

MICHÈLE DUCOS

## LES MAGISTRATS ET LE POUVOIR DANS LES TRAITÉS POLITIQUES DE CICÉRON

Toute réflexion qui porte sur l'Etat ne saurait négliger les magistrats: ils font en effet partie des éléments fondamentaux de la cité. Cicéron n'a d'ailleurs cessé d'attirer l'attention sur leur place essentielle: le *De re publica* où l'on recherche la meilleure constitution, le *De legibus* où sont énumérées les lois constitutives des magistratures et définies leurs compétences, le *De officiis* où sont analysés les préceptes moraux qui doivent guider les *principes* sont là pour en témoigner. Dans ces traités qui se complètent et se font écho, notre auteur esquisse à la fois une théorie politique fondée sur une répartition équilibrée du pouvoir, expose les modalités de son exercice pour préciser enfin les exigences morales qui lui sont liées (1). L'analyse de ces données reste pourtant complexe: une telle difficulté ne tient pas à l'ampleur d'une réflexion qui associe données romaines et références à la philosophie grecque. Elle tient plutôt à l'imprécision d'une notion qui reste toujours implicite, n'est pas franchement définie et finit par apparaître comme une immense puissance qu'il faut limiter ou comme une nécessité fondamentale dont on ne peut se priver. Peut-on résoudre cette contradiction, comprendre ce qu'est véritablement *l'imperium*? Telle est la question que nous voudrions aborder dans ces pages.

Le livre III du *De legibus* suffit à nous faire comprendre l'importance des magistrats: c'est autour d'eux que s'organise le projet de constitution proposé par Cicéron, à travers eux qu'il évoque le rôle du peuple ou du sénat. La magistrature s'affirme ainsi comme le pivot de l'Etat puisque sans elle ni le sénat ni le peuple ne peuvent se réunir (2). Aussi les règles constitutionnelles qui établissent les modalités de sa gestion sont-elles indi-

(1) A. Heuss, *Ciceros Theorie vom römischen Staat*, «Nachrichten der Akademie der Wissenschaften in Göttingen» 1975, 198-272; J. Guillen, *La constitución Romana según Ciceron*, «Humanitas» 33-34, 1981-2, 147-213; A. Ronconi, *Cicerone e la costituzione romana*, «SIFC» 54, 1982, 7-28; H. Cambes, *Das monarchische Element und die Funktion der Magistrate in Ciceros Verfassungsentwurf*, «Gymnasium» 91, 1984, 237-260.

(2) Cf. Mommsen, *Droit public*, I, 1-3; C. Nicolet, *Polybe et les institutions romaines*, in *Polybe*, Entretiens de la Fondation Hardt, Genève-Vandoeuvres, t. XX, 1974, 242.

quées, définies ses relations avec les principaux organes de la cité. La compétence des magistrats inférieurs sera mentionnée, les attributions des édiles seront précisées, détaillées celles des censeurs, ce qui est d'autant plus nécessaire que Cicéron n'est pas sans y introduire quelques innovations (3). Notre auteur semble ainsi laisser voir comment les tâches qu'impose inévitablement la vie en société, se trouvent réparties entre différentes magistratures. Mais le préteur est simplement qualifié de *iuris disceptator* et de *iuris civilis custos* (4) sans autre précision. La charge des consuls n'est pas mieux définie: «qu'ils soient deux avec un pouvoir royal, et parce qu'ils ont priorité, justice et conseil, qu'ils soient appelés préteurs, juges et consuls» (5). Une telle formule indique un ensemble de compétences. En incluant les dénominations archaïques (préteur, juge) et les appellations plus récentes du consulat, elle permet de mentionner les domaines où interviennent ces magistrats: l'armée qu'ils commandent, la juridiction, qui d'ailleurs n'a plus guère de signification à la fin de la République, le pouvoir de mener les délibérations devant le peuple et le sénat. Ce sont là des formulations classiques et tout à fait traditionnelles, comme le montre la comparaison avec d'autres auteurs (6). Cicéron exprime ainsi une compétence globale, mais qui reste exposée dans ses très grandes lignes; nulle part ne seront précisés le fonctionnement et le détail des activités consulaires et Atticus souligne d'ailleurs cette lacune à la fin du livre III (III, 48). Le pouvoir des consuls se trouve donc indiqué par des expressions vagues et elliptiques. Ce silence peut trouver une explication dans la concision que recherche Cicéron: dans le livre II, il explique en effet qu'il veut s'en tenir aux «lois des lois», en un mot, se borner à donner la substance des réglementations (7). Il élimine ainsi les évidences et évite de reprendre des données bien connues, figurant dans d'autres traités que pouvaient connaître ses lecteurs (8).

(3) *Leg.* 3, 3, 6-7. Cicéron laisse les censeurs rester en fonction pendant cinq ans (et non dix-huit mois); il leur attribue la garde des lois et c'est devant eux que se fait la reddition de comptes des magistrats, à leur sortie de charge. Ces importantes innovations que souligne Cicéron lui-même (3, 20, 46-47) ont attiré l'attention de tous les commentateurs: voir notamment C. W. Keyes, *Original Elements in Cicero's ideal constitution*, «A J Ph» 42, 1921, 309-323; E. Rawson, *The Interpretation of Cicero's De legibus*, «A.N.R.W.» I, 4, 1974, 352-4 (qui s'attache aux sources grecques) G. A. Lehmann, *Cicero De legibus III und Sallusts Sendschreiben an Caesar*, Meisenheim, 1980, 32-34.

(4) *Leg.* 3, 3, 8: *Iuris disceptator qui priuata iudicet iudicariue iubeat, praetor esto. Is iuris civilis custos esto.*

(5) *Leg.* 3, 3, 8: *Regio imperio duo sunt, iique a praeuendo iudicando consulendo praetores iudices consules appellamino.*

(6) Varron, *L.L.* 5, 80; 6, 88; Festus 249 L.; Tite-Live 3, 55, 11-12.

(7) 2, 7, 18: *Legum leges uoce proponam... Leges autem a me edentur non perfectae-nam esset infinitum-sed ipsae summae rerum atque sententiae.*

(8) 3, 20, 48: *Nam pluribus uerbis scripsit ad patrem tuum M. Iunius sodalis, perite meo quidem iudicio et diligenter.* Cicéron renvoie au traité *De potestatibus*

De plus, l'*imperium* qui n'a fait l'objet d'aucune loi constitutive est particulièrement délicat à définir; l'auteur du *De legibus* se montre ainsi proche de la tradition romaine sans que nous puissions affirmer qu'il s'était fait plus précis dans le commentaire de ses lois: il devait figurer dans une lacune du manuscrit. Néanmoins, l'impression dominante qui résulte de ces lignes et que vient confirmer l'ensemble du traité, est celle d'un immense pouvoir: malgré les limites apportées par l'histoire, les consuls sont toujours les héritiers du pouvoir royal: *regio imperio duo sunt*. Et ces deux termes suffisent à indiquer une puissance souveraine, qui peut prendre bien des formes et concerner tous les domaines. Les consuls ont autorité sur tous les magistrats qui leur sont soumis (9). Aussi, lorsqu'il s'agit de donner un exposé général, d'envisager les relations de ce pouvoir avec les organes de l'Etat, convient-il de mettre l'accent, non sur son étendue, mais sur les lois qui doivent le limiter.

Si l'*imperium* est une nécessité tant naturelle que constitutionnelle, dans la cité, elle reste soumise à plusieurs impératifs: le magistrat est d'abord celui qui n'exerce pas son pouvoir de façon continue, ses fonctions sont réduites à un an (10). Cicéron s'attarde à plusieurs reprises sur cette limitation dans le temps et sur l'alternance qu'elle impose: dans le *De re publica*, c'est la première restriction apportée par la République au pouvoir des consuls (11); dans le *De legibus*, ce thème est abordé dès les premières pages, comme si le magistrat se définissait principalement par l'annalité. En effet, les peuples qui refusent la royauté, ont résolu de ne pas obéir toujours aux mêmes hommes et, plus précisément, les magistrats se succèdent si bien que «celui qui commande devra dans peu de temps obéir, et celui qui obéit pourra dans peu de temps commander» (12). Les magistrats sont ainsi des titulaires momentanés du pouvoir et cette situation constitue bien entendu une caractéristique des états démocratiques. Une telle analyse n'est pas une innovation de Cicéron: elle figure chez Aristote et aussi chez Platon, et la formulation même qui lui a été donnée a aussi

de M. Iunius Congus Gracchanus et il est probable qu'il devait exister de son temps d'autres ouvrages portant sur cette question: le *magistratum libri* de C. Sempronius Tuditanus ou encore le *liber εἰκατωγάκιος* écrit par Varron à la demande de Pompée.

(9) 3, 7, 16: *Nam illud quidem, quod in iure positum est, habet consul, ut ei reliqui magistratus omnes pareant.*

(10) *Rep.* 2, 32, 56: *uti consules potestatem haberent tempore dumtaxat annuam, genere ipso ac iure regiam.*; *Leg.* 3, 2, 4, 5.

(11) *Rep.* 2, 55-56.

(12) *Leg.* 3, 2, 4: *Quibus autem regia potestas non placuit, non ii nemini, sed non semper uni parere uoluerunt.* 2, 5: *Nam et qui bene imperat, paruerit aliquando necesse est, et qui modeste paret, uidetur qui aliquando imperet dignus, esse. Itaque et eum qui paret sperare se aliquo tempore imperaturum, et illum qui imperat cogitare breui tempore sibi esse parendum.*

été attribuée à Solon (13). Notre auteur puise ainsi à cette tradition platonicienne et péripatéticienne sans que l'on puisse d'ailleurs en déterminer la source. Mais il est important qu'il s'y attache et mette l'accent sur ce refus d'un pouvoir perpétuel et sur l'élection qui constitue une forme de *libertas* pour le peuple.

Cicéron aurait pu également mettre l'accent sur une autre caractéristique des magistratures dans les démocraties: la collégialité. A part la dictature, les autres charges ne sont pas exercées individuellement. Mais cet aspect ne semble pas avoir retenu son attention; il n'est présent qu'implicitement dans l'emploi des pluriels ou des adjectifs numériques si bien qu'il ne donne lieu à aucun commentaire dans le *De re publica*, ni dans le *De legibus*: l'alternance des faisceaux est évoquée très rapidement dans le premier de ces ouvrages (14). A vrai dire, le silence de Cicéron n'est pas vraiment surprenant: même, lorsqu'il y a plusieurs titulaires d'une magistrature, ils n'agissent pas en commun et chacun d'eux possède la totalité des pouvoirs et des compétences (15).

De plus, la principale préoccupation dans ces traités réside dans la *sapiens et modica temperatio*, l'équilibre des pouvoirs au sein de la *res publica*. Cette question était longuement évoquée dans le *De re publica*; elle est encore reprise, plus rapidement il est vrai, dans le *De legibus* (3, 12; 16; 17), ce qui suffit à indiquer son importance. En effet la stabilité des institutions impose un *temperamentum*, la présence d'un contrepoids et d'un contre-pouvoir. Nos deux traités se répondent ici parfaitement; nous y retrouvons les mêmes exemples grecs et romains: éphores spartiates, *cosmoi* crétois et tribuns romains; la même conclusion: opposer à la *potestas* des magistrats la *libertas* du peuple, pour assurer l'équilibre et l'harmonie de la cité par la coexistence de ces deux principes (16). Dans cette perspective, le tribunat trouve sa justification: elle figure dans le *De re publica*, où cette création est présentée comme un produit de la *rerum natura* (17); et

(13) Aristote, *Politique*, 3, 4, 1277b. 15; Platon, *Lois*, 6, 762 e, Diogène-Laërce 1, 60, cf A. Heuss, *Ciceros Theorie vom römischen Staat*, 217. E. Lepore, *Il princeps ciceroniano...*, 284-5.

(14) *Rep.* 2, 31, 55: *...instituitque primus (scil. Publicola) ut singulis consulibus alternis mensibus lictores praeirent ne plura insigna essent imperi in libero populo quam in regno fuissent.*

(15) Mommsen, *Droit public*, I 30-35; C. Nicolet, *Rome et la conquête du monde méditerranéen*, Paris 1977, t. I., 399.

(16) *Rep.* 2, 33, 58; *Leg.* 3, 7, 16; cf J.L. Ferrary, *L'Archéologie du De re publica* (2, 2, 4 - 37-63): *Cicéron entre Polybe et Platon*, «J R S» 74, 1984, 87-98, qui montre bien l'importance de Platon pour la compréhension de cette analyse, et fait apparaître comment la constitution mixte chez Cicéron n'équilibre pas des pouvoirs mais fait coexister des principes.

(17) *Rep.* 2, 33, 57-8; *Leg.* 8-11.19-26 cf L. Perelli, *Natura e ratio nel II libro del De re publica ciceroniano*, «RFIC» 100, 1972, 295-311; K. M. Girardet, *Ciceros*

le débat *in utramque partem* qui oppose Quintus à son frère dans le *De legibus* permet aussi de reconnaître l'importance de cette institution, d'en faire une manifestation de la *libertas*, qui peut être mesurée si les *principes* font leur devoir. Cicéron fait ainsi apparaître la nécessaire modération, les limites indispensables qu'il faut imposer à la puissance consulaire pour permettre l'équilibre de la cité.

Deux situations pourraient sembler en contradiction avec ses affirmations constantes: l'armée et la guerre d'abord. Lorsqu'il s'agit d'assurer la défense de la cité, la *prouocatio* ne joue pas et les ordres du consul sont immédiatement et pleinement valables. Cette situation s'exprime dans le *De legibus* à travers des règles juridiques, mais tout en respectant la distinction traditionnelle du droit romain qui oppose *imperium domi* et *imperium militiae*, elle reprend aussi l'analyse qui figurait dans le *De re publica* (18). Implicitement, elle trouve par là sa justification dans la défense de la cité, le souci de son salut qui rendent inutiles les freins de la paix et donnent au consul la plénitude de ses pouvoirs. Le recours à la dictature répond aux mêmes exigences: la situation militaire, ou même civile, peut imposer le choix de ce pouvoir unique (19). Mais cette nécessité dictée par les circonstances trouve aussi ses limites dans la durée réduite de son exercice.

Cette analyse traduit donc un souci permanent qui était déjà celui du *De re publica*: trouver une répartition harmonieuse entre la *potestas* des magistrats et la *libertas* du peuple. Un tel choix confirme l'étroite parenté entre les deux traités, que Cicéron rappelle lui-même à maintes reprises. Mais l'ensemble de ces données révèle aussi les exigences constantes de notre auteur, sa défiance permanente à l'égard de tout pouvoir absolu à cause des risques de corruption qu'il comporte. Laisser subsister dans la cité un pouvoir aussi étendu et aussi vague que le consulat, sans lui opposer ni limites ni contrepoids, revient à introduire dans l'Etat un dangereux déséquilibre. C'est ce qu'exprime la *descriptio* des magistratures avec leurs limites et la répartition de leurs compétences. L'examen des mécanismes juridiques et des institutions permet ainsi de juger de la nature de l'Etat; elle renvoie à cet ensemble qui les dépasse et qu'ils représentent, cette *res*

*Urteil über die Entstehung des Tribunates als Institution der römischen Verfassung*, Bonner Festgabe J. Straub, 1977, 179-200.

(18) *Leg.* 3, 3, 6: *Militiae ab eo qui imperabit prouocatio nec esto, quodque is qui bellum geret imperassit, ius ratumque esto.* 3, 3, 8: *Militiae summum ius habento, nemini parento.* cf. *Rep.* 1, 40, 63: *...sic noster populus in pace et domi imperat et ipsis magistratibus minatur, recusat, appellat, prouocat, in bello sic parat ut regi; ualet enim salus plus quam libido.*

Sur l'*imperium domi* et *militiae*, voir A. Magdelain. *L'inauguration de l'urbs et l'imperium*, «MEFRA» 89, 1977, 11-29; A. Giovannini, *Consulare imperium*, Bâle 1983.

(19) *Leg.* 3, 3, 9; voir J. L. Ferrary, *Cicéron et la dictature*, *Dictatures*, Paris 1988, 97-105.

*publica* qui est *res populi*. Il suffit de parler des magistratures pour parler de l'Etat (20).

Les exigences posées par Cicéron ne constituent pas seulement une réflexion théorique sur la répartition des pouvoirs. Les mêmes conclusions s'imposent quand on examine les activités et les compétences des magistrats. Dans le domaine civil, le pouvoir judiciaire, qui selon le *De legibus*, doit appartenir à tous (21), la coercition même se trouvent limités par la justice populaire. En matière d'amende, de peine, et plus encore pour la peine capitale, c'est le peuple qui décide (22). Cicéron affirme à plusieurs reprises la nécessité de cet appel au peuple, sans s'y étendre d'ailleurs, mais il s'y était longuement arrêté dans le *De re publica* et n'a cessé dans toute son oeuvre, tout au long de sa carrière politique, d'exalter la *prouocatio*, garantie de liberté, *uindex libertatis*, comme l'affirme le *De oratore* (23). Quelles qu'en soient la nature et la portée, ce droit constitue pour notre auteur une limite essentielle à l'arbitraire du magistrat, une garantie fondamentale pour le citoyen qui se voit ainsi assuré de pouvoir exposer publiquement sa cause.

A cette défense de la *libertas* s'ajoute l'*auctoritas* du sénat. Ses liens avec les magistrats sont complexes: ces derniers possèdent le *ius agendi cum senatu*, mais Cicéron ne s'attarde nullement sur le détail de ce droit, il préfère évoquer la tenue des débats ou s'interroger sur le recrutement des sénateurs (24). De plus, il met l'accent sur le rôle directeur de ce conseil et semble ainsi, surtout dans le *De legibus*, réduire non seulement les magistrats inférieurs mais les magistrats supérieurs à la condition de «serviteurs du

(20) Comme Cicéron ne cesse de le rappeler: *Leg.* 2, 27, 69: *Id enim est profecto quod constituta religione rem publicam contineat maxime.* 3, 2, 5: *Magistratibus opus est (...) quorumque descriptione omnis rei publicae moderatio continetur.* 3, 5, 12: *Nam sic habetote magistratibus iisque qui praesint contineri rem publicam et ex eorum compositione quod cuiusque genus sit, intellegi.*

(21) *Leg.* 3, 3, 10: *Omnes magistratus auspiciam iudiciumque habent...* cf. 12, 27.

(22) *Leg.* 3, 3, 6: *Magistratus nec oboedientem et noxium ciuem multa uinculis uerberibusue coerceto, ni par maiorue potestas populusue prohibessit, ad quos prouocatio esto. Cum magistratus iudicassit inrogassitue, per populum multae poenae certatio esto.* 3, 4, 11: *De capite ciuis nisi per maximum comitiatum ollosque quos censores in partibus populi locassint, ne ferunt.* 3, 12, 27: *... omnibus magistratibus auspicia et iudicia dantur; iudicia ita ut esset populi potestas ad quam prouocaretur...* Pour le *comitiatus maximus*, qui désigne les comices souverains c'est-à-dire les comices centuriates, voir A. Magdelain, *Praetor maximus et comitiatus maximus*, «Iura» 20, 1969, 257-286.

(23) *De oratore* 2, 48, 199; l'attachement à la *prouocatio* est constant dans l'oeuvre cicéronienne; voir notre ouvrage: *Les Romains et la loi. Recherches sur les rapports de la philosophie grecque et de la tradition romaine à la fin de la République*, Paris 1984, 71-79.

(24) *Leg.* 3, 12, 27-28; 18,40 où le *ius agendi cum populo et cum senatu* est simplement mentionné avant d'en venir à la tenue des débats.

sénat» pour en faire les exécutants d'une politique définie par cet ordre (25). Il ne faut peut-être pas exagérer la portée de ces formules: le pouvoir consulaire et le sénat sont souvent solidaires dans la pensée cicéronienne (26), mais ce principe constitue une barrière à l'initiative des consuls, et leur impose de respecter les décisions communes.

Ces limitations sont encore renforcées par l'obligation faite à ces magistrats de rendre des comptes devant les censeurs à la fin de leur mandat. L'innovation qu'introduit Cicéron (27) permet d'insister sur les contraintes multiples qui pèsent sur les magistrats, de rappeler une nouvelle fois que le pouvoir qu'ils exercent ne leur appartient pas en propre, qu'ils n'en sont que les titulaires momentanés et doivent par là justifier leurs actions. Ainsi conçue, leur fonction devient une *tutela*, une *procuratio* pour reprendre les formules du *De officiis* (28); ces deux termes définissent avec précision la mission des magistrats: le pouvoir se transforme en un bien que l'on gère pour autrui et pour lequel il est nécessaire, comme le tuteur, de rendre des comptes. La référence juridique la plus précise permet donc de définir l'idéologie du pouvoir. De telles références sont absentes, au moins explicitement, du *De legibus*: seules figurent des lois interdisant de tenir compte de son intérêt personnel. Les unes affirment ce principe, les autres établissent des sanctions dans diverses situations où se manifeste l'oubli de ce principe. Le commentaire se fait ici d'autant plus vif que Cicéron lui-même avait proposé une loi sur les *legationes*, comme il ne manque pas de le rappeler (29). Derrière les réglementations se retrouve ainsi la

(25) 3, 12, 28: *Nam ita res se habet ut senatus dominus sit publici consilii, quodque is creuerit defendant omnes...* Cette soumission aux volontés du sénat est affirmée dans la constitution pour les magistrats inférieurs (3, 3, 6): *quodcumque senatus creuerit agunto*. Une telle théorie est déjà présente dans le *Pro Sestio*, 65, 137: *huius ordinis auctoritate uti magistratus et quasi ministros grauissimi consilii esse uoluerunt (maiores)...* Elle figure également dans le *De re publica* (2, 32, 56).

(26) J. L. Ferrary, *L'Archéologie du De re publica*, qui montre bien le primat de l'*auuctoritas senatus* dans la pensée cicéronienne, tout en soulignant que le pouvoir des consuls et l'autorité du sénat sont souvent solidaires dans cette oeuvre (p. 91-92).

(27) *Leg. 3, 20, 47: Apud eosdem (censores) qui magistratu abierint, edant et exponant quid in magistratu gesserint deque iis censores praeiudicant*, cf. *supra* n 3.

(28) *Off. 1, 25, 85: Ut enim tutela, sic procuratio rei publicae ad eorum utilitatem qui commissi sunt, non ad eorum quibus commissa est, gerenda est*. Cf N. Wood, *Cicero's Social and Political Thought*, University of California Press, 1988, 135-6.

(29) *Leg. 3, 9: rei suae ergo ne quis legatus esto; 4, 11: Donum ne capiunto neue danto neue petenda neue gerenda neue gesta patestate. Quod quis earum rerum migrasset, noxiae poena par esto*, cf 20, 46; 8, 18: *Sed quaero quid reapse sit turpius quam sine procuratione senator legatus sine mandatis, sine ullo rei publicae munere. Quod quidem genus legationis ego consul, quamquam ad commodum senatus pertinere uidebatur, tamen adprobante senatu frequentissimo, nisi mihi leuis tribunus plebis tum intercessisset, sustulissem. Minui tamen tempus, et quod erat infinitum annum feci*.

même inspiration, la même volonté de concevoir l'autorité comme un dépôt, avec les obligations qu'entraîne ce principe. En même temps, ces formules, ces propositions de lois viennent confirmer, réaffirmer constamment sous la diversité de leurs expressions une obligation essentielle: la soumission aux lois.

Bien des passages insistent sur ce principe: le préambule de la législation affirme que «les lois commandent au magistrat» et sont au-dessus de lui: la constitution s'ouvre par une affirmation voisine: *iusta imperia sunt*; elle se clôt sur la reddition de comptes. Les formes que prend ce devoir sont innombrables: les magistrats doivent se soumettre aux règles qui définissent leurs pouvoirs. Ils ne sont pas moins tenus de respecter les obligations légales dans leurs actions; peut-être peuvent-ils passer outre dans certaines circonstances exceptionnelles pour ne songer qu'à la «loi suprême» qui consiste à veiller d'abord sur le salut du peuple (30). Mais d'une manière générale, ce devoir d'obéissance répété à maintes reprises ne souffre pas d'exceptions: les ordres du magistrat, ses édits doivent s'accorder aux lois. En dehors du *De legibus*, ce thème occupe une place fondamentale dans l'oeuvre cicéronienne: les lois «parlent toujours à tous un seul et même langage» (31) et s'opposent aux excès du caprice individuel et de l'arbitraire. Elles sont la condition même d'un Etat de droit, où le citoyen sait à l'avance comment il sera traité, connaît la protection qu'il peut attendre et la justice qu'il peut espérer. Cette idée revêt une importance toute particulière quand il s'agit des magistrats car les rapports qu'ils entretiennent avec la loi sont spécialement étroits: non seulement les censeurs sont les «gardiens des lois», mais revient à tous les magistrats la lourde tâche de veiller à leur application, en usant de coercition envers les coupables ou bien en arbitrant les débats entre particuliers. Par là, ils sont évidemment les représentants de l'autorité publique: ils mettent à exécution les menaces que contiennent les lois, usent de douceur ou de sévérité dans la répression, arbitrent les litiges pour permettre à chacun de conserver son droit (32), pour attribuer à chacun ce qui lui revient. La soumission aux lois est bien la condition première pour exercer correctement cette fonction essentielle. Dans le *De re publica*, et surtout dans le *De officiis*, Cicéron a fortement insisté sur cette activité qui appartenait d'abord aux rois, qui est ensuite

(30) *Leg. 3, 3, 8: salus populi suprema lex esto*. Cette formule elliptique a souvent embarrassé: s'agit-il d'une allusion au *senatus-consultum ultimum*? Mais aucune mention n'est faite du sénat. Faut-il penser avec C. W. Keyes (*Original Elements...* 317-318) que Cicéron entend donner au consul des pouvoirs extraordinaires en cas d'urgence, sans qu'une décision du sénat soit nécessaire? Une telle interprétation est reprise par J. L. Ferrary, *Cicéron et la dictature*, 101.

(31) *Off. 2, 12, 42: Leges sunt inuentae quae cum omnibus semper una atque eadem uoce loquerentur*. Cf. *Les Romains et la loi*, 40-48.

(32) *Leg. 3, 3, 5; Off. 1, 5, 15; 14, 42; 25, 89; 2, 12, 42; 2, 21, 73*.

revenue aux magistrats (33). Le *De legibus* ne propose sur ce point qu'un ensemble de réglementations générales mais le *iudicium*, c'est-à-dire la juridiction civile, est attribué à tous sans que l'on puisse savoir comment se faisait la répartition de cette tâche: Cicéron n'en a pas précisé les modalités: seule la fin du livre annonce qu'il «reste à parler des tribunaux» (34), mais nous n'avons rien conservé sur ce point.

Toutefois les lignes mêmes qui ouvrent le livre III peuvent nous éclairer: «on peut dire que le magistrat est une loi qui parle et la loi un magistrat silencieux» (35). Une telle formule n'a pas toujours été bien comprise: on croit pouvoir l'expliquer à l'aide des théories hellénistiques en transformant le magistrat en une loi vivante (*νόμος ἔμψυχος*) c'est-à-dire en lui donnant le pouvoir de transformer à sa guise la législation, de la respecter parfois, mais aussi de l'oublier ou de la modifier (36). De telles conclusions sont en contradiction manifeste avec l'ensemble du traité qui insiste sur la nécessaire soumission à la loi des gouvernants: leurs décisions doivent s'y adapter, leurs sentences et leurs édits la respecter. En même temps, Cicéron a mis l'accent sur la présence humaine du magistrat: il est une loi qui peut «parler». En se référant à l'une des facultés caractéristiques du genre humain, qui est exaltée dans toute son oeuvre, l'auteur du *De legibus* suggère ainsi que le magistrat a un rôle à jouer, qui lui appartient en propre et ne peut se réduire à une application mécanique des lois. Celui qui n'a cessé de chercher une justice souple et humaine, ne pouvait s'en tenir à cette vision simpliste (37). Une longue tradition philosophique, largement présente à Rome et en Grèce, a montré comment les formules légales se trouvaient parfois trop rigides et comment il était nécessaire de les interpréter, de combler leurs silences en se référant à leur esprit plutôt qu'à leur lettre. C'est en ce sens qu'il faut comprendre la formule cicéronienne: le magistrat est celui qui «dit le droit», pour reprendre l'expression latine, qui recherche l'équité, adapte la loi aux cas particuliers en l'assouplissant et finit par transformer le texte de la loi en une parole vivante adaptée aux circonstances. Il ne s'agit pas d'oublier les lois, mais, comme l'explique souvent Cicéron, de retrouver l'intention du législateur, de l'exposer et de s'en faire l'interprète.

(33) *Rep.* 5, 2, 3: *nihil habebant tam regale quam explanationem aequitatis in qua iuris erat interpretatio, quod ius priuati petere solebant a regibus.* *Off.* 2, 12, 41-42.

(34) *Leg.* 3, 20, 47.

(35) 3, 1, 2: *Vt enim magistratibus leges, sic populo praesunt magistratus uereque dici potest magistratum legem esse loquentem, legem autem mutum magistratum.*

(36) L. K. Born, *Animate Law in the Republic and the Laws of Cicero*, «TAPA» 1933, 128-137.

(37) *Les Romains et la loi*, 304-338. E. Lepore, *Il princeps ciceroniano...*, 282.

Ainsi conçue, l'activité des magistrats se révèle comme une tâche fondamentale, qui trouve sans doute son application majeure dans l'exercice de la juridiction, mais s'étend aussi à d'autres secteurs. Par là, leurs fonctions civiles se trouvent en tout cas privilégiées aux dépens des fonctions militaires: comme dans le *De officiis* (38), c'est le *consul togatus* qui a le premier rang. Cicéron diminue ainsi le caractère coercitif de ce pouvoir pour en accentuer la mission de justice avec les connaissances et les facultés de discernement qu'elle suppose. Sans aucun doute, il s'agit là d'une responsabilité essentielle et indispensable pour sauvegarder le bon équilibre de l'Etat.

Le *De re publica*, puis le *De officiis* ne cessent de le rappeler. Le livre III du *De re publica* a démontré de la manière la plus assurée qui soit, dans un débat *in utramque partem*, que la cité ne peut exister ni se maintenir sans la justice. Le livre III du *De legibus* apporte en quelque sorte la formulation institutionnelle de ce principe. De cette façon, l'*imperium* se trouve peut-être réduit dans son pouvoir de commandement, mais il acquiert une portée si large, une place si fondamentale que cette limitation n'est plus véritablement marquante: pour être une «loi qui parle», le magistrat doit se référer à l'équité, autrement dit, il revient aux exigences du droit naturel pour l'actualiser dans la cité, l'exprimer dans ses édits et ses sentences. La cité ne peut vivre sans la justice et sans ce retour permanent aux sources du vrai droit. Aussi ne peut-elle se passer de ses magistrats et exister sans leur activité, aussi l'*imperium* est-il étroitement adapté à la nature: «Rien n'est plus adapté au droit et à l'ordre de la nature-et quand je mentionne ces termes, je veux que l'on comprenne que c'est la loi que je mentionne — que le pouvoir sans lequel ni famille ni cité ni peuple ni le genre humain tout entier ne peuvent se maintenir ni la nature tout entière, ni l'univers lui-même» (39). Le préambule du livre III, et avec lui toutes les formules qui rappellent que la cité doit son existence aux magistrats, trouvent leur pleine justification dans cette image d'un pouvoir étroitement associé à la justice, c'est-à-dire à la nature et à la raison.

Une telle mission ne se définit plus uniquement en termes institutionnels. Elle suppose des connaissances précises, des qualités intellectuelles et morales. Le savoir juridique est sans doute indispensable: Cicéron semble seulement l'évoquer pour les sénateurs mais à la fin du livre, il en suggère aussi la nécessité pour les magistrats et dans le *De re publica*, il l'avait men-

(38) *Off.* 1, 22-23, 74-80.

(39) *Leg.* 3, 1, 3: *Nihil porro tam aptum est ad ius condicionem naturae-quod cum dico, legem a me intelligi uolo-quam imperium, sine quo nec domus ulla nec ciuitas nec gens nec hominum uniuersum genus stare, nec rerum natura omnis nec ipse mundus potest. Nam et hic deo paret, et huic oboediunt maria terraeque et hominum uita iussis supremae legis obtemperat.*

tionnée pour le *princeps* (40). En outre, cette connaissance ne se limite pas à des données techniques dont les limites ont sans cesse été soulignées par notre auteur, elle s'accompagne de la connaissance du vrai droit, le droit naturel, de l'art de distinguer ce qui est juste et injuste, utile et inutile. Seul un fragment que les éditeurs rattachent souvent au livre III du *De legibus* (41) concerne cette obligation mais cette exigence fondamentale se retrouve constamment dans l'oeuvre cicéronienne. L'*imperium* s'affirme ainsi comme une faculté de discernement, appuyée sur la justice qui n'est pas seulement l'activité de juridiction, mais la vertu qui consiste à assurer à chacun ce qui lui revient afin de resserrer le lien social entre les hommes et de maintenir l'unité et la concorde. Tels sont les devoirs que fixe le *De officiis* et que suggère le *De legibus*. La *diligentia* et la *prudentia*, traditionnellement associées à l'activité des magistrats (42), reçoivent ainsi une portée plus ample et plus haute, tandis que l'accent est mis sur la force de cohésion que représente le pouvoir. De telles obligations sont suffisamment importantes et pesantes pour qu'il soit nécessaire de choisir avec un discernement tout particulier les hommes auxquelles elles seront confiées. Le système complexe de vote proposé par Cicéron et fortement inspiré des Lois de Platon (43), devient une nécessité qui se conçoit clairement.

Elle s'impose d'autant plus fortement que la mission des magistrats ne s'arrête pas là ou plutôt que la vertu de justice est la condition première pour assurer un pouvoir qui ne repose pas uniquement sur la coercition. Le *De legibus* reste très elliptique sur ce point: Cicéron se borne à affirmer, à la suite de Charondas, qu'il faut non seulement obéir aux magistrats mais les «respecter et les aimer» (44). Mais des renseignements plus clairs sont fournis par le *De officiis*; il y est rappelé à plusieurs reprises qu'il faut savoir susciter la confiance et l'affection, faire obéir par bienveillance et non par crainte: «La crainte est un mauvais moyen, seule la bienveillance est fidèle même pour toujours»; «parmi tous les moyens, il n'en est pas de plus approprié pour défendre et maintenir sa puissance que d'être aimé,

(40) *Leg.* 3, 18, 41; 20, 48; *Rep.* 5, 3, 4: *summi iuris peritissimus sine quo iustus esse nemo potest, civilis non imperitus.*

(41) Macrobe, *de diff.* 17, 6: *Qui poterit socium tueri, si dilectum rerum utilium et inutilium non habebit?* Ce fragment ne figure pas dans l'édition de K. Ziegler, mais est présent dans la plupart des autres éditions.

(42) *Leg.* 3, 2, 5: *magistratus opus est sine quorum prudentia et diligentia esse ciuitas non potest...* Ces deux qualités sont presque toujours associées à l'homme d'Etat; cf. J. Hellegouarc'h, *Le vocabulaire latin des relations et des partis politiques*, Paris 1962, 251, 258-267.

(43) *Leg.* 3, 15, 38-39; voir C. Nicolet, *Platon, Cicéron et le vote secret*, «Historia» 19, 1970, 39-66.

(44) *Leg.* 3, 2, 5: *Nec uero solum ut obtemperent oboediantque magistratibus, sed etiam ut eos colant diligentque praescribimus, ut Charondas in suis facit legibus.*

pas de plus opposé que de se faire craindre» (45). A la différence d'autres auteurs, Cicéron n'insiste guère sur l'appareil du pouvoir et la façon dont il peut frapper les esprits et s'imposer à eux (46); dans des traités où il expose une théorie politique, sa préoccupation majeure consiste en quelque sorte à fonder la puissance de l'intérieur, à la faire reposer non sur une pression extérieure, mais sur une adhésion intime, où se mêlent affection et confiance. Ce résultat n'est pas impossible à obtenir; il n'est pas l'oeuvre du hasard, mais la conséquence logique des qualités que possèdent les hommes d'Etat: la prudence, qui permet de résoudre les situations critiques et de prévoir l'avenir, et, plus que tout, la justice qui amène à leur confier «notre salut, nos biens, nos enfants». C'est encore la réputation de justice, de loyauté et de générosité qui force l'admiration et fait naître l'affection: nous sommes naturellement attirés par le *decorum* et l'*honestum* et ainsi «nous sommes contraints par nature d'aimer ceux en qui nous pensons qu'existent ces vertus» (47). Le magistrat n'est donc plus celui qui donne des ordres en raison de sa puissance coercitive, il s'impose par sa valeur personnelle.

Ainsi se trouve fondée une puissance qui ne doit rien à la contrainte; faite d'admiration devant des vertus, elle conduit à s'incliner devant la grandeur morale, à obéir à ceux qui la possèdent à un degré éminent pour réaliser une soumission librement acceptée. Cet idéal de soumission volontaire et d'obéissance spontanée, cette reconnaissance de l'autorité que confère le mérite se trouvent souvent suggérés dans l'oeuvre cicéronienne: ces notions figurent en bonne place dans le livre III du *De re publica*: «Ne voyons-nous pas que la nature elle-même a donné la domination à ce qui est le meilleur...?» (48) déclare Laelius. Et il poursuit son discours en opposant deux types d'autorité: «Les rois, les généraux, les magistrats, les pères et les peuples exercent un pouvoir sur les citoyens et les alliés, comme les âmes sur les corps, les maîtres, en revanche, viennent à bout de leurs esclaves comme l'élément supérieur de l'âme... vient à bout

(45) *Off.* 2, 7, 23: *Omniū autem rerum nec aptius est quidquam ad opes tuendas ac tenendas quam diligere nec alienius quam timeri (...) Malus enim est custos diuturnitatis metus contraque benevolentia fidelis uel ad perpetuitatem.*

(46) Comme le fait par exemple Tite-Live en décrivant les insignes de Romulus (1, 8, 2-3): *quae ita sancta generi hominum agresti fore ratus si se ipse uenerabilem insignibus imperii fecisset, cum cetero habitu se augustiorem, tum maxime lictoribus duodecim sumptis fecit.*

(47) *Off.* 2, 9, 33 (Prudence 9, 34; 11, 38-40; 12, 41-42; 9, 32): *Etenim illud ipsum quod honestum decorumque dicimus, quia per se nobis placet animosque omnium natura et specie sua commouet maximeque quasi perlucet ex his quas commemorauimus uirtutibus, idcirco illos in quibus eas uirtutes esse remur, a natura ipsa diligere cogimur.*

(48) *Rep.* 3, 24, 36: *An non cernimus optimo cuique dominatum ab ipsa natura cum summa utilitate infimorum datum?*

des désirs, de la colère et des autres désordres de l'âme» (49). La domination répressive se trouve ainsi distinguée de la soumission librement consentie; il ne s'agit plus de sévir ou de tenir en bride des éléments malfaisants mais de guider (*praeesse*), de maintenir dans la meilleure direction et il n'est pas surprenant que ce verbe soit presque toujours réservé à l'action des magistrats dans l'oeuvre cicéronienne (50). Fondée sur l'affection et l'admiration, leur puissance sert désormais à orienter et à canaliser ces élans. Une telle conception se conçoit encore mieux si l'on se réfère à un thème important de la pensée cicéronienne: notre auteur a souvent montré que la cité est l'image de ses gouvernants. Il l'affirme dans la longue lettre à Lentulus, écrite en 54; il le souligne dans le *De re publica* où le *princeps* «invite ses concitoyens à l'imiter, et par l'éclat de son âme et de sa vie, s'offre comme un miroir à ses concitoyens» (51). Dans le *De legibus*, ce qui n'était au départ qu'une constatation devient également un principe de conduite: «que cet ordre soit sans tache et serve de modèle aux autres» (52). Cette règle qui s'applique d'abord aux sénateurs, s'étend en fait à tous les dirigeants. Il s'agit donc d'utiliser l'esprit d'imitation de la foule, de la guider et de l'orienter dans le sens du bien pour assurer le salut de la *res publica*. Ainsi conçu, l'*imperium* ne s'affirme plus seulement comme le moyen de lutter contre les facteurs de désordre par une référence constante à la vraie justice, c'est-à-dire à la loi naturelle, il devient aussi force de cohésion, comme l'affirme le *De legibus*, dans les premières lignes du livre III; le magistrat unit autour de lui les forces vives de la cité et les maintient. Et sans cette direction sage, sans cet art de concilier et d'unifier des éléments divers, sans cette capacité à assurer une cohésion parfois fragile, la cité ne saurait exister.

L'exposé cicéronien montre ainsi dans sa plénitude l'ampleur des tâches attribuées aux magistrats, tout en aidant à préciser sa réflexion sur

(49) 3, 25, 37: *Sic regum, sic imperatorum, sic magistratum, sic patrum, sic populorum imperia ciuibus sociisque praesunt ut corporibus animus: domini autem seruos ita fatigant ut optima pars animi, id est sapientia, eiusdem animi otiosas imbecillasque partes ut libidines, ut iracundias, ut perturbationes ceteras.* Pour les sources philosophiques de ce passage voir J. L. Ferrary, *Le discours de Laelius*, «MEFRA» 86, 1974, 745-765.

(50) Sa fréquence est remarquable dans le livre III du *De legibus* 3, 1, 2; 3, 3, 8; 3, 5, 12; *Off.* 1, 85.

(51) *Fam.* 1, 9, 12: *erant praetera animaduertenda in ciuitate, quod sunt apud Platonem nostrum scripta diuinitus, quales in re publica principes essent, talis reliquos solere esse ciues.* *Rep.* 2, 42, 69: *...ut ad imitationem sui uocet alios, ut sese splendore animi et uitae sicut speculum praebeat ciuibus.* Cf 1, 34, 52. Sur ce thème platonicien, voir *Les Romains et la loi*, 414-417.

(52) *Leg.* 3, 12, 28-33: *Nam licet uidere si uelis replicare memoriam temporum, qualescumque summi ciuitatis uiri fuerint, talem ciuitatem fuisse, quaecumque mutatio morum in principum extiterit, eandem in populo secutam.*

l'Etat. Combinant les données grecques et romaines, la théorie politique conduit à limiter l'*imperium* entendu comme un pouvoir de commandement et de décision, à privilégier l'équilibre de l'Etat, la recherche de l'*optimum rei publicae status*, qui permet d'associer *imperium*, *libertas* et *auctoritas*. A travers ces conclusions apparaissent les constantes majeures de la pensée cicéronienne, sa défiance envers tout pouvoir absolu, son souci de la *libertas* et d'un Etat de droit. Cette tâche est difficile: l'équilibre des Etats est un équilibre fragile; les hommes et les institutions se corrompent facilement. Aussi les contraintes institutionnelles sont-elles renforcées par les obligations morales: dans les deux cas, le pouvoir est conçu comme un dépôt, un bien que l'on gère pour le compte d'autrui. Mais ces exigences morales conduisent Cicéron à tracer une autre image du pouvoir: il en élargit la mission de justice, la rattache au droit naturel et détermine ainsi les vertus qui rendent efficace et acceptable le pouvoir des magistrats. Leur puissance de commandement se trouve notablement réduite au profit de l'élan qu'ils peuvent susciter, de l'exemple qu'ils doivent donner et de la cohésion qu'ils réussissent ainsi à assurer. Il s'agit ainsi de consolider l'Etat, de l'établir fermement dans la justice pour lui conférer l'équilibre sans lequel il ne peut durer.