., 8, 31, 32.

(3) T.-L., 8, 33 : « *Et dictator infensus aderat, postquam comperit profectum ex castris, cum expedito equitatu secutus. Iterata deinde contentione prehendi Papirius Fabium jussit. Ubi cum deprecantibus primoribus patrum, perstaret in incocepto immitis animus, tum pater, M. Fabius, quandoquidem inquit, apud te nec autoritas senatus nec... valet, tribunos plebis appello et provoco ad populum; eumque tibi fugienti exercitus tui, fugienti senatus judicium, judicem fero, qui certe unus plus quam tua dictatura potest polletque.* »

(4) T.-L., 8, 33 : « *Cum dictator : non noxae eximitur Q. Fabius, qui contra*

effet lorsqu'il était dirigé contre la décision d'un dictateur rendue en matière de discipline militaire au milieu du camp, on peut en conclure qu'il était admis aussi contre d'autres décisions. Aucun principe n'était, en effet, moins contesté, à Rome, que celui de l'autorité absolue des magistrats qui commandaient les armées sur tous ceux qui étaient placés sous leurs ordres.

Les anciens écrivains attribuent parfois à des membres du Sénat des paroles d'après lesquelles les actes du dictateur ne pouvaient pas faire l'objet d'un recours au peuple ; des auteurs modernes les citent comme la preuve qu'il en était réellement ainsi. Si même elles étaient authentiques, elles ne pourraient pas avoir la valeur d'un témoignage certain. Les opinions émises dans une assemblée délibérante par les orateurs dans l'intérêt du parti qu'ils soutiennent ne forment pas autorité ; cela est vrai incontestablement pour celles qui ont pu être exprimées au Sénat romain. L'on conçoit que des patriciens plus ou moins intransigeants aient reconnu les pouvoirs les plus étendus au dictateur qui était nommé pour mettre à la raison la plèbe lorsqu'elle prenait une attitude menaçante, sans que cependant il ait pu les exercer. Des déclarations qui contenaient de pareilles reconnaissances ont plusieurs fois été faites pendant la période qui précéda le gouvernement des décemvirs (1) ; elles donnent, de l'autorité que les dictateurs de ce temps exercèrent, une idée fort exagérée, comme nous l'avons vu. Il en est de même de celles dont on fait mention plus tard ; c'est ce que démontre la seconde dictature de Q. Cincinnatus, qui est postérieure de seize ans au renversement des décemvirs. S. P. Mélius était un riche chevalier qui avait cherché à profiter d'une disette pour gagner la faveur de la plèbe par des distributions gratuites de vivres. Il était parvenu à acquérir une grande influence sur elle ; il était suivi partout par la foule et l'excitait contre les patriciens. On prétendait qu'il avait réuni des dépôts d'armes et qu'il cherchait à provoquer un soulèvement pour se faire proclamer roi. Les consuls l'avaient laissé faire ; on leur fit le reproche, au

edictum dictatoris pugnavit ; sed noxae damnatus, donatur populo romano, donatur tribuniciae potestati, precarium non justum auxilium ferenti. »

(1) T.-L., 2, 29, 3, 20 : « Non ita civitatem aegram esse ut consuetis remediis sisti possit. Dictatore opus esse reipublicae, ut, qui se moverit ad sollicitandum statum civitatis, sentiat sine provocatione dictaturam esse. »

Sénat, d'avoir montré trop de faiblesse à son égard. L'un d'eux déclara que, soumis aux lois sur la provocation qui avaient été portées pour affaiblir l'autorité publique, ils n'avaient aucune force pour agir comme ils le désiraient ; qu'il fallait, à la tête de la république, non seulement un homme énergique, mais encore quelqu'un qui serait indépendant (1) et affranchi de l'obligation de se conformer aux lois ; qu'il nommerait dictateur Q. Cincinnatus dont le caractère était à la hauteur de cette dignité. Ce dernier, malgré ses quatre-vingts ans et les services qu'il avait rendus, n'imposa pas plus que les consuls à Mélius et à ses partisans ; quand il se présenta pour la première fois au Forum, après son entrée en fonctions, il les trouva rassemblées et eut à subir leurs interpellations sur les motifs qui pouvaient justifier sa nomination. Il donna l'ordre à son maître de la cavalerie, Servilius Ahala, de faire comparaître devant lui Mélius ; celui-ci refusa d'obéir et appela à son secours les siens au milieu desquels il se réfugia. Il fut poursuivi par Servilius et tué par lui (2). Le dictateur, pour couvrir son maître de la cavalerie qui avait agi sous son autorité, convoqua l'assemblée du peuple et justifia le meurtre de Mélius en alléguant qu'il avait été commis pour réprimer un acte de rébellion (3). Toute sa conduite fut ensuite implicitement approuvée par un plébiscite porté sur la proposition de plusieurs tribuns, par lequel une récompense fut accordée à Minucius, le dénonciateur de Mélius (4). Servilius, après avoir été pendant quelque temps l'objet des attaques des tribuns dévoués à ce dernier (5), fut finalement mis en

(1) T.-L., 4, 13 : « Quae postquam sunt audita, et undique priores patrum et prioris anni consules increparent ; tum T. Quinctius, consules immerito increpari, ait, qui constricti legibus de provocatione ad dissolvendum imperium lates, nequaquam tantum virium in magistratu, ad eam rem pro atrocitate vindicandam, quantum anieni, habent. Opus esse non forti solum viro, sed etiam libero exsolutoque legum vinculis. Itaque se dictatorem L. Quinctium dicturum ; ibi animum parem tantae potestate esse. »

(2) T.-L., 4, 14.

(3) T.-L., 4, 35 : « Tumultuantem deinde multitudinem, incerta existimatione facti ad concionem vocari jussit ; et Maelium jure caesum pronuntiavit, etiam regni crimine insons fuerit, qui vocatus a magistro equitum ad dictatorem non venisset. Se ad causam dicendam sedisse ; qua cognita, habere Maelium similem causae fortunam. Vim parantem ne judicio se committeret jure caesum esse. »

(4) T.-L., 4, 16 : « L. Minucius bove aurato extra portum trigeminam est donatus, ne plebe quidem invita. »

(5) T.-L., 4, 16 : « Q. Caecilius, Q. Junius, Sext. Titinius soli ex collegio tribu-

accusation par eux pour avoir tué un homme qui n'avait pas été condamné ; il fut cependant acquitté (1). Cincinnatus n'a donc assurément pas exercé l'autorité illimitée dont le consul qui l'a nommé prétendait le revêtir. Il n'a pas été plus respecté que ne l'étaient quelquefois les consuls ; ses actes n'ont pas été moins contestés également que les leurs ; loin d'agir comme s'il était indépendant du peuple, il lui a lui-même témoigné toute sa déférence.

La gestion d'un autre dictateur, nommé dans des circonstances du même genre que Cincinnatus, donne encore des pouvoirs de ce magistrat une toute autre idée que les paroles de Tite-Live, qui prétend que, devant lui, le peuple et les tribuns tremblaient. Rappelons encore les faits qui justifient notre soutènement, tels que nous les trouvons exposés par cet écrivain.

M. Manlius, qui sauva le Capitole pendant la guerre contre les Gaulois, poussé par l'ambition, excitait les plébéiens contre les patriciens, les pauvres contre les riches ; il entretenait une agitation qui donnait de sérieuses inquiétudes. L. Cossus fut nommé dictateur pour réprimer ses menées. Ce magistrat fit d'abord la guerre dans l'espérance que la victoire et le triomphe augmenteraient son autorité et lui rendraient plus facile la réalisation du but de sa nomination (2). Victorieux, il fut rappelé à Rome, où des troubles dangereux avaient éclaté. Il revint, réunit le Sénat, et crut nécessaire de se faire accompagner par ce corps entier, sur le lieu des comices, où il établit son tribunal pour procéder au jugement de Manlius (3). Celui-ci, sommé de comparaître devant le dictateur, se présenta accompagné d'une foule nom-

norum neque tulerant de honoribus Minucii legem, et criminari nunc Minucium apud plebem quaerique indignam necem Maclii non destiterant. »

(1) T.-L., 4, 21 : « Et seditiones domi quaesitae sunt, nec motae tamen, ab Sp. Maelio tribuno plebis, qui favore nominis moturum se aliquid ratus, et Minucio diem dixerat et rogationem de publicandis Servilii bonis, falsis criminibus a Minucio circumventum Maelium arguens, Servilio caedem civis indemnati obiciens, quae vaniora ad populum ipso autore fuere. »

(2) T.-L., 6, 12 : « Dictator, seu victoria triumphoque dictaturae ipsi vires se additurum ratus, delectu habito, in agrum Pamptinum, quo a Volscis exercitum indictum audierat, pergit. »

(3) T.-L., 6, 15 : « Ita suspensis rebus, dictator accitus ab exercitu in urbem venit. Postero die senatu habito, quum satis periclitatus voluntates hominum, discedere senatum ab se vetuisset, stipatus ab ea multitudine, sella in concilio posita, viatorem ad Manlium misit. »

breuse. Il refusa de répondre aux questions qui lui furent posées ; son arrestation fut pour ce motif ordonnée et opérée , pendant qu'il appelait les siens à son secours. Tite-Live s'exprime ainsi, au sujet de cette mesure qui semble n'avoir eu qu'un caractère préventif et qui fut accomplie avec l'appui du Sénat : « Aucun de ceux qui entouraient Manlius ne pouvait voir ni entendre sans indignation ce qui se passait ; mais les citoyens romains étaient très soumis à l'autorité légale et obéissaient avec une patience inaltérable à certaine prescription. En présence de l'acte de vigueur du dictateur , les tribuns et la plèbe n'osaient lever les yeux ni ouvrir la bouche (1). » Voici maintenant ce qui arriva ensuite. La plèbe prit une attitude menaçante contre le dictateur au moment de son triomphe (2) ; ce magistrat se retira devant les manifestations dont il fut l'objet, avant l'expiration du temps pour lequel il avait été nommé (3). Le Sénat rendit la liberté à Manlius, quand les rassemblements qui se formèrent firent craindre qu'on ne le délivrât par force. Les tribuns durent intervenir pour le faire condamner par le peuple, comme coupable d'avoir aspiré à la royauté. Au lieu donc d'avoir exercé une autorité devant laquelle tout s'inclinait, comme le dit Tite-Live, le dictateur Cassus fut réduit à se démettre de sa charge, impuissant à accomplir la mission de répression qui lui avait été confiée.

En résumé, tous les renseignements que nous possédons au sujet de l'action que le dictateur a exercée doivent faire rejeter l'opinion qu'il aurait eu le privilège incontesté de prendre des décisions contre lesquelles le recours au peuple n'aurait pas été recevable. Cette proposition est cependant soumise à une restriction, de fait plutôt que de droit, que nous devons signaler, si nous voulons donner une solution complètement exacte à la

(1) T.-L., 6, 16 : « Nullius nec oculi nec aures indignitatem ferebant ; sed invicta sibi quaedam patientissima justii imperii civitas fecerat. Nec adversus dictatorialiam vim, aut tribuni plebis, aut ipsa plebs attollere oculos aut hiscere audebant. »

(2) T.-L., 6, 16 : « Dictator de Volscis triumphavit ; invidiaeque magis triumphus quam gloriae fuit. Quippe domi, non militiae partum eum actumque de cive non de hoste fremebant. Jamque haud procul seditione res erat. »

(3) T.-L., 6, 16 : « Amotusque post triumphum abdicatione dictatoris terror, 6 18. Spiritus dabat quod non ausus esset in se dictator, quod in Sp. Maelio Quinctus Cincinnatus fecisset, et vinculorum suorum invidiam, dictator non modo abdicando dictaturam fugisset, ne senatus quidem sustinere potuisset. »

question qui nous occupe. Le droit d'appel au peuple n'était pas fort rigoureusement respecté, quelque soin que l'on eût mis à le bien garantir. Nous en trouvons la preuve dans la circonstance que l'on a renouvelé à diverses reprises les lois qui le consacraient, afin d'en assurer l'exécution pour l'avenir (1). Les dictateurs n'y sont certainement pas moins contrevenus que les magistrats ordinaires. Il nous semble cependant que ceux qui y ont porté atteinte n'ont pas toujours été influencés par leurs sentiments hostiles aux libertés du peuple, ni agi uniquement dans l'intérêt de la domination des patriciens; avec des tendances de ce genre, qui étaient toujours vivement combattues, ils auraient dû trouver une résistance difficile à vaincre, dans les temps qui suivirent l'admission des plébéiens à toutes les magistratures. Voici ce qui a dû arriver souvent : les citoyens récalcitrants n'ont pas manqué d'invoquer le droit d'appel dans la pensée qu'ils pourraient parvenir ainsi à se soustraire à l'exécution de leurs obligations, telles que celles particulièrement qui concernaient le service militaire. Les magistrats ne les ont certainement pas toujours écoutés; à part la latitude qui leur était en général laissée dans l'exercice de leurs attributions, ils ne devaient pas craindre d'engager leur responsabilité, en s'écartant d'une loi dont la mauvaise foi cherchait à profiter au détriment de l'Etat. On peut croire aussi que des tempéraments ont été apportés, du consentement de tous, à l'application régulière du principe de l'appel au peuple. La nécessité dans laquelle on se serait trouvé de réunir les comices, sur la réclamation du premier venu, qui aurait eu à se plaindre d'une décision rendue contre lui par un magistrat, aurait donné lieu à des inconvénients et à des difficultés trop graves, pour qu'on n'ait pas dû chercher à y remédier par des restrictions apportées au droit des citoyens. Quoi qu'il en soit des observations qui précèdent, les infractions aux lois sur l'appel au peuple dont nous parlons, commises par le dictateur, ne peuvent pas lui faire attribuer un pouvoir absolu sur ses concitoyens, pas plus que celles des autres ma-

(1) T.-L., 10, 9 : « Eodem anno, M. Valerius consul de provocatione legem tulit diligentius sanctam. Tertio ea tum post reges exactos lata est, semper a familia eadem. Causam renovandae saepius haud aliam fuisse reor, quam quod plus paucorum opes, quam libertas poterant. Porcia tamen lex sola pro tergo civium lata videtur. »

gistrats ne démontrent qu'ils auraient joui d'une autorité illimitée.

4° Les considérations que nous avons exposées au sujet des questions que nous venons d'examiner doivent faire comprendre que le dictateur n'était pas investi du pouvoir législatif, ou du droit de prendre des décrets qui avaient la même force que les lois votées par le peuple; il n'avait qu'un simple droit d'initiative en vertu duquel il soumettait au peuple les propositions qu'il voulait faire sanctionner par lui. Il n'en usait que rarement, puisqu'il passait le plus souvent à l'armée le temps pendant lequel il exerçait sa charge. Il pouvait, cependant, comme les divers magistrats, prendre, à son entrée en fonctions, un édit contenant, sur les affaires dont il était chargé, les dispositions que les circonstances exigeaient. Ce droit n'était pas défini; la manière dont les prêteurs en tiraient parti indique qu'il pouvait recevoir une grande extension. Nous ne connaissons que peu d'édits de dictateurs. Celui qui fut promulgué par le dictateur Junius, peu de temps après la bataille de Cannes, contenait des dispositions relatives à des intérêts importants de l'Etat et des particuliers. Il ordonnait que ceux qui avaient commis un crime capital, ou qui étaient emprisonnés par suite d'une condamnation pour dettes, seraient affranchis de toute peine et libérés de leurs engagements, s'ils prenaient service dans son armée (1).

5° Il nous reste à voir si le dictateur encourait une responsabilité et pouvait être poursuivi à raison de ses actes. Les écrivains anciens qui parlent de ce point se prononcent formellement pour la négative (2). Cependant, aucune loi n'établit en sa faveur, comme cela a eu lieu pour les tribuns, une exception au principe de la responsabilité qui s'appliquait à tous les magistrats. Les faits qui sont venus à notre connaissance semblent indiquer aussi que cette exception n'a pas prévalu dans la pratique. Le dictateur Mamercus Aemilius fut puni par les censeurs parce qu'il avait proposée au peuple la loi qui réduisit de cinq

(1) T.-L., 23, 14 : « Dictator edixit, qui capitalem fraudem ausi, quique pecunia judicati in vinculis essent, qui eorum apud se milites fierent, eos de noxa pecunie se exsolvi jussuros. »

(2) Denys, 5, 70. 7, 56. Plut., *Fabius*, 3. Appien, *De bello civili*, 2, 23. Zonara, 7, 13. T.-L., 4, 24 : « Censores, aegre passi, Mamercum, quod magistratum populi minisset, tribu moverunt, octuplicatque censu aerarium fecerunt. »

ans à dix ans la durée de la censure (1). Camille fut jugé par le peuple et condamné à l'exil à cause de la manière dont il disposa du butin dont il s'empara dans la ville de Vétes, qu'il prit pendant sa première dictature (2) ; on rapporte encore que, pendant sa quatrième dictature, il fut menacé d'être poursuivi devant le peuple, s'il continuait sa résistance au vote des lois de Licinius et de Sextius (3) ; on dit même qu'une condamnation fut prononcée à cette occasion contre lui. L. Manlius, qui fut chargé d'enfoncer le clou, fut mis en jugement devant le peuple, du chef d'actes qu'il avait accomplis comme dictateur, qui cependant étaient étrangers à sa mission spéciale (4). Le dictateur L. Maenius fut l'objet d'une poursuite judiciaire, relative à sa gestion, que le Sénat ordonna (5). A côté de ces faits, on peut mentionner encore l'accusation qui fut portée contre le maître de la cavalerie Servilius Ahala, qui eut à répondre d'un fait commis, pendant qu'il exécutait les ordres du dictateur Cincinnatus (6). Sans doute les procès faits à des dictateurs ne sont pas nombreux. Mais cela s'explique par des circonstances que nous avons déjà signalées. Pendant la période où d'anciens magistrats furent souvent accusés, devant le peuple, du chef de leur gestion, il y eut peu de dictateurs ; ceux qui furent nommés évitaient d'intervenir dans la discussion des questions politiques qui se débattaient avec le plus de vivacité entre les plébéiens et les patriciens ; ils n'étaient donc pas dans le cas d'être accusés pour les causes qui déterminaient le plus souvent les poursuites des tribuns (7).

(1) Aurelius Victor, 3, 23 : « Postremo crimini datum est, quod albis equis triumphasset et praedam inique divisisset, die dicta ab Apulejo tribuno plebis Ardeam concessit. » T.-L., 5, 32. Plut., *Camille*. Zonara, 7, 22.

(2) Plut., *Camille*. Les tribuns, de leur côté, opposent menaces à menaces ; ils jurent de le condamner lui-même à une amende de 50,000 as, s'il s'obstine à empêcher le peuple de voter la loi.

(3) T.-L., 6, 38 : « Sed magistratu se abdicavit, seu quia vitio creatus erat ut scripsere quidam ; seu quia tribuni plebes tulerunt ad plebem plebesque scivit ut, si M. Furius pro dictatore quid egisset, quingentum millium ei multa esset. »

(4) T.-L., 7, 3, 4.

(5) T.-L., 9, 26 : « Abdicavit deinde se dictatura et post eum Forlius magisterio equitum, primique apud consules, iis enim ab senatu mandata res est, rei facti egregie absolvuntur. »

(6) T.-L., 4, 21.

(7) Voir page 7.

La conduite que les dictateurs ont tenue confirme l'exactitude des observations qui précèdent ; elle prouve qu'ils avaient eux-mêmes le sentiment de leur responsabilité ; on les a vus, en effet, souvent, au lieu de passer outre quand ils rencontraient de l'opposition, se démettre de leur charge (1), comme le font de nos jours les ministres responsables dont les projets ne sont pas approuvés.

Plusieurs écrivains anciens ont qualifié le pouvoir du dictateur de royal (2) ; on en a conclu que ce magistrat n'était pas responsable ; mais la conclusion n'est pas fondée. La même expression est, en effet, appliquée par différents auteurs anciens au pouvoir des consuls (3) ; Cicéron l'emploie même aussi bien en parlant des consuls (4) qu'en parlant du dictateur (5). Cette assimilation de la dictature et du consulat par rapport à la royauté ne peut recevoir qu'une interprétation raisonnable : elle indique que la seconde de ces magistratures n'était pas privée de droits essentiels qui auraient appartenu à la première. Cela implique la conséquence que le dictateur ne jouissait pas du privilège de la non-responsabilité.

Nous croyons que les faits et les considérations que nous venons d'exposer, au sujet de chacun des cinq points qui ont fait l'objet de notre examen, justifient les opinions que nous avons exprimées ; mais ils doivent surtout paraître concluants, lorsqu'on les considère dans leur ensemble, pour établir la proposition générale qui fait le fond de toute notre discussion, que le dictateur n'était pas revêtu d'un pouvoir absolu et illimité. Nous invoquerons cependant encore deux circonstances en faveur de la thèse que nous venons d'énoncer. C'est d'abord la fréquence des abdications accomplies par les dictateurs avant l'expiration

(1) T.-L., II, 31 : « Quae quum relatio rejecta esset, non placeo inquit concordiae auctor; optabitis medius fidius propediem, ut mei similes romana plebs patronos habeat. Pax focis parta est domi impeditur. Privatus potius quam dictator seditioni adero. Ita curia egressus, dictatura se abdicavit. » 6, 16, 38. 7, 3. 9, 26.

(2) Appien, *De bello civili*, I, 99. Zonara, 7, 13. Denys, 5, 73.

(3) T.-L., 8, 32. Polybe, 6, 5. Denys, 4, 76.

(4) Cic., *De rep.*, 2, 32 : « Atque his ipsis temporibus dictator etiam est institutus, T. Laertius; novumque id genus imperii visum est proximum similitudini regiae. »

(5) Cic., *De rep.*, 2, 32 : « Atque ut consules habent potestatem tempore duntaxat annuam, genere ipso ac jure regiam. » Cic., *De leg.*, 3, 3 : « Regio imperio duo sunt; iique praetores, iudices consules appellantur. »

du temps fixé pour la durée de leurs fonctions. Elles sont l'indice, à nos yeux, que leur situation dans la République n'était pas très nette, et que leur pouvoir ne reposait pas sur des bases solides. Les grands personnages de Rome que leur ambition portait à ne négliger aucun effort pour arriver aux hautes dignités, n'avaient pas l'habitude de se montrer empressés à y renoncer, lorsqu'ils étaient parvenus à s'en faire revêtir; les consuls et les préteurs qui se démirent de leurs fonctions sont rares à citer, même parmi ceux qui avaient à lutter contre les plus grandes difficultés. Une seconde circonstance que nous voulons mentionner, c'est que les tribuns n'ont jamais compris l'exagération des pouvoirs du dictateur parmi les griefs qui ont provoqué leurs réclamations incessantes contre les patriciens. Il y a lieu d'en conclure qu'ils n'avaient pas de cause pour se plaindre de ce chef. C'est ce que confirme Denys, l'écrivain ancien qui a le plus élevé l'autorité du dictateur; il avance que ceux qui ont exercé cette magistrature n'ont pas tous tenu une conduite irréprochable et que les Romains n'ont appris que par les excès de Sylla qu'elle consistait dans la domination absolue d'un seul (1). Nous croyons, comme les Romains, témoins de leurs actes, que les dictateurs qui ont précédé Sylla ne disposaient pas d'un pouvoir absolu, puisqu'ils ne se sont pas livrés aux abus qui en sont inséparables.

III

Si nous ne croyons pas que le dictateur ait exercé à aucun point de vue le pouvoir absolu qui lui est souvent attribué, nous admettons qu'il avait une autorité plus grande, plus respectée généralement que celle des magistrats ordinaires dont il remplissait les attributions; mais cela tient, selon nous, non pas à la suspension légale, pendant sa gestion, des droits reconnus aux citoyens et des garanties assurées par les institutions, mais à d'autres causes.

Nous avons plus d'une fois fait remarquer, dans notre étude sur le tribunal, comme dans les pages qui précèdent, qu'à Rome les pouvoirs et les attributions n'étaient point définis d'une

(1) Denys, 5, 77.

manière précise, que l'action des autorités n'était pas toujours la même et qu'elle dépendait dans une mesure assez large, des circonstances au milieu desquelles elle se manifestait. Or on peut dire que le pouvoir du dictateur s'est exercé le plus souvent dans des conditions favorables à son extension. Ce magistrat était d'ordinaire un des citoyens les plus distingués, sinon le plus distingué, de la république, qui avait donné précédemment des preuves de ses mérites, qui avait gagné la confiance par les succès qu'il avait obtenus, soit à la tête de l'armée, soit dans les discussions du Forum. On était donc porté à lui accorder plus de latitude dans l'accomplissement de sa tâche qu'à d'autres magistrats qui n'avaient souvent aucun antécédent de quelque éclat ou qui étaient sans grande valeur personnelle.

En outre, à Rome la même charge était toujours remplie par plusieurs magistrats dont l'un pouvait empêcher l'action de l'autre; le dictateur qui exerçait seul les fonctions dont il était revêtu prenait et exécutait ses résolutions sans être arrêté par la contradiction d'un collègue, que pouvait provoquer soit la différence des opinions, soit l'opposition des intérêts, soit l'esprit de rivalité ou d'ambition, ce qui n'est pas rarement arrivé; il avait donc un pouvoir plus grand que celui des consuls, quand même ses attributions ne différaient pas de celles de ces derniers. L'autorité suprême d'un seul dans un Etat où elle était établie exceptionnellement, n'était même pas sans faire sur les esprits une impression qui les portait à se soumettre aux ordres qui en émanaient (1).

La nomination d'un dictateur faite dans un moment de crise était la proclamation officielle d'un danger qui menaçait la république; elle renfermait pour le magistrat la recommandation de ne rien négliger pour sauvegarder ses intérêts. Ainsi il était tenu, en vertu de son mandat, de maintenir avec fermeté la discipline, de faire exécuter rigoureusement leurs obligations par les citoyens, d'agir en général avec vigueur. Pressé par le court espace de temps pendant lequel il restait en fonctions et par l'urgence des affaires qui lui étaient confiées, il prenait des

(1) T.-L., 2, 18 : « Neque enim ut in consulibus, qui pari potestate essent, alterius auxilium neque provocatio erat, neque ullum usquam nisi in cura parendi auxilium. »

décisions qui ne souffraient aucun ajournement, qui avaient donc un caractère très impérieux. Ajoutons encors que, d'après le principe admis à Rome que le salut du peuple est la suprême loi, il ne devrait pas se croire obligé à se maintenir dans les limites, d'ailleurs mal définies, de la légalité; il prescrivait les mesures qu'exigeait la gravité des événements sans trop se préoccuper de la question de savoir s'il en avait ou non le droit. Il n'avait aucune raison pour éprouver de l'hésitation si, outre l'appui du Sénat et des magistrats qui l'avaient nommé, dont il était toujours certain, il avait celui des tribuns, ce qui n'arrivait pas rarement, comme nous avons eu l'occasion de le faire voir. Il n'avait d'ailleurs guère à craindre d'être cité devant le peuple pour répondre de ses actes et d'être condamné par lui, lorsqu'il avait agi pour détourner un danger bien reconnu. Que l'autorité du dictateur ait pu grandir, à cause des circonstances difficiles dans lesquelles elle était exercée, cela ne doit pas surprendre; nous savons qu'il en était également ainsi de celle des consuls, lorsque dans un moment de danger le sénat les invitait à veiller à ce que la république n'éprouvât aucun dommage (1).

Les vingt-quatre licteurs armés de haches qui escortaient le dictateur à l'intérieur de Rome contribuaient également à fortifier son pouvoir. Cet appareil de la force, dont il était permis à ce seul magistrat de s'entourer, faisait naître la crainte chez la plèbe et la pénétrait de la nécessité d'obéir promptement, comme le dit Tite-Live (2). On peut admettre que les vingt quatre licteurs ne relevaient pas seulement le prestige moral du dictateur, mais qu'à l'occasion aussi ils usaient de leurs armes pour faire respecter ses ordres, et réprimer les troubles qui éclataient souvent à Rome, avec plus de succès que ne le pouvaient les licteurs porteurs de simples faisceaux qui entouraient les magistrats ordinaires.

(1) Salluste, *Catil.*, 29 : « Itaque, quod plerumque in atroci negotio solet, senatus decrevit, darent operam consules, ne quid republica detrimenti caperet. Eo decreto per senatum more romano potestas maxima magistratui permittitur. » T.-L., 3, 4, 6, 19.

(2) T.-L., 2, 18 : « Creato dictatore, primum Romae postquam praeferri securus viderunt magnus plebem metus incessit, ut intentiores essent ad dicto parendum. » Denys, 10, 75.

Il est presque inutile de dire que les observations qui précèdent ne s'appliquent guère au dictateur qui était nommé pour réaliser quelque projet politique des patriciens ; il rencontrait immédiatement l'hostilité d'une grande partie de la population et la résistance des tribuns ; il se trouvait dans une situation qui, loin d'être favorable à l'extension de son pouvoir, lui en rendait l'exercice régulier difficile.

En définitive, la dictature, si elle fut d'abord créée contre la plèbe, resta impuissante contre elle et n'empêcha pas les principes démocratiques de la constitution romaine de prévaloir. Nous ne connaissons même, comme dues à son initiative, que des lois contraires aux patriciens ; celle de M. Aemilius sur la réduction de cinq ans à dix-huit mois du temps fixé primitivement pour la durée de la censure (1), ainsi que celles de Publius Philo (2) et de Q. Hortensius (3) qui avaient pour objet l'admission des plébéiens à la censure, la force obligatoire générale des plébiscites et la validité des décisions des comices par centuries sans qu'elles fussent approuvées par le Sénat. La dictature n'eut même jamais une grande importance politique. Elle eut principalement un rôle militaire. On y recourait rarement dès que Rome eut assez consolidé son autorité sur les peuples du voisinage pour n'être plus exposée à chaque instant à quelque danger pressant, qu'elle eut adopté l'usage de maintenir les magistrats, à l'expiration du temps de leurs fonctions, dans leur commandement et d'employer les plus capables d'entre eux aux entreprises les plus difficiles jusqu'à ce qu'ils les eussent conduites à bonne fin. Après qu'un assez long espace de temps se fut écoulé depuis le dernier dictateur (4), il y en eut de nouveau plusieurs pendant la crise occasionnée par la deuxième guerre punique ; mais ils furent nommés dans des conditions qui indiquaient que l'institution périssait ; elle disparut aussi

(1) T.-L., 4, 24.

(2) T.-L., 8, 12 : « Dictatura popularis et quod tres leges, adversas nobilitati tulit ; unam ut plebiscita omnes quintas tenerent ; alteram ut legum, quae comitiis centuriatis ferrentur, ante initium suffragium patres autores fierent ; tertiam ut alter utique ex plebe censor creabretur. »

(3) Aulu-Gelle, 15, 27, 4 : « Donec Q. Hortensius dictator eam legem tulit, ut eo jure quod plebes statuisset omnes Quirites tenerentur. » T.-L., Ep., 11.

(4) T.-L., 22, 8 : « Ita que ad remedium jam diu neque desideratum neque adhibitum dictatorem dicendum civitas confugit. »

complètement après cette guerre (1). La magistrature qui fut établie sous le même nom, à la fin de la République, n'était pas la même, comme nous l'avons fait remarquer en commençant.

Quelle différence entre les destinées de la dictature qui représente le principe patricien, et celles du tribunat qui représente le principe plébéien ! La première de ces magistratures, à laquelle on avait d'abord voulu donner une autorité illimitée, resta une institution sans vitalité, devint impuissante et superflue ; la seconde, dont le rôle a d'abord été en apparence restreint, déploya sans retard une vigueur à laquelle rien ne pouvait résister, et est parvenue à acquérir des attributions par lesquelles elle dominait le gouvernement de la République. Chose qui mérite d'être relevée encore : Le dictateur qui fut créé par le Sénat avec des pouvoirs contraires aux libertés que les institutions garantissaient ne fit aucun mal à ces libertés, tandis que les tribuns du peuple, qui furent institués pour les défendre, contribuèrent à leur perte par les excès auxquels ils se livrèrent.

(1) Vellejus Paterculus, 2, 28 : « Dictator creatus (Sulla) cujus honoris usurpatio per annos cxx intermissa ; nam proximus post annum quam Annibal Italia excesserat. »