

LE POUVOIR IMPERIAL AUX IV^e ET V^e SIÈCLES (*)

par

Jean GAUDEMET

Professeur à la Faculté de Droit et des Sciences
Economiques de Paris

Prendre la parole à l'Université d'Istanbul est, pour un historien, un honneur singulier et je voudrais tout d'abord vous en exprimer ma gratitude. Peu de lieux sont aussi chargés d'histoire et sans doute aucune ville n'associe au même degré, les splendeurs du site, la richesse des monuments, la variété des souvenirs et l'intense activité d'une cité moderne.

L'Historien est sensible à cette vie moderne, et, pour ma part, je n'ai jamais cru que l'on pouvait dissocier le passé du présent. Mais vous lui pardonnerez de se laisser emporter par 2500 ans d'histoire et de songer à la colonie de Byzance, à la capitale constantinienne, aux empereurs byzantins en même temps qu'aux souverains ottomans et à votre grand pays moderne.

C'est en évoquant ces souvenirs, que l'historien de la Rome ancienne vous invite à réfléchir un moment sur ces empereurs romains du IV^e et du V^e siècles, qui ont fondé ici une capitale et qui, peu à peu, ont délaissé l'Occident pour l'Orient.

Longtemps les romanistes n'ont connu que l'un d'entre eux, Justinien, parcequ'il laissa une oeuvre juridique impérissable et dont tous nos droits modernes restent tributaires. Ces compilations qui sont l'aboutissement de 15 siècles d'histoire du droit romain,

(*) Conférence donnée le 21 avril 1965 à la Faculté de Droit d'Istanbul.

sont devenues assez paradoxalement le point de départ de la réflexion des juristes européens depuis 7 ou 8 siècles. Ce n'est pas sur cette apparente anomalie que je voudrais m'arrêter ici.

Car, depuis quelques décades, historiens et juristes se penchent avec prédilection sur une époque longtemps négligée, celle qui sépare l'essor de Rome sous le Haut-Empire de la Renaissance Justinienne. Epoque qui garde le qualificatif quelque peu désobligeant de Bas - Empire et où longtemps on a vu une ère de décadence. En fait, il semble bien que les choses soient moins simples.

Sans doute aux IV^e et V^e siècles l'expansion romaine est depuis longtemps arrêtée. Loin de conquérir, il faut se défendre. Et cette défense est peu efficace. Le "limes" sur le Rhin comme sur le Danube est franchi. Les Goths s'installent dans l'Empire et, fait plus grave, des barbares exercent en fait le pouvoir sous le nom de princes faibles et impuissants.

Les campagnes sont désertées, les villes appauvries, les impôts rentrent mal. Les services essentiels de l'approvisionnement des villes en blé, en viande, en pain sont mal assurés. Pour parer à cette défaillance les empereurs créent des corporations dont les membres sont les prisonniers, astreints eux, leur fortune et leurs descendants, à assurer le service public sans pouvoir y échapper. Enfin, une religion nouvelle supplantant le paganisme déficient, suscite des conflits souvent violents soit entre païens et chrétiens, soit entre sectes chrétiennes diverses. Et les moines usent parfois du bâton pour tenter d'imposer leur doctrine religieuse.

C'est sur ce monde difficile, malheureux, où quelques fortunes immenses ne peuvent faire oublier la misère de la masse que règnent des empereurs conscients de leur tâche, mais souvent impuissants à l'assurer efficacement.

Grandeur des prétentions,

faiblesse des moyens,

ainsi nous semble se caractériser le pouvoir impérial pendant ces deux siècles du Bas-Empire. Et c'est autour de ces deux idées que s'ordonnera notre propos.

I — GRANDEUR DES PRETENTIONS

Les mosaïques de Ravenne ont conservé l'image d'un Justinien et de Théodora, richement vêtus, figés dans leur attitude hiératique, conscients de leur grandeur, isolés de leur peuple.

Des statues d'un Auguste légèrement vêtu et seulement drapé dans le manteau du chef d'armée, à ces images d'un lointain successeur, la différence est grande. Et l'iconographie à laquelle nous ne nous arrêterons pas, souligne déjà "de l'extérieur" le caractère de la monarchie du Bas-Empire.

L'Empereur est un *maître*, *Dominus* et non plus *Princeps*. Certes le terme avait déjà été employé au Haut-Empire à l'égard de quelques empereurs, mais il s'agissait de "tyrans" (Caligula ou Domitien), dont la mémoire fut condamnée. Au Bas-Empire au contraire le terme ne choque plus. Depuis Dioclétien il devient habituel.

- Il est conforme à la *plénitude du pouvoir* qui appartient à l'empereur;
 - justifié par des arguments *d'ordre religieux*;
 - il se traduit dans une *idéologie* politique nouvelle.
- Reprenons ces trois points.

A) L'empereur a la plénitude du pouvoir:

1) Conformément à la tradition du Haut-Empire et à l'exemple donné par les fondateurs de l'Empire, César et Auguste, l'empereur est le plus souvent un *soldat*. Dioclétien, Valentinien I, et bien d'autres, sont portés au pouvoir par leurs troupes. Devenus empereurs ils restent des chefs de guerre et la défense de l'Empire contre les invasions occupe une large part de leur temps.

2) Mais ces empereurs-soldats ne négligent pas les *tâches administratives*. Par leurs fonctionnaires, les agents du gouvernement central, les gouverneurs de province, les vicaires des diocèses, les préfets du prétoire, ils dirigent l'administration de l'Empire, en théorie, parfois plus qu'en fait, car les contacts avec les provinces deviennent difficiles. Et dans de vastes territoires des usurpateurs, en général portés eux aussi au pouvoir par leurs troupes, ignorent l'empereur et, parfois pendant plusieurs années, se conduisent en souverains.

3) Maître de l'administration et des provinces, l'empereur est également le maître des finances. Il fixe l'impôt, en confie la perception à des fonctionnaires et aux décurions des cités; il dispose librement des rentrées fiscales. Dès le Haut-Empire le fiscus impérial avait supplanté le vieil *aerarium* du peuple. Celui-ci, abandonné à la gestion du Sénat, ne compte guère. Fisc, domaines, impôts et redevances diverses relèvent de l'Empereur.

4) Enfin, à un double titre, l'empereur *règne sur le droit*. Il est juge suprême et législateur.

a) La *juridiction* impériale s'était esquissée dès Auguste, affermie avec Claude. Dès le II^e s. elle concurrençait victorieusement le vieil "*ordo judiciorum privatorum*" ou les juridictions pénales (les "*quaestiones*"). Au III^e s. le changement était réalisé : l'Empereur et ses fonctionnaires, étaient devenus les juges normaux. Parcequ'elle est confiée à une administration hiérarchisée, la juridiction remonte jusqu'au prince. Théoriquement il pourrait juger toute cause, civile ou pénale, en première instance ou en appel. En fait, plus que lui ce sont les préfets du prétoire qui jugent "*vice-sacra*", pour le compte de l'Empereur et, par suite, on ne peut appeler de leur sentence à l'Empereur. Et, s'il peut connaître des affaires en première instance, le plus souvent l'Empereur n'est saisi qu'en appel. Parfois aussi il évoque une affaire; et surtout, par la procédure par rescrit, il statue sur les points de droit, laissant au juge local le soin de faire application de ces principes juridiques aux faits de la cause.

b) Mais l'Empereur est aussi *législateur*. Il est la "*loi vivante*", formule reprise aux monarques hellénistiques et que retrouveront dans la Compilation justinienne, les légistes médiévaux.

α) *Les Constitutions impériales* sont devenues depuis le III^e s. la seule source créatrice du droit. Disparition de l'Edit prétorien et de la jurisprudence indépendante.

β) L'Empereur *fixe l'autorité de la jurisprudence* par le Loi des Citations.

γ) Il *absorbe l'activité des jurisconsultes* dans les bureaux de la chancellerie.

δ) Créateur du droit, il en est le seul *interprète*.

- ε) Enfin il prescrit une *codification*, le C. Th. (438) qui opère un choix dans la législation antérieure et la modifie pour l'adapter aux besoins nouveaux (problème des Interpolations dans le C. Th.). D'autre part le Code fixe impérativement la forme sous laquelle les textes devront être cités.

A cette toute puissance reconnue par le droit s'ajoutent des justifications religieuses et un appui idéologique.

B) *Les justifications religieuses :*

Assez curieusement paganisme et christianisme contribuent chacun pour leur part et par des voies diverses à fortifier l'autorité du prince.

1) Le *paganisme* d'abord. Il admet la divinisation de l'empereur. C'est là une vieille conception qui apparaît avec Alexandre en Grèce et que conservent les monarchies hellénistiques. Conception qui devait d'ailleurs à la Grèce peut-être autant qu'à l'Orient. Dès ce dernier siècle de la République les traditions hellénistiques avaient contaminé la doctrine romaine de la magistrature. César assassiné, fut proclamé "divus". Il en alla de même de ses successeurs qui, s'ils avaient été de bons souverains étaient proclamés "divi" par le Sénat après leur mort. Dans les provinces le culte de Rome et d'Auguste fortifiait cette divinisation.

Au III^e s. la divinisation de l'Empereur vivant apparut de façon sporadique, mais le plus souvent chez des fous comme Héliogabal.

Dioclétien se dit Jovius et Maximien, Herculius. Eusèbe et Aurélius Victor l'accusent de s'être laissé le premier adorer comme un dieu.

Au début du IV^e s. les panégyristes occidentaux affirment l'origine divine du pouvoir. Et l'Histoire Auguste déclare "dii vos principes fecerunt". S'il n'est pas tenu pour Dieu, l'empereur est entre les hommes et Dieu. Il est, dit Ammien, sous la "cura dei".

2) Quant à l'*Eglise* chrétienne, après que Constantin lui eut accordé la liberté et surtout, lorsqu'à la fin du IV^e s., Théodose

aura fait du christianisme une religion d'Etat, elle apporte au pouvoir impérial une double justification.

a) D'abord l'idée de St Paul, selon qui "tout pouvoir vient de Dieu" et donc mérite obéissance. Et les apologistes chrétiens, soucieux de défendre les fidèles contre les critiques que leur adressaient les païens déclarent que les chrétiens sont de bons citoyens, respectueux du pouvoir et payant leurs impôts.

b) L'autre argument est celui que développe St Ambroise et qui jouera un grand rôle dans la pensée politique du Moyen-Age occidental : c'est la "théorie ministérielle du pouvoir", selon laquelle le prince est le *ministre* de Dieu sur terre pour y faire régner la justice voulue par Dieu.

Agent de Dieu sur terre, le prince voit ainsi son autorité fortifiée. Les préambules des Constitutions aimeront à rappeler cette caution : telle la Constitution *Deo Auctore* : "Deo auctore nostrum gubernantes imperium, quod nobis a coelesti maiestate traditum est...".

c) Aux théologies païennes et chrétiennes s'ajoute une *idéologie politique* qui souligne les vertus princières et l'ampleur de la tâche.

L'étudier en détail dépasserait de beaucoup les limites de cette leçon. On en retiendra ici que quelques aspects. La rhétorique ampoulée des Constitutions mériterait à cet égard une étude minutieuse. 1) L'Empereur ou la Chancellerie, aime à invoquer sa clémence son humanité, son indulgence.

Ce sont elles qui assouplissent la rigueur du droit, accordent des remises aux débiteurs de l'Etat, soustraient le coupable à l'application de la peine.

2) Si l'Empereur est *bienveillance*, il est aussi *providence*.

Sa *providentia* veille sur tous. Et, puisqu'il est tout-puissant, il doit être généreux. L'Etat-providence est la rançon de l'Etat-omniprésent.

3) Associé à Rome dans un culte commun, il bénéficie de l'éternité promise à la cité de Romulus. L'"aeternitas Romae" s'étend à l'empereur, non certes à sa personne qui se sait éphémère, mais à la fonction impériale. Et c'est en ce sens que Dioclétien déjà peut se dire "aeternus" ou "perpetuus".

4) Enfin, et cette énumération n'a rien d'exhaustif, l'empereur a la *charge du bonheur commun*. L'idée cicéronienne de l'"utilitas communis" reparait. Ammien définit le pouvoir (imperium) "ce n'est rien d'autre que la charge (cura) du salut de chacun" et il donne pour "fin au pouvoir", l'utilité et le salut des sujets. Là encore le Bas-Empire rejoignait l'idéologie hellénistique du souverain bienfaiteur.

Dans cette utilité de chacun figurait assez curieusement la liberté et la sécurité : "Vous que nous appelons maître, disent les Panégyristes du début du IV^e s., garantissez la liberté des citoyens".

Souverain tout puissant, Empereur voulu par Dieu, Providence bienfaisante, tel apparaît l'empereur au Bas-Empire si l'on s'en tient aux affirmations juridiques ou aux doctrines politiques. Mais quelle est la réalité ?

II — FAIBLESSE DES MOYENS

Cet empire qui couvrait presque le monde connu est en fait divisé en deux parties. Les Empereurs tout puissants sont souvent des personnages falots ou débiles, leurs auxiliaires sont trop souvent médiocres, vénaux, égoïstes ou incapables. Justifions rapidement cette triple accusation.

A) *La division de l'Empire*. — En droit l'unité de l'Empire persiste. Et l'"unanimité" du collège impérial est souvent affirmée. Elle s'exprime en particulier dans la mention du nom de deux ou trois empereurs dans l'inscription des constitutions.

Mais la réalité est très différente. Dès le Haut-Empire on avait rencontré quelques cas d'associations : Marc Aurèle et Verus, Septime-Sévère, Caracalla et Gète. Mais c'était l'exception. Le

plus souvent l'un des empereurs gardait la direction de l'Empire, son ou ses associés n'ayant que des tâches secondaires. Puis Dioclétien, pour des raisons militaires plus que politiques, s'était associé un autre Auguste, et les deux Augustes avaient chacun un César : ce fut la Tétrarchie. Tentative sans lendemain d'un régime qui ne tenait que par l'autorité et le prestige du chef.

Le partage reparut, sous forme familiale avec les trois fils de Constantin qui se partagèrent l'héritage impérial et bientôt s'en disputèrent les lots. Constance resta seul après avoir éliminé ses frères. Mais en 364, Valentinien, appelé à l'Empire par ses troupes, s'associe son frère Valens. Il lui laisse le gouvernement de l'Orient, lui-même se réservant l'Occident. Depuis cette date jusqu'en 476, sauf pendant quelques mois, ce partage persistera.

Partage, non de l'Empire, mais, de son administration. Avec deux capitales et deux Sénats : Rome et Constantinople, deux administrations, des politiques souvent différentes, et en fait, deux législations. Et surtout, deux traditions et deux langues.

Entre l'Orient et l'Occident les différences étaient trop profondes, trop anciennes pour que le fossé n'aille pas en se creusant jusqu'au jour où un chef barbare dépouillera en Occident un empereur sans pouvoir et rétablira l'unité au profit de Constantinople; mais en fait l'Occident passé aux princes germaniques échappait à l'Empire.

B) *Les empereurs*. — Ce partage des tâches, en appelant au pouvoir deux et parfois trois empereurs, aurait dû faciliter l'action efficace de ceux-ci. En fait, il n'en fut rien, à de très rares exceptions près: celle d'un Constantin ou d'un Julien, (qui justement ne partagèrent pas leur pouvoir) et le second, malheureusement règne à peine 3 ans. Les empereurs furent parfois des soldats courageux, mais souvent des hommes faibles, ou même des enfants. Valentinien fait empereur son fils Gratien à 9 ans et Gratien succède effectivement à son père à 17 ans. A la mort de Théodose (395) ses fils, Arcadius, qui lui succède en Orient, et Honorius, qui lui succède en Occident, ont respectivement 18 et 11 ans; et le neveu d'Honorius, Valentinien III lui succède à 4 ans!

Incertains, ces empereurs sont le jouet de leur entourage, tantôt une mère (Galla Placidia, pour Valentinien III), tantôt un prélat (Ambroise auprès de Gratien), tantôt un chef à demi-barbare. Stilicon auprès d'Honorius. Païens et chrétiens, catholiques et ariens, anti-germans et partisans de la fusion se disputent les postes importants où s'exercent effectivement l'autorité : préfecture du prétoire, maîtres de la milice, chancellerie. Car ces princes incapables ne disposent que d'une administration inefficace.

C) L'Administration. — Elle est cependant pléthorique. La bureaucratie caractérise le Bas-Empire. Mais, parcequ'elle est surabondante, elle est mal recrutée, mal rémunérée, dépourvue du sens de l'Etat, et finalement sans effet.

Les empereurs s'en méfient, dénonçant les rescrits "contraires au droit" extorqués aux bureaux, les juges ignorants et vénaux, les employés du fisc brutaux et malhonnêtes. Si la loi des Citations de Valentinien III fixe un système automatique pour décider de la valeur des opinions des jurisconsultes, c'est que les juges seraient trop souvent incapables de reconnaître eux-mêmes celle qui est la plus justifiée.

Dans un pays où l'économie n'avait jamais été prospère et qui n'avait assuré le bien-être d'une minorité que par l'exploitation des provinces et l'utilisation d'une main d'oeuvre servile surabondante, un pays qui, depuis plus d'un siècle s'appauvrit et où les besoins croissants de l'armée, de l'administration, de la cour ne peuvent être satisfaits par un trésor mal approvisionné; un pays qui, loin de conquérir est désormais traversé par des bandes d'envahisseurs qui pillent et qui détruisent, l'insuffisance des chefs et la carence des exécutants ne pouvaient aboutir qu'à des résultats médiocres. C'est en cela que l'on peut parler de la décadence et de la crise du Bas-Empire.

Ses aspects sont multiples et les preuves semblent abonder. Mais je n'en retiendrai, en conclusion, qu'une seule, qui nous permettra peut-être de mieux juger ces hommes et cette époque. Et puisque nous sommes entre juristes, je choisirai la législation impériale.

On a parlé de l'"incohérence" de cette législation. Nous n'en avons, à travers le C. Th. et le C. J. qu'une faible part. Et elle ap-

paraît déjà pléthorique. L'activité législative est intense. Elle est souvent inefficace, car les mêmes mesures sont renouvelées à quelques années de distance. Elle est d'une extrême rigueur dans les sanctions : lourdes amendes, exil, mutilation, peine de mort. La douceur chrétienne ne semble pas avoir eu ici grand effet sur les Empereurs. Mais, cette rigueur même est un aveu et un gage d'impuissance. Un aveu, parce que l'on tente par la menace d'un châtiement très lourd d'obtenir l'obéissance. Et chacun sait que dans la famille ou dans l'Etat ce procédé n'a jamais servi à rien. Mais aussi un gage d'impuissance, car une sanction trop sévère risque de paraître abusive au juge chargé de la mettre oeuvre. Et il ne l'applique pas!

Enfin le style de ces constitutions est déplorable. L'emphase rhétorique a pris la place de la précision des juristes classiques. Il semble que l'élégance juridique soit de ne pas employer le terme propre et de voiler la règle de droit dans une phraséologie obscure. Et peut-être la difficulté de cette langue a-t-elle contribué à détourner beaucoup d'historiens du droit de ces textes qui, parcequ'ils étaient rebutants, ont paru d'un intérêt mineur.

Est-ce sur ces jugements pessimistes qu'il faut conclure? Je ne le pense pas. D'abord parce que l'histoire n'enseigne pas le pessimisme, mais prêche toujours l'espoir. Cette décadence du Bas-Empire, si elle marque la fin d'un monde est aussi l'aube d'une société nouvelle et, ce qui ne serait déjà pas rien, elle marque la fin de l'esclavage dans l'Europe occidentale.

Mais surtout ces empereurs ne méritent pas les condamnations sommaires qui trop souvent les frappent. L'écart entre leur toute-puissance théorique et la faiblesse de leurs moyens réels est déjà une leçon. Leurs prétentions peuvent paraître excessives, mais elles ne manquent pas de noblesse. Ces princes-enfants, ces tutrices, ces conseillers à demi-barbares se savent les héritiers de la grandeur romaine. Il veulent, malgré les invasions, malgré la crise économique, malgré la ruine de la religion antique, en continuer la tradition. Ils affirment cette mission dans le préambule des constitutions. Et ce n'est pas simple formule rhétorique. La législation ici encore est un bon témoin. Alors qu'Alaric dévaste l'Italie, pille

Rome, menace Ravennes où Honorius est comme assiégé, alors qu'une grande partie de l'Occident échappe à son autorité, la chancellerie impériale ne cesse de travailler, de corriger les abus, de réformer le droit. Manque de réalisme, habituel aux juristes, dira-t-on, qui discutent de l'étendue de l'empêchement au mariage en collatéral (C. Th., III, 10, 1) quand l'Empire risque de disparaître. Je ne le crois pas. Dans cette lutte opiniâtre contre les forces adverses, qui semblent se liguer pour la ruine de Rome, ces empereurs aux prétentions immenses et aux moyens médiocres, ces hommes souvent faibles et mal entourés, luttant pour la sauvegarde de l'héritage antique donnent un exemple de courage et de vraie grandeur qui forcent le respect.
