

SERRIGNY ET LE DROIT PUBLIC DE LA ROME TARDIVE

Une description de la Faculté de droit de Dijon sous Napoléon III, publiée dans cette *Revue*¹, s'ouvrait par l'évocation de « vieux papiers que les greniers recèlent ». C'est aux recoins d'une bibliothèque que je ferai appel ici, répondant ainsi au souci de Mémoire qui est l'un des objets majeurs de la Société pour l'histoire des facultés de droit. Il s'agit des deux volumes d'un *Droit public et administratif romain du IV^e au VI^e siècle*, publié par D. Serrigny en 1862². Comme les « vieux papiers » mentionnés plus haut, ces volumes ont cheminé à travers les générations, selon les mêmes voies successorales. Plus heureux que les papiers, ils ont évité « les greniers », « le mépris des cambrioleurs » ou le « dédain des souris ». Une sombre et sobre reliure d'époque assura leur place dans des bibliothèques familiales successives, sans pour autant les protéger de l'oubli. Ils méritaient mieux peut-être. Le lecteur en jugera. Pour son malheur, l'œuvre de Serrigny, publiée en 1862, fut bientôt écrasée par les épais volumes du *Römisches Staatsrecht* de Théodore Mommsen, publiés en 1887-1888 et traduits en français par Paul-Frédéric Girard entre 1889 et 1895³. On ne saurait comparer les deux œuvres. Trop de traits les opposent. L'une se lit, l'autre se consulte. La première se limite à l'époque tardive, la seconde va des origines de Rome à l'Empire de Justinien. N'insistons pas sur les différences. Nous les rencontrerons chemin faisant.

¹ P. GAUDEMET, La Faculté de droit de Dijon vue par ses dirigeants sous Napoléon III, t. 14, 1993, p. 7-42.

² Paris, éd. Aug. Durand et Dijon, éd. Lamarche.

³ De son côté, J.-B. MISPOULET faisait paraître en 1882-1883 deux volumes consacrés aux *Institutions politiques des Romains*.

I

Serrigny enseignait depuis 1830 à Dijon, où une chaire de droit administratif ne fut créée que par l'ordonnance du 12 décembre 1837. En 1867, il sera nommé Doyen de la Faculté de droit. « Son élève préféré », Paul Gaudemet, agrégé en 1868 et nommé à Dijon, où il avait fait ses études de droit, le suppléa dans un enseignement dont il était écarté par la maladie, puis lui succéda en 1874. Serrigny est surtout connu comme spécialiste du droit administratif. Auteur d'un *Traité du contentieux administratif*, il reconnaît lui-même dans l'Introduction à son *Droit public et administratif romain*, qu'il était « voué par profession à l'enseignement du droit administratif français ». Il ne néglige pas l'Histoire pour autant et c'est en historien qu'il se tourne vers la Rome antique. L'époque du « Dominat » attire le publiciste. Elle évoque pour lui l'Empire autoritaire dans lequel il vit. Ce n'est pas sans surprise que l'on trouve à la page de titre une citation, où Tacite est appelé comme caution, qui brièvement mais avec fermeté, affirme :

Amissemel libertas non facile recuperatur, sed optatur. Est avis fugitiva... Docet exactissimus scriptor Tacitus, facilius homines ruere in servitutem quam recuperare libertatem.

Belle déclaration d'une option politique qui répondait mal aux doctrines régnantes. On en relève au cours des pages d'autres expressions où s'affirment sans crainte les préférences de l'auteur. Pour expliquer l'abandon des légions par les citoyens romains, Serrigny fait valoir qu'« Auguste ayant confisqué à son profit la liberté des citoyens et réduit les suffrages à une vaine apparence... il arriva naturellement que ceux qui perdaient les avantages de la Constitution républicaine cherchèrent à en secouer les charges »⁴. Le passage s'achève par cette leçon politique : « Quand un despote attire à soi tout le pouvoir, les citoyens se considèrent comme désintéressés de la chose publique et ils disent tacitement à leur maître : Puisque vous prétendez gouverner la nation pour nous, ce n'est plus notre affaire, mais la vôtre ».

A propos de l'*aurum coronarium*⁵ Serrigny rappelle que ces « offrandes plus ou moins volontaires » d'une couronne au général victorieux devin-

⁴ T. I, p. 321.

⁵ T. II, p. 213-214.

rent, sous l'Empire, « un véritable impôt ». Et de généraliser, dans les confusions de raccourcis rapides : « De tous les temps, sous les gouvernements despotiques, où le Prince est la source des fonctions publiques et des honneurs, on voit les magistrats des cités provoquer, en faveur du chef de l'Etat, des démonstrations d'amour, se traduisant en sacrifices pécuniaires, dont les administrés supportent le fardeau et qui servent aux administrateurs de marchepied pour s'élever ». Les « étrennes » (*sternae*) et « dons forcés » sont présentés comme suscités par « un zèle courtisanesque »⁶. Un jugement péremptoire explique le lamentable sort des colons : « le despotisme, desséchant toutes les conditions soumises à son empire et rendant toutes les personnes malheureuses... »⁷ Se prévalant de la constitution de Constantin qui interdisait toute violence pour obtenir le paiement de l'impôt (C. Th. XI, 7, 3 ; 320), Serrigny dénonce « les supplices infligés aux contribuables par l'insolence des gouverneurs de province » et il conclut : « il n'en saurait être autrement sous les gouvernements despotiques où les biens, la liberté, la vie... des sujets sont abandonnés sans garantie à la merci de tous les valets du pouvoir »⁸. Le jugement final est sévère et, pour le moins sans nuance⁹ : « pas de liberté, ni politique, ni civile, ni sociale, ni économique... La société entière était devenue un bagne ». Invoquant l'autorité, contestable, de Zosime, Serrigny attribue à l'apport des Barbares « supérieurs dans l'ordre moral et politique aux lâches Romains dégénérés par la servitude... le germe d'indépendance qui a fructifié dans le sein des nations d'Occident ». Il dit rejoindre dans ce jugement Montesquieu, qu'il préfère à l'opinion de Guérard, dans son édition du *Polyptique d'Irminon* (p. 275-276)¹⁰.

D'autres appréciations sur des points particuliers sont tout aussi virulentes et souvent contestables. Il en va ainsi, à propos de Constantin, élevant sa nouvelle résidence au prix d'un accroissement de la misère générale, si l'on en croit Zosime (II, 38). Un parallèle hardi est alors esquissé avec Louis XIV, qui a « bâti le triste château de Versailles et laissé deux milliards quatre cent millions de dettes, somme colossale pour l'époque et qui a nécessité la banqueroute de la Régence »¹¹. Et de conclure : « Voilà les effets

⁶ C. Th., VII, 24, un. (III^e s.) = C. J., 12, 49, 1. T. II, p. 217.

⁷ T. II, p. 403.

⁸ T. II, p. 163.

⁹ T. II, p. 446-447.

¹⁰ T. I, p. 4-5.

¹¹ T. II, p. 242.

que produit la violation des lois économiques sur la liberté des échanges ». Mêmes critiques à propos des distributions gratuites à la population romaine, « attirant à Rome l'écume et la lie de la population, tous les faînéants, tous les bandits, tous les gueux de l'Italie »¹² et dont « le résultat infaillible est d'amasser une multitude oisive »¹³. Suit une comparaison hardie avec les conséquences des travaux faits à Paris sous le Second Empire¹⁴.

Il ne servirait à rien de multiplier de telles citations. Elles pourraient passer pour une condamnation sans appel d'un livre qui aurait mérité l'oubli dans lequel il est tombé. Tel n'était pas notre propos. On souhaitait simplement situer son auteur, ses options politiques, sa liberté d'expression, indifférente aux suites qu'elle pourrait susciter. Mais, pour nous, plus que l'homme, c'est l'œuvre qui nous intéresse.

II

Dès les premiers mots de son Introduction, Serrigny en dit les origines. « L'enseignement du droit administratif français... nous a suggéré l'idée de remonter à l'origine de nos institutions administratives actuelles et, de proche en proche, nous avons été conduit jusqu'au droit public et administratif de l'Empire romain ». On pourrait s'interroger sur cette filiation. Quinze siècles se sont écoulés entre la fin de l'Empire de Rome et notre « Second Empire ». Les ruptures n'ont pas manqué et il serait imprudent de rechercher dans le Conseil d'Etat de Napoléon III un prolongement du consistoire de Théodose I^{er}¹⁵.

Très heureusement, tel ne fut pas le propos de Serrigny. Sans s'interdire toute comparaison, c'est à l'étude du Code théodosien, éclairée par « l'incomparable commentaire de Jacques Godefroy », qu'est consacré ce livre. C'était là une grande nouveauté. Pour les romanistes du milieu du XIX^e siècle, en France comme en Allemagne ou en Italie, le *Corpus iuris civilis* n'a

¹² T. I, p. 259, 265-268.

¹³ T. II, p. 438.

¹⁴ T. I, p. 294-298.

¹⁵ Mieux vaut aller, avec A. BUOT DE L'EPINE, *Du conseil du Roi au Conseil d'Etat*, Paris, 1972.

pas perdu son empire ni son quasi-monopole¹⁶. S'intéresser au Code théodosien était une nouveauté, de même que de consacrer un livre à l'époque qu'il concerne, ce « Bas-Empire », dont le qualificatif, inspiré par une chronologie régressive n'allait pas sans quelque appréciation méprisante. Les grands livres qui mettront cette époque à l'honneur, ceux d'Otto Seeck ou de Stein¹⁷, en attendant A. Piganiol¹⁸, ne paraîtront que plus d'un demi-siècle plus tard. Une sérieuse exploitation du Code théodosien pour écrire une Histoire des institutions politiques et administratives de Rome depuis le IV^e jusqu'au VI^e siècle ne sera engagée qu'avec les enseignements d'histoire romaine, assurés à l'Université de Strasbourg par André Piganiol dans les années 1920 et, plus tardivement encore en Italie, avec les études novatrices de G. G. Archi.

On ne peut donc contester la nouveauté que constituait l'utilisation par Serrigny du Code théodosien pour donner le tableau du « droit administratif » de la Rome tardive. Était-il aussi novateur en accordant, dans l'étude et l'enseignement du droit administratif, une place à l'enquête historique, quelle que soit la période retenue ? Sans doute, au milieu du XIX^e siècle, Vivien¹⁹ reconnaissait que l'administration de son temps « n'a pas été improvisée par des législateurs téméraires... Elle a ses racines dans le temps. » Connaître son histoire est une nécessité. Sinon, comme le redoutait Aucoc, on s'exposerait à « prendre pour des innovations et des progrès le retour à des systèmes condamnés par l'expérience. » Si telle était l'opinion des « Pères fondateurs », quel écho ces avertissements avaient-ils rencontré chez les premiers auteurs de traités de droit administratif²⁰ ? Dans la

¹⁶ C'est aux Institutes de Justinien que les professeurs de droit romain de la Faculté de droit de Paris, Ducauroy, en 1822, Ortolan, en 1827, avaient consacré leurs cours et leurs publications. La référence aux Institutes de Justinien figure encore dans le titre que donne ORTOLAN à son *Histoire de la législation romaine depuis son origine jusqu'à la législation moderne*, suivie de l'*Explication historique des Institutes de Justinien* (1834). V. M. VENTRE-DENIS, Joseph-Elzéar Ortolan, *RHFD*, t. 16, 1995, p. 173-239.

¹⁷ O. SEECK, *Geschichte des Untergangs der antiken Welt*, 6 vol., 1897-1921 ; STEIN, *Geschichte des spätrömischen Reiches*, 284-476, Vienne, 1928.

¹⁸ *L'Empire chrétien*, 1947.

¹⁹ Ses *Études administratives* connaissent en 1852 leur 3^e édition.

²⁰ Exposés plus complets dans les ouvrages classiques de P. LEGENDRE, *Histoire de l'administration de 1750 à nos jours*, Paris, 1968 ; J.-L. MESTRE, *Introduction historique au droit administratif français*, Paris, 1985 ; F. BURDEAU, *Histoire de l'administration française du 18^e au 20^e siècle*, Paris, 1989 et du même, plus récemment, *Naissance d'un droit*, *Nonagesimo Anno*, Paris, 1999, p. 520-540, avec bibl., p. 525, n. 12 et p. 526, n. 15.

quête d'un droit administratif qui se cherche, l'Histoire n'a pas grande place²¹.

Le terme de « droit administratif » s'impose dès les années 1805²². Son enseignement, longtemps demandé, est introduit en 1819 et les *Questions de droit administratif* de Cormenin ouvrent, en 1821, la série qui devait être longue des études de droit administratif²³. D'Histoire, il n'est pas question. C'est là qu'apparaît l'apport nouveau de Serrigny. Dépassant la recherche de précédents, il va jusqu'à consacrer deux volumes au *Droit public et administratif de la Rome tardive*, sans pour autant s'interdire de faire figurer quelques comparaisons avec le droit de son temps. Serrigny présente lui-même son livre comme « un ouvrage neuf sur une époque ancienne de l'Histoire ». Le droit privé romain a fait l'objet de multiples travaux. Les Institutes bénéficient – quelque peu abusivement – de deux professeurs de nos Facultés. Le droit public de Rome jusqu'au Principat d'Auguste est éclairé surtout depuis l'élan imprimé à cette partie de l'histoire du droit par les travaux de Niebuhr²⁴. La voie est donc libre pour « faire connaître le principe politique, les institutions administratives et la condition économique et sociale des personnes du IV^e au VI^e siècle ». Au delà de la description des services et des fonctions, des réflexions plus vastes devront trouver place. L'Empire romain offre en effet un bel exemple du conflit entre centralisation et individualisme²⁵. De cette étude des institutions se dégagera une image de Rome. Dès l'Introduction, l'auteur laisse entendre ce qu'elle sera. Le jugement de l'historien sera sévère. On s'en doutait, lorsque l'on connaît les opinions de l'homme. « Le régime créé par les empereurs romains était plus détestable encore que celui qui a suivi la conquête germanique... régime despotique et tyrannique... rapacité du fisc... solidarité ruineuse, désolante, écrasante... terres désertées et abandonnées »²⁶. Si ce « jugement » où l'homme, trahissant l'historien, cède à la colère, ne mérite

²¹ Pour les « premiers pas », J.-L. MESTRE, Aux origines de l'enseignement du droit administratif. Le « Cours de législation administrative » de Portiez de l'Oise (1808), *Rev. fr. de droit adm.*, 1993.

²² F. BURDEAU, Naissance..., p. 522.

²³ *Ibid.* Rappelons seulement, avant 1860, J.-M. DE GÉRANDO, *Institutes de droit administratif français*, 1829 ; MACAREL, *Cours de droit administratif*, 1844 ou le *Droit public et administratif français* d'A. G. D. BOUCHENÉ LEFER (1835) auxquels répondront par leur titre les deux volumes de Serrigny qui nous occupent ici. En 1819, DE GÉRANDO avait déjà publié un *Programme du cours de droit public positif et administratif*.

²⁴ T. I, p. 18-19.

²⁵ *Ibid.*, p. 12.

²⁶ *Ibid.*, p. 9.

guère d'être discuté, l'étude des institutions, menée au cours des deux volumes est d'une grande qualité. La richesse de son information en assure, encore aujourd'hui, l'intérêt. On en donnera ici quelques témoignages.

III

Et d'abord, la diversité des sources mises en œuvre mérite attention. L'absolue primauté du Code théodosien et les compléments qu'y apporte le Code de Justinien s'imposent à l'évidence. C'est l'apport essentiel du livre. Mais Serrigny a voulu également chercher ailleurs. Souci d'autant plus remarquable qu'il n'était pas, depuis plus d'un siècle, celui de tous les historiens et qu'il n'était pas facilité, comme il l'est aujourd'hui, par l'abondance des éditions critiques et des études sur les diverses sources. On sait mieux ce que l'on peut attendre de ces sources, la part des apocryphes, les tendances propres aux divers auteurs. Serrigny écrivait à une époque où la critique des sources restait insuffisante, d'où parfois chez lui des allégations abusives.

Mais, fort à propos, on échappe au seul témoignage des deux Codes. Des historiens anciens sont mis à contribution, en particulier l'*Histoire ancienne* de Zosime, ce « Polybe de la décadence » (Paschoud), prêt à attribuer à l'abandon de la religion ancestrale tous les malheurs de Rome, ainsi que l'*Histoire romaine* d'Appien ou l'œuvre de Dion Cassius. Si l'*Histoire Auguste* est souvent utilisée, c'est en retenant encore les noms d'emprunt de ses auteurs. On sait mieux, depuis les travaux de Straub, de Chastagnol et de ceux qu'il a su engager à leur suite, qu'il s'agit d'un écrit de propagande anti-chrétienne émanant des milieux de l'aristocratie sénatoriale romaine, qui fut achevé vers la fin du IV^e siècle. Lorsqu'il s'agit des routes²⁷, l'« Itinéraire d'Antonin », « un livret de poste », et la *Table* de Peutinger aident à mieux mesurer la portée des lois. Appel est également fait à Columelle ou au *De re rustica* de Varron, à propos de l'exploitation rurale et des tenanciers. L'épigraphie a sa place. La *lex de imperio Vespasiani*, qui « résume toute l'histoire de l'Empire romain au point de vue politique » est mise à contribution²⁸.

²⁷ *Ibid.*, p. 443.

²⁸ *Ibid.*, p. 31-35.

L'utilisation de sources aussi diverses, partielles et parfois partiales, exigeait la prudence. La précarité de l'information l'imposait tout autant²⁹. Serrigny n'ignore pas ceux qui l'ont précédé. Il cite Savigny³⁰, ou Guizot³¹, mais plus encore Giraud dans son *Histoire du droit français*³². Sa curiosité ne s'arrête d'ailleurs pas aux frontières de la loi. Il tente d'apprécier l'importance de la population romaine³³, entreprise tenue encore aujourd'hui pour hasardeuse et discute – déjà – des origines du fief³⁴. La source essentielle est fournie par le Code théodosien. C'est lui qui fait l'originalité du livre, et aussi sa richesse. Il fournit la matière et, très largement, le plan du livre. Mais Serrigny n'en est pas l'esclave. Quand il le juge opportun, il modifie ce plan. Il ne se tient pas pour lié par l'ordre de succession des Titres du Code, qui ne répondent pas toujours à ce qui lui semble « un plan rationnel ». Serrigny ne disposait en effet d'aucun modèle. Premier à traiter ce sujet, il lui revenait d'en établir le plan. Il a réparti l'exposé en trois Livres : des personnes administratives ; des principaux objets du droit administratif ; des conditions économiques et sociales des personnes. On dira plus loin les raisons du Livre III. Le Livre I traite des divers degrés de l'administration (Titre I à IV) et intègre l'armée (T. V) et l'Eglise (T. VI). Le Livre II consacre son Titre I aux biens, puis ses Titres II à VIII à divers « services publics » (impôts, travaux publics, transports et postes, police, associations, enseignement, spectacles). On retrouve ici l'influence de la classification, classique depuis les Institutes, personnes et biens entendus en un sens propre au droit administratif. L'effort de construction rationnelle est évident. Notre propos n'est pas d'en discuter la pertinence. C'est suivant cet ordre que nous décrivons l'apport de Serrigny.

IV

1. — Les quatre premiers titres du Livre I, Des personnes administratives, sont consacrés aux divers niveaux de l'administration.

²⁹ Par exemple en ce qui concerne des distributions de vivres gratuites à Carthage (*ibid.*, p. 267, n. 5).

³⁰ Par exemple, t. I, p. 213, 215, 218, 222, à propos des municipes.

³¹ T. I, p. 214 ; t. II, p. 388, à propos du colonat. Le t. I de l'*Histoire des institutions de l'Ancienne France*, de Fustel de Coulanges, ne paraîtra qu'en 1875.

³² Par exemple à propos du colonat, t. II, p. 388.

³³ T. I, p. 248, n. 2 et *passim*.

³⁴ T. I, p. 372-378.

Au sommet (T. I), l'administration centrale. Le chapitre I est consacré au pouvoir impérial. Puis viennent, en dix-sept chapitres, collaborateurs ou rivaux. L'appel au Code théodosien n'est pas immédiat. Pour traiter du « pouvoir impérial », Dion Cassius est souvent allégué. Appellations et titres sont analysés : *imperator*, *Augustus*. Une réflexion sur le pouvoir est engagée et les comparaisons avec le Second Empire chement³⁵. Très justement, Serrigny affirme que l'empereur n'était pas à proprement parler un magistrat³⁶. Son pouvoir est sans contrepoids. Les assemblées politiques ont disparu depuis Tibère : *tunc primum e campo comitia ad Patres translata sunt*, avait écrit Tacite³⁷. Et bientôt le Sénat lui-même sera « avili par plusieurs siècles de lâche servitude »³⁸. Le chapitre est bref. Certains le diront incomplet. Notons seulement qu'il n'a pas spécialement intéressé son auteur. Sujet trop connu ou trop complexe, surtout en le faisant débiter avec Octave. Il ne faisait d'ailleurs pas l'objet d'un Titre au Code théodosien. On peut discuter de la pertinence de ces explications. Mais, pour Serrigny, l'essentiel n'était pas de décrire le pouvoir impérial, d'en dire les prérogatives et les mutations successives. Il lui fallait situer le sommet (ou la base) de tout l'édifice et surtout en dire le redoutable pouvoir, sans limites ni contrôle. Cela suffisait et il l'a fort bien fait.

Les cinq chapitres suivants n'empruntent pas non plus directement au Code théodosien. Ils concernent « Les rangs et titres » (Ch. II) d'après « l'Almanach impérial » que constituait la *Notitia dignitatum* ; le Consistoire (Ch. III), rapproché non sans quelque hardiesse d'un Conseil d'Etat ; le Sénat (Ch. IV) et le statut des sénateurs (C. Th., VI, 2 et 3) ; le consulat (Ch. V) réduit à peu de chose ; les Patrices (Ch. VI), constitutifs d'« un ordre plutôt que d'une magistrature », « titre de noblesse plus que dignité d'une fonction »³⁹. Avec les préteurs (Ch. VII) on retrouve le Code théodosien (VI, 4). Viennent alors les hauts-fonctionnaires, « ministres » ou chefs de service, qui occupent la fin du Titre I :

Ch. VIII : Préfet du prétoire (C. Th., I, 5)

Ch. IX : Grand Chambellan (*praepositus sacri cubiculi* ; C. Th., VI, 8 ; C. J., 12, 5)

Ch. X : Questeurs impériaux (C. Th., I, 8 ; C. J., 1, 30)

³⁵ Par exemple, p. 33, n. 2, pour la Constitution du 14 janvier 1852.

³⁶ P. 57.

³⁷ *Ann.* I, 15, cité p. 57.

³⁸ P. 57.

³⁹ P. 63.

Ch. XI : Maître des offices (ministre de la police) (C. Th., I, 9 ; C. J., 1, 31)

Ch. XII : *Comes sacrarum largitionum* (ministre du Trésor public) (C. Th., I, 10 ; C. J., 1, 32)

Ch. XIII : *Comes rerum privatarum* (ministre des domaines du Prince) (C. Th., I, 11 ; C. J., 1, 33)

Ch. XIV : *Primicerius notariorum* (1er secrétaire d'Etat) (C. Th., VI, 10 ; C. J., 12, 7)

Ch. XV : *Magistri militum* (C. Th., I, 7 ; C. J., 29)

Ch. XVI : Comtes de la garde impériale (C. Th., VI, 24 ; C. J., 12, 17)

Dans chaque chapitre est décrit le service que dirige le haut-fonctionnaire désigné dans le Titre. Il s'agit donc bien d'une description de l'administration centrale, au total une cinquantaine de pages (p. 69 à 117). Mais l'exposé n'est pas prisonnier de l'ordre dans lequel ces services sont envisagés dans le Code théodosien (ou le Code de Justinien). Deux « foyers » sont explorés, au Code théodosien, Livre I, titres 5 à 11 et Livre VI, titres 8 à 24 (C. J., 1, 30 à 33 et 12, 2, 7 à 17).

Le titre II du Livre I est consacré à l'administration provinciale⁴⁰. Il y est essentiellement question des gouverneurs de province⁴¹ et de leurs auxiliaires (*officiales, palatini, cohortales*, etc.). Ici encore le Code théodosien a été largement exploité, mais des compléments venus de sources diverses y ont été ajoutés. Le troisième degré de l'administration est envisagé dans un titre III. Il s'agit de l'administration municipale, celle qu'assurent les décurions. Le Code théodosien avait consacré un long titre (XII, 1 ; C. J., 10, 32) de cent quatre-vingt-douze fragments aux décurions, dont le sort malheureux fut souvent dénoncé. Chargés, entre autres tâches, du recouvrement des impôts sur leurs concitoyens, ils étaient tenus pour responsables des fréquentes défaillances des contribuables. Leur fonction, peu enviable, était redoutée. Tous les moyens de s'y soustraire semblaient bons, allant parfois jusqu'à chercher refuge dans l'ordre cléricale pour y échapper. L'Etat, de son côté, s'efforçait de les maintenir au service des curies. La charge était héréditaire et passait par le mariage d'un beau-père à son gendre. D'où de multiples conflits et une législation surabondante, dont le Code théodosien a conservé des traces importantes. Serrigny envisage la question en huit chapitres, qui traitent successivement du recrutement des curies, des

⁴⁰ T. I, p. 119-177.

⁴¹ C. Th., I, 16 ; C. J., 1, 40.

charges de leurs membres, de leur statut et des modes de gestion. Il illustre son exposé par un recours aux inscriptions et à l'*Histoire Auguste*, discute (p. 208-217) les opinions de Savigny. Il donne ainsi un tableau qui garde sa valeur, malgré les innombrables études consacrées aux curies depuis plus d'un siècle. Analysant les textes des constitutions impériales, Serrigny ne se contente pas d'une sèche exégèse. La loi est pour lui témoignage, tantôt de ce qui est, tantôt de ce que le législateur souhaiterait qu'il soit. En véritable historien, le professeur de droit administratif s'interroge sur le sort qu'ont connu les prescriptions légales. Il n'hésite pas à faire état des erreurs du législateur ou, parfois, des mauvaises conséquences de ses initiatives. Il en donne un exemple à propos des *defensores civitatis*. Au lieu de défendre le peuple contre les excès des gouverneurs de province, les *defensores*, « pauvres et besogneux, deviennent le jouet des gouverneurs ». Et de citer comme témoignage de cette déviation les dires des empereurs eux-mêmes⁴².

Rome et Constantinople, les deux capitales, ont une administration différente de celle des municipes ordinaires. Aussi font-elles l'objet d'un exposé spécial (Titre IV), chaque ville étant envisagée séparément. Rome relève d'un Préfet de la Ville assisté de divers services. Un Titre du Code théodosien est consacré à cette préfecture (I, 6 ; C. J., 1, 28). Il dit les fonctions du Préfet, qu'il s'agisse de l'approvisionnement, de la sécurité publique, de la juridiction civile, criminelle ou administrative. Parmi ses auxiliaires, en dehors d'*officiales*, figure au premier rang le Préfet des Vigiles (C. Th., I, 18 ; C. J., 1, 43), que Serrigny qualifie de « Préfet de police », ce qui ne répond qu'à une partie de ses fonctions. On est ici en présence de l'un des « glissements » de l'institution romaine au droit administratif du XIX^e siècle qui témoigne des intérêts conjoints portés par Serrigny au droit public romain et au droit administratif de son temps. D'autres paragraphes traitent du Préfet de l'annone, des comtes des aqueducs publics, des rives du Tibre et des égouts, du port d'Ostie, du « Maître du cens », des curateurs des travaux publics. Ici encore, l'exposé dépasse largement le commentaire des codes. Il emprunte à la *Notitia dignitatum*, qui indique rangs, titres et dignités, mais aussi au *Traité des aqueducs de Rome* de Frontin⁴³ pour tout ce qui concerne l'approvisionnement de la ville en eau. C'est ainsi que toute la vie de Rome est évoquée. Et d'abord sa superficie et sa population. Serrigny dit les difficultés de ces évaluations et l'insuffisance

⁴² P. 221, n. 7.

⁴³ Fort bien utilisé dans les p. 268-274.

des éléments d'appréciation (superficie de la ville, zones habitées, hauteur des immeubles, etc.). Sans se prononcer nettement, il estime à plus d'un demi-million la population de Rome au temps d'Auguste⁴⁴. A propos du Préfet de l'annone, l'auteur s'explique longuement sur l'approvisionnement de la ville et sur les distributions gratuites (p. 259-268). Il en décrit les mécanismes, mais en déplore le principe et ses conséquences, qu'il dit désastreuses. Il s'appuie sur ce point sur les appréciations de l'*Histoire Auguste*, sans soupçonner la partialité de sa source.

L'administration de Constantinople⁴⁵ lui fournit l'occasion de revenir sur ces distributions gratuites, que connaît également la capitale orientale. Il glisse à ce propos un morceau de bravoure que lui inspire une comparaison avec la France de son temps. Des distributions romaines, il rapproche (sans les confondre) les avantages dont bénéficient « les Parisiens »⁴⁶. « Outre l'avantage d'être la capitale, la ville de Paris jouit de privilèges aux dépens des départements ». Et de citer les subventions pour les travaux publics (« le boulevard de Sébastopol et les autres boulevards »), « le balayage et l'enlèvement de la boue des rues », les subventions accordées aux théâtres ou à la police municipale⁴⁷. D'où l'accroissement des impôts, largement payés par les provinces et un accroissement de la population parisienne, ainsi favorisée, « tandis que celle de nos départements décroît »⁴⁸. Plaintes du provincial, critiques du contribuable, mais aussi condamnation sans appel d'un régime politico-économique qui, de la Rome antique au Paris impérial, ne fait « qu'augmenter le paupérisme » et ruiner les provinces.

Curieusement, ce Livre I^{er} sur les « Personnes administratives » s'achève par deux Titres, consacrés l'un à l'armée (T. V), l'autre à l'Eglise chrétienne (T. VI). Deux questions importantes, que Serrigny ne pouvait négliger et pour lesquelles le Code théodosien lui fournissait d'ailleurs une ample information. Les avoir reléguées à la fin de ce Livre, n'est-ce pas un nouveau témoignage de l'incertitude où l'on était encore sur l'ordonnement d'un *Traité de droit public et administratif*? Le Titre V, consacré au « Régime militaire », commente très largement le Livre VII du Code théo-

⁴⁴ T. I, p. 248, n. 2.

⁴⁵ P. 280-299.

⁴⁶ P. 294-297.

⁴⁷ Les notes donnent les références des textes législatifs.

⁴⁸ Serrigny donne ici des chiffres que l'on pourra consulter et, éventuellement, contrôler.

dosien (C. J., 12, 35). Ne se tenant pas pour lié par l'ordre des titres du Code théodosien, l'auteur préfère la simplicité d'un plan logique. Sont successivement envisagés « les grades », le recrutement, les fournitures aux armées et certaines situations particulières. L'*Epitome rei militaris* de Végèce, écrit à l'aube du Ve siècle, vient compléter les leçons parfois un peu sèches des deux Codes. Derrière l'énumération des « grades », du *magister militum* à l'humble centurion, c'est toute l'organisation de l'armée romaine qui est décrite. Le recrutement assuré par l'obligation de fournir des recrues (*tirones*) ou de payer en or une somme équivalente (*aurum tironicum*), le jeu des remplacements et des exemptions (C. Th., XI, 18) retiennent d'autant plus l'attention de Serrigny qu'il y trouve l'occasion d'un nouveau parallèle, cette fois-ci avec la loi du 26 avril 1855. Parmi les « fournitures » aux armées, l'annone (*annona militaris*) occupe la première place⁴⁹. Elle est prélevée sur les habitants des provinces. A quoi s'ajoutent prélèvements ou taxes pour les fournitures d'habillement (C. Th., VII, 6, *De militari veste* ; C. J., 12, 39) et pour les fournitures des chevaux (C. Th., VII, 23 ; C. J., 11, 17). Une autre charge, très lourde et souvent imposée de façon excessive, résidait dans l'obligation de loger les troupes et leurs chariots. C'était le *metatum*⁵⁰. Cette obligation s'étendait parfois au logement de certains hauts-fonctionnaires civils. La sortie du service (*honesta missio*), la condition des vétérans et de leurs privilèges (C. Th., VII, 20 ; C. J., 12, 46) sont plus brièvement exposés⁵¹. Une grande attention est, au contraire, portée à deux catégories de personnes, les Lètes et les *Gentiles*. Il s'agit de bénéficiaires de concessions de terres, souvent des Barbares, à charge pour eux de fournir un service des armes. Les débats autour de ces apports étrangers ne sont pas encore clos. Ils étaient vifs au milieu du XIXe siècle, d'où l'attention qu'y porte notre auteur⁵². Son exposé a forcément vieilli, mais on ne saurait dire que la question soit aujourd'hui réglée. On regardera avec plus de curiosité que d'assurance le dernier chapitre de ce Titre sur le régime militaire. L'auteur s'y attaque à « l'origine du fief ». Sujet qui, déjà de son temps, était à l'ordre du jour et qui n'a cessé depuis d'être débattu⁵³.

⁴⁹ P. 335-245.

⁵⁰ C. Th., VII, 6 ; C. J., 12, 40. Sur les limites imposées à cette charge, voir C. Th., VII, 9, *De salgamo* ; C. J., 12, 4.

⁵¹ Ch. V, p. 348-351.

⁵² P. 351-371, où sont discutées les opinions exposées par GUÉRARD dans son édition du *Polyptique d'Irminon* (t. I, p. 250-276) et par GIRAUD dans son *Essai sur l'histoire du droit français*, t. I, p. 184-197.

⁵³ Sommaire exposé de ce débat dans une Note récente que nous avons publiée dans la *RHD*, t. 77, 1999, p. 85-90.

Les pages de Serrigny, ici encore, ont vieilli. Elles faisaient appel à Cujas et à Montesquieu, témoignant du désir qu'avait leur auteur de chercher des cautions de qualité. Après discussion, il penchait lui-même pour une origine romaine.

Le Livre I s'achève avec un Titre VI consacré au « Régime ecclésiastique ». La place faite à « la religion dans ses rapports avec l'Etat », dans ce *Traité de droit public et administratif romain*, pourrait surprendre, si l'on ne se souvenait que le Livre XVI du Code théodosien et les treize premiers Livres du Code de Justinien sont consacrés à cette question. Serrigny reste donc fidèle aux Codes anciens en s'intéressant à cette question. Seule la place où il en traite pourrait surprendre. Elle est difficile à justifier et s'explique sans doute, une fois encore, par l'incertitude qu'éprouvait Serrigny à ordonner son *Traité*.

La fidélité au modèle théodosien se retrouve dans l'ordre des développements. Serrigny souligne l'étroite alliance qui, mises à part quelques périodes de crise, s'instaura à partir de Constantin entre l'Eglise chrétienne et l'Etat. Il en relève des manifestations dans les mesures législatives, plus ou moins sévères, prises par les empereurs contre ceux qui ne se ralliaient pas à cette Eglise, mais également dans les modes de nomination des évêques et des prêtres, dans les compétences reconnues aux juges d'Eglise, la condition des moines et des religieuses, les privilèges accordés aux biens d'Eglise. Sur tous ces points, ce sont les dispositions prises par le droit romain tardif qui sont seules envisagées et l'auteur ne se hasarde pas à évoquer ces relations dans des temps moins lointains.

2. — Après les « Personnes », les « Principaux objets du droit administratif ». Cet intitulé est large, propre à accueillir des objets très divers. C'est, en fait, ce qui se produit. La reprise de vieilles classifications faites par les jurisconsultes romains, qui s'intéressent surtout au droit privé, voisine avec l'introduction de questions où l'Etat est en première ligne. Un Titre I envisage « les Biens dans leur rapports avec l'administration publique ». Puis avec le Titre II traitant des « impôts directs et indirects », on entre dans un exposé consacré aux « grands services publics », qui se prolonge au cours de six Titres. Si la plus grande partie de ce deuxième Livre concerne des « questions administratives », des réminiscences du droit privé romain y sont perceptibles, surtout en son début. Le Titre I s'ouvre en effet par un chapitre sur « la division des biens », étroitement tributaire des Institutes de Gaius et des jurisconsultes cités dans le Digeste. Il en va de même pour le chapitre II, qui expose ce que sont les « choses de droit divin ». C'est l'oc-

casation de rappeler ce que sont les *res sacratae, sanctae et religiosas*, par un retour au droit romain païen. L'auteur s'interroge sur la signification de *res nullius*, appliquée aux choses, et sur celle de *res divini iuris*. Le chapitre s'achève par un rapide regard sur « le droit musulman » des « habous d'Algérie » qui atteste la curiosité de Serrigny pour les choses de son temps. Avec les « choses communes » (Ch. III), les rivages de la mer, les eaux courantes et « les animaux sauvages », on retrouve le droit de Justinien et ses prolongements jusqu'à l'art. 714 CN. et les lois sur la chasse du XIX^e siècle. Puis s'engage l'exposé sur le domaine public, les chemins publics et les voies urbaines (Ch. IV), les cours d'eau (Ch. V), « les lacs et étangs » (Ch. VI). L'exégèse des textes législatifs est éclairée par de multiples références à une littérature plus descriptive, qu'il s'agisse du *De lingua latina* de Varron, d'Hygin, voire de Tite-Live ou de Diodore de Sicile. On y gagne une bonne description des divers types de chemin de l'Empire romain⁵⁴ et de la « construction » des routes romaines⁵⁵. Vient ensuite l'exposé des charges que représentent la création et l'entretien des voies de terre, ainsi que celui des modalités de leur administration. Le lecteur de ces pages est parfois entraîné vers des questions d'actualité, qu'il s'agisse de l'établissement de « routes stratégiques » dans une Vendée encore incertaine (loi du 27 juin 1833, art. 6), de la compétence pour décider d'engager de grands travaux (loi du 3 mai 1841, art. 3 ; S.-C. du 25 décembre 1852, art. 4), de l'administration de la voirie⁵⁶. C'est avec grande attention que Serrigny envisage les mesures de protection de la propriété privée contre les entreprises de la puissance publique⁵⁷. Il critique, à ce propos, le régime romain des interdits prétoriens, qui donnait « aux magistrats un pouvoir discrétionnaire qui répugnerait à nos mœurs »⁵⁸. Le Ch. V, qui traite des cours d'eau, s'attache à la distinction entre fleuves (*flumina*) et simples rivières (*rivi*)⁵⁹. Il traite du droit de pêche et des droits des riverains⁶⁰. Le Digeste est ici plus utilisé que les Codes. Les comparaisons avec le droit contemporain ne manquent pas. Lacs, étangs et canaux sont plus rapidement traités (Ch. VI). Les Ch. VII et VIII introduisent dans un autre domaine. Ils concernent « les choses fiscales » et « les biens des communes ». C'est la notion de fisc qui est en ques-

⁵⁴ T. I, p. 433-439.

⁵⁵ P. 439-442.

⁵⁶ P. 150-151.

⁵⁷ P. 452-459.

⁵⁸ P. 452.

⁵⁹ P. 468-477.

⁶⁰ P. 477-492.

tion et, en face d'elle, le patrimoine privé du Prince et celui des communes⁶¹. Le sujet était vaste. Il requérait d'amples descriptions de ses divers aspects et se prêtait aux comparaisons avec le droit du XIX^e siècle.

Le Code théodosien retrouve ici sa place, tandis que se multiplient références et comparaisons avec le régime des finances sous le Second Empire. Serrigny cherche à expliquer la dualité des « ministres des finances » et croit pouvoir en relever des traces dans l'ancienne dualité des caisses, *aerarium* et *fiscus*. Il tient le *comes sacrarum largitionum* pour un « ministre du Trésor ». Ce serait lui qui aurait « encaissé les produits de tous les impôts, y compris ceux du domaine privé du prince », de même que « chez nous le Trésor public perçoit les impôts assis sur le domaine privé du chef de l'Etat »⁶². Au *comes rerum privatarum* revenaient les matières envisagées dans le Livre X du Code théodosien, l'administration des biens de l'ancien *fiscus* et la perception des revenus du domaine privé. Il s'agirait alors de « la liste civile » et du « domaine de la couronne ». On peut toutefois se demander si l'auteur n'est pas ici prisonnier de la terminologie de son temps et des répartitions qu'elle exprime, ce qui ne contribue pas à mieux éclairer le système romain.

Puis sont envisagés, avec le statut du fisc, ses privilèges, l'origine de ses ressources, les modalités de son accroissement, l'aliénation de ses biens. Les « avocats du fisc », dont le Code théodosien traitait au Livre X, titre 15, sont présentés, non sans quelque hardiesse, comme étant aux origines du « ministère public ». Si les uns et les autres doivent parfois répondre aux mêmes besoins, une filiation est difficile à imaginer et c'est fort opportunément que Serrigny fait ici une brève allusion aux « pratiques de nos rois »⁶³. Les dernières sections (7 à 9) de ce chapitre VII concernent pour une bonne part « le patrimoine des Empereurs », tandis qu'un bref chapitre VIII traite des « biens des communes »⁶⁴.

Avec le Titre II commence l'exposé des divers « services ». L'immense domaine des impôts directs et indirects⁶⁵ ne peut être ici que sommairement esquissé. L'étude est bien conduite. Malgré tout ce qui a été écrit sur

⁶¹ Pour l'état actuel de nos connaissances en ces domaines, R. DELMAIRE, *Largesses sacrées et res privata. L'aerarium impérial et son administration du IV^e au VI^e siècle*, Ec. fr. de Rome, n^o 121, 1989.

⁶² Voir t. II, loi du 2 mars 1832, art. 24 et S. C. du 12 déc. 1852, art. 20.

⁶³ P. 29-37.

⁶⁴ *Ibid.*, p. 58-59.

⁶⁵ *Ibid.*, p. 71-226.

ce sujet depuis un siècle et demi, elle garde aujourd'hui encore tout son intérêt. L'auteur y rencontre d'abord les impôts, foncier et personnel, avec la terminologie encore discutée de *jugatio* et *capitatio*. On sait les débats qu'ont suscités ces termes et les incertitudes qui persistent encore⁶⁶. Très conscient des difficultés du sujet et des incertitudes du vocabulaire, Serrigny suggère des explications, qu'il s'agisse de l'assiette de l'impôt foncier, *jugum* ou *caput*, des modalités de son évaluation ou de la nature de l'impôt personnel. Une section⁶⁷, consacrée au « Cens ou cadastre » incite l'auteur à remonter jusqu'à Servius Tullius, initiateur supposé du « recensement » et de la répartition de la population en cinq classes. Cheminant à travers les siècles, il arrive jusqu'à l'époque tardive. Celle-ci lui suggère à nouveau quelques comparaisons avec le droit de son temps. Bien que ne disposant pas des informations sur les cadastres qu'ont, depuis un siècle, fournies les inscriptions, Serrigny tente une description du cadastre romain et des modalités d'un recensement. Puis viennent, envisagés par le Code théodosien, les multiples impôts directs ou indirects, celui sur les commerçants ; la *collatio lustralis* ou chrysargire (C. Th., XIII, 1 ; C. J., 11, 1) qu'il dit « parfaitement analogue à notre impôt des patentes » et les impôts en nature, annone (C. Th., XI, 1, *de annona et tributis* ; C. J., 10, 6), les fournitures de chevaux pour l'armée, l'*oblatio equorum* (C. Th., VII, 23) et d'autres prestations (C. Th., XI, 20 et 21 ; C. J., 10, 28 et 29). L'établissement de l'impôt, privilège impérial, son recouvrement par des fermiers, les publicains, et par des *susceptores* sont longuement décrits⁶⁸. Serrigny en déplore la charge mais note, avec satisfaction, que « le droit romain n'admettait pas la contrainte par corps en matière d'impôt » et que toute violence dans le recouvrement des impôts était interdite. Il observe cependant que Cujas déplorait une telle indulgence⁶⁹. Seule était admise la prison militaire pour faire céder les récalcitrants⁷⁰. Réclamations des contribuables, remises et réductions d'impôt étaient admises. Elles étaient de la compétence de fonctionnaires locaux, *susceptores* et gouverneurs de province. Solution que Serrigny approuve, car il estime que ces fonctionnaires, étant sur place, étaient

⁶⁶ La bibliographie est considérable (on en trouvera les références principales dans nos *Institutions de l'Antiquité*, 5^e éd., 1998, p. 408, n. 27) ; en dernier lieu, J.-M. CARRIE, Dioclétien et la fiscalité, *Antiquité tardive II*, 1994, p. 33-64.

⁶⁷ S. III, p. 114-130.

⁶⁸ P. 148-163.

⁶⁹ *Ibid.*, p. 162-163.

⁷⁰ C. Th., XI, 7, 3 ; 320.

mieux placés pour en apprécier le bien-fondé. Il note à ce propos, en bon Bourguignon, que ce régime « s'appliquait dans notre ancienne province de Bourgogne... soumise au droit écrit »⁷¹. Ici encore se glissent quelques références à la législation du XIX^e siècle, que donne à ses lecteurs le professeur de droit administratif⁷².

Viennent alors les impôts indirects, dont la description très attentive s'appuie sur des sources multiples : impôt sur les successions (*vicesima hereditatum*), droit sur les ventes, sur les affranchissements⁷³, impôt sur les procès instauré par Caligula⁷⁴ mais supprimé dès Néron, impôt sur le sel⁷⁵, sur les mines, y compris les carrières et en premier lieu celles de marbre (C. Th., X, 19). D'autres taxes sont envisagées dans un Chapitre IV⁷⁶. Parmi elles, un impôt sur les sénateurs (*aurum oblativium* ou *glebalis collatio* : C. Th., VI, 2 ; 15 (10) ; 16 (11) ; 17 (12) ; 22 (15) et l'offrande volontaire ou forcée d'une couronne d'or (*aurum coronarium*, C. Th., XII, 13 ; C. J., 10, 76), sorte d'impôt sur les victoires, que Théodose décida de ne plus exiger, sauf lorsque la coutume le maintenait⁷⁷. Corvées et charges diverses, auxquelles le Code théodosien avait consacré le Titre 16 de son Livre XI, *de extraordinariis sive sordidis muneribus*, sont brièvement mentionnées dans un Chapitre V⁷⁸. L'exposé des impôts et prestations diverses s'achève avec un dernier Chapitre (VI) consacré à deux contributions liées au système de recrutement des troupes⁷⁹. La nature de ces contributions reste discutée⁸⁰. La *protostasia* et la *prototypia* (C. Th., XI, 23). Serrigny y voyait le moyen pour assurer le remplacement des recrues que ne fournissaient pas sénateurs et décurions. Il fallait alors payer un impôt de remplacement et pour cela estimer le prix des hommes à remplacer⁸¹. Il compare ce système avec celui du « remplacement » que connaissait le droit militaire

⁷¹ P. 164, où est cité un *Traité des tailles suivant les usages de Bourgogne*, ms. 332 de la Bibl. mun. de Dijon.

⁷² Par ex., p. 165.

⁷³ Ch. II, p. 171-200.

⁷⁴ Suétone, *Caligula*, 40. Cf. p. 190.

⁷⁵ « Excellente matière imposable », déclare Serrigny qui donne comme exemple moderne des lois de 1840 et 1848 (p. 192).

⁷⁶ P. 211-218.

⁷⁷ C. Th., XII, 13, 5 ; 387.

⁷⁸ P. 218-222.

⁷⁹ Voir Ch. LÉCRIVAIN, *Dictionnaire des Antiquités grecques et romaines*, IV, 1, Vis Protostasia et Prototypia.

⁸⁰ Cf. *supra*.

⁸¹ I, p. 233-234 ; II, p. 222-226.

de son temps⁸². Quatre autres « services publics », auxquels le Code théodosien consacrait plusieurs titres, suivent cet exposé de la fiscalité romaine. Il s'agit des travaux publics (Titre III), de la poste et des transports publics (Titre IV), de la police (Titre V) et de l'enseignement (Titre VII). Curieusement, dans cette série de Titres consacrés aux services publics, s'insère un Titre VI sur les « associations et réunions politiques »⁸³. Il s'agit, en fait, essentiellement de la reconnaissance et de l'autorisation par l'Etat de groupements de personnes et de leur capacité d'être propriétaires de biens immobiliers. Serrigny envisage presque uniquement les corporations à caractère économique et... l'Eglise catholique. C'est, en quelque façon, dans une acception large, une question de « police de la cité » qui est ici envisagée ; d'où, sans doute, la place qui lui fut faite dans ce Livre II. Serrigny l'envisage dans le droit de la Rome tardive. Il rappelle, au début de son exposé, qu'il s'agit là d'« une matière... qui a tant occupé les esprits en France de 1830 à 1851 ». Elle reste donc pour lui d'une grande actualité et l'on comprend dès lors qu'il y consacre un long développement.

Sur les travaux publics⁸⁴, peu d'appels au Code théodosien qui avait cependant réuni, au Livre XV, t. 1 (C. J., 8, 11), des fragments de cinquante-trois constitutions sur ce sujet, échelonnées entre 357 et 425. Le droit contemporain est au contraire à l'honneur, en particulier lorsqu'il s'agit d'expropriation pour cause d'utilité publique. Nouvelle occasion pour l'auteur de déplorer la charge que représentent pour les contribuables les grands travaux urbains, qu'ils soient entrepris à Constantinople ou dans le Paris du Second Empire. La poste (*cursus publicus*), envisagée dans un Titre IV⁸⁵, fournit l'occasion d'une description très vivante du service des postes, sans omettre d'heureuses comparaisons avec des époques plus récentes. Le Titre V, consacré à la police, s'ouvre par des articles du *Code des délits et des peines* de brumaire an IV. Celui-ci distinguait nettement police administrative et police judiciaire. Cette distinction était inconnue du droit romain, mais Serrigny s'efforce d'en déceler des manifestations dans la pratique romaine. Il envisage les trois degrés : police centrale, relevant du *magister officiorum*, qu'assistent *agentes in rebus* (C. Th., VI, 27-28 ; C. J., 12, 20-21) et *curiosi* (C. Th., VI, 29 ; C. J., 12, 22) ; la police

⁸² Est citée la loi du 26 avril 1895, qui permet aux conscrits « tombés au sort » de se libérer en versant une somme d'argent.

⁸³ T. II, p. 288-298.

⁸⁴ *Ibid.*, p. 227-258.

⁸⁵ *Ibid.*, p. 259-276.

provinciale avec ses *stationes* ; la police municipale, relevant de *defensores*, de *curatores*, mais également des *duumviri* et des décurions⁸⁶. Il signale à son propos des « officiers de paix » (*irenarchae*), connus seulement par leur arrêt de mort, une constitution de Théodose II, qui les supprimait en 409 (C. Th., XII, 14, 1). La version de cette constitution que donne le Code de Justinien (10, 77, 1), ne fait pas mention de la condamnation que portait Théodose contre ce qu'il qualifiait de *genus perniciosorum rei publicae*. Au contraire elle les maintient, mais en confiant leur nomination aux décurions. Exemple rare, Serrigny se sépare à ce propos de J. Godefroy « ce savant homme (qui ici) se trompe », en voyant dans ces irénarques « des gendarmes »⁸⁷. Et Serrigny de conclure : « il y a dans Paris des officiers de paix, qui ont certains rapports avec ces irénarques »⁸⁸. Sur l'enseignement, Serrigny est bref⁸⁹. Il n'envisage que l'organisation du service public, mais reste muet sur son objet et ses modalités. Une question domine, qu'il pose en ouvrant son exposé : l'enseignement est-il libre ? Considérant que « le principe de l'empire romain était le despotisme ou le caprice du prince », il conclut qu'il ne pouvait y avoir « un droit individuel de donner un enseignement ». Force lui est cependant de constater que Rome connaissait, à côté de l'enseignement public, un enseignement privé. Le premier seul intéresse le publiciste. Mais seuls sont envisagés les conditions de nomination des professeurs et des médecins et les privilèges qui leur sont concédés. « Spectacles et jeux publics » occupent le Livre VIII. C'est le commentaire de la plus grande partie du Livre XV du Code théodosien (titres V à XII) qui fournit l'essentiel. Sont envisagés les spectacles (Titre V), les courses de chevaux (T. X), les combats de bêtes féroces (T. XI) et de gladiateurs (T. XII), la curieuse fête de la Maiuma⁹⁰ (T. VI), le statut des acteurs (T. VII) et les frais des jeux (T. IX).

3. — Le Livre III pourrait surprendre. Il s'intéresse aux « Conditions économiques et sociales des personnes ». Le « droit des personnes », physiques ou juridiques, relève traditionnellement du droit privé. Que viendrait-il faire dans un *Traité de droit public et administratif*? En fait, et c'est une nouvelle originalité de l'entreprise du Maître dijonnais, ce n'est pas le

⁸⁶ Serrigny allègue en ce sens C. Th., IX, 12, 5 ; C. J., 1, 55, 7 ; 409.

⁸⁷ Godefroy, qui écrivait en latin, disait des *stationarii*.

⁸⁸ Avec renvoi à la loi du 23 floréal an IV.

⁸⁹ Un Titre VII, p. 299-311.

⁹⁰ Il s'agit d'une fête d'origine syrienne, où la joie populaire n'allait pas sans excès. Voir J. CAIMI, Arcadio, Giovanni Crisostomo e la festa de Maiuma, *Per Castello, Ann. Genova*, 1984-1985.

droit privé des personnes (famille, mariage, protection des incapables, etc.) qui est envisagé ici⁹¹. Guidé par le Code qu'il commente, Serrigny décrit la condition de certaines personnes dans la société du Bas-Empire. Enquête sociologique sur des groupes sociaux, et non pas description du statut de sujets de droit. L'étude ne s'étend pas à toutes les catégories sociales. Seules sont retenues celles qui entretiennent des relations avec l'Etat et qui sont marquées par sa toute-puissance. On demeure donc dans le cadre du droit public. C'est d'ailleurs pour Serrigny un nouvelle occasion de dire, avec peine, tout le poids du Pouvoir, l'absolutisme et la contrainte se jouant de la liberté individuelle. Fidélité au Code théodosien, fidélité aussi à une attitude politique qui, dans ce Livre III, restent donc bien dans le cadre, largement entendu d'un *Traité de droit public romain*⁹². Cinq Titres d'ampleur très inégale⁹³ concernent diverses professions qui ont pour trait commun de soumettre ceux qui les exercent à des contraintes rigoureuses. Le Titre II s'attache à des « professions classées »⁹⁴. Disons plutôt qu'il s'agit le plus souvent de « corporations » (*collegia*) d'artisans, parfois d'activité, qui, sans être enfermées dans des corporations, assurent des services d'intérêt public. Un trait donne une certaine cohésion à ce monde bigarré. Tous ceux qui le composent contribuent à des tâches d'utilité publique. Chacun de ces groupes fait l'objet d'un Titre au Code théodosien. Nouvel élément de cohésion, résultant, cette fois, de la législation impériale qui fixe ces statuts. Sans s'attarder ici sur chacun de ces emplois, on en dira simplement la diversité. Parmi les plus connus figurent les nautoniers (*navicularii*, C. Th., XIII, 5)⁹⁵, les meuniers-boulangers (*pistores*, C. Th., XIV, 3)⁹⁶, les chauffeurs des bains (C. Th., XIV, 5), les chaufourniers, chargés d'approvisionner la ville en chaux (C. Th., XIV, 6), les couvreurs de toits (*centonarii*), fournisseurs de bois (*dendrophori*), forgerons (*fabri ferrarii*) (C. Th., XIV, 8), les armuriers (*fabricenses*, C. Th., X, 22), les employés à la pourpre (*murileguli*), aux ateliers impériaux et aux monnaies (C. Th., X, 20), les gardes de nuit dans les cités, qui ne sont pas organisés en corporations, mais sont astreints à leur tâche (*centuriones*, C. Th., XII, 5), les comédiens (*scaenici*,

⁹¹ Serrigny le précise dès le début du Livre III.

⁹² Différence majeure avec la conception que se fera Mommsen d'un *Staatsrecht*.

⁹³ 39 p. pour le Titre II, sur le Colonat, 2 pour le T. IV, sur « l'incolat ».

⁹⁴ T. II, p. 349-385.

⁹⁵ Pour une information plus récente, voir DE SALVO, *Economia privata e pubblici servizi nel Impero romano*, I, *Corpora naviculariorum*, Messine, 1992.

⁹⁶ L. WAELKENS, La liberté économique dans le droit romain du Bas-Empire. Le statut des boulangers conventionnés, d'après le Code théodosien, *Liberté, pluralisme et droit*, Journées de la Société d'histoire du droit, Anvers, 1993, Bruxelles, 1995, p. 53-60.

C. Th., XV, 7)⁹⁷, les troupes de forteresses, chargées de la garde des tours (*burgarii*, C. Th., VII, 14), les *cohortales* des milices des gouverneurs et les appariteurs (C. Th., VIII, 4), les agents financiers des domaines impériaux (*caesariani*, C. Th., X, 7), sont tour à tour passés en revue. On est souvent mal renseigné sur ces divers emplois, le Code théodosien étant bref sur chacun d'entre eux (parfois une seule constitution pour un Titre). Une certitude se dégage cependant de cette législation, toujours contraignante. La condition de tous était misérable. Ils ne pouvaient échapper à leur état⁹⁸. Parmi eux, dans certains ateliers impériaux, des femmes sont soumises aux mêmes contraintes⁹⁹. Autre situation malheureuse, souvent dénoncée, celle des colons qui, « esclaves de la terre »¹⁰⁰ qu'ils exploitent pour le compte d'un maître et qu'ils ne peuvent abandonner. Serrigny leur consacre un Titre II¹⁰¹, pour lequel il utilise divers Titres des Codes et tout spécialement le Titre 48 du Livre XI du Code de Justinien. Juridiquement libres et sujets de droit, mais, en fait, totalement dépendants d'un maître qui les exploite, les colons sont dans un état de quasi-servitude. Ils annoncent le servage médiéval, sans en être une forme première. Cette condition, sa place entre l'esclavage antique et le servage du moyen âge ont souvent retenu l'attention des historiens. Serrigny n'échappe pas à cette curiosité. Discutant les opinions émises à ce sujet¹⁰², il propose ses propres interprétations. Recherchant les origines de cette condition, il croit pouvoir en distinguer deux types : les colons-esclaves et ceux qui se sont donnés à cette condition. Ces derniers resteraient des hommes libres et pourraient avoir des biens en propre. Pour compléter les informations des constitutions impériales, l'auteur utilise des passages de Varron, d'Appien, de Columelle, de Salvien, cherchant à discerner les sources du colonat, les devoirs et les droits des colons, les conditions, rares et difficiles, qui leur permettent parfois d'échapper à leur sort¹⁰³.

⁹⁷ E. J. JORY, Associations of actors in Rome, *Hermes*, t. 98, 1970, p. 225-253.

⁹⁸ J. L. MURGA, Los corporati. Una tardia esclavitud legal del Bajo Imperio, *Rec. J. Bodin*, 46, 1989, p. 137-157.

⁹⁹ Sur ces ateliers, voir N. CHARBONNEL, La condition des ouvriers dans les ateliers impériaux aux IV^e et V^e siècles, *Aspects de l'Empire romain*, Paris, 1964, p. 61-93.

¹⁰⁰ *Servi terrae*, dit une constitution de Théodose, C. J., 11, 52, 1, 1.

¹⁰¹ P. 386-426.

¹⁰² Celles de Cujas et de Savigny, mais également celles de Guizot ou de son collègue d'Aix, Ch. Giraud, dans son *Essai sur l'histoire du droit français*, 1841.

¹⁰³ C'est à propos d'une constitution d'Anastase (C. Th., XI, 18, 19), interdisant aux colons de se soustraire à leur condition que Serrigny laisse percer son hostilité au législateur, qui met des entraves à l'exercice de la liberté individuelle : « Ici, comme toujours, le législateur alléguait l'intérêt général comme base des mesures qu'il prenait ».

Un bref Chapitre III (p. 427-431) s'attache à une fraude par laquelle des contribuables tentaient de se soustraire aux exigences du fisc. Des colons ou des libres se mettaient, eux et leurs biens, sous la protection d'hommes puissants, espérant, grâce à ce « patronage » se soustraire aux exigences du fisc. Les deux Codes dénonçaient cette pratique¹⁰⁴ qui apparaît en Egypte au milieu du IV^e siècle¹⁰⁵. Cette soumission, librement sollicitée, devenait une contrainte à laquelle celui qui s'était engagé ne pouvait se soustraire. Serrigny rapproche cette condition de celle des colons ou d'autres « demi-libres », au statut mal défini. Son analyse historique est parfois incertaine, la rareté et l'imprécision des sources expliquant ces faiblesses. Sur un point cependant son opinion est ferme. Le malheur de ces hommes réduits à la servitude s'explique, selon lui, par un mépris des « saines notions de l'économie politique... détournant de leurs voies naturelle les richesses produites ». Ce n'est que la conséquence déplorable de « mesures artificielles par lesquelles les gouvernements cherchent à procurer la vie à bon marché aux masses que, par vanité, ils attirent dans les capitales... en prenant dans la bourse des contribuables, sous forme d'impôts... ce que l'on met dans celle des consommateurs des capitales que l'on craint »¹⁰⁶. Un bref chapitre IV de deux pages (432-433) traite d'une autre atteinte à la liberté, à propos des changements de domicile (*ius incolatus*). Les décurions abandonnaient leur cité où ils estimaient que leurs charges étaient trop lourdes, pour s'établir dans une autre, qu'ils espéraient moins exigeante. Dès 325, Constantin condamnait cette fraude et punissait les décurions qui s'en rendaient coupables en les astreignant aux charges dans les deux cités (C. Th., XII, 112 ; C. J., 10, 39, 5). Mais la présence de cette législation dans le Code de Justinien montre que la mesure constantinienne était restée sans grand effet. Ce « Livre des malheureux » s'achève avec un Titre V, qui envisage deux des conséquences de cette extrême misère, la mendicité et l'exposition ou la vente des nouveau-nés. Les deux Codes ont conservé une constitution de 382, dirigée contre la mendicité publique¹⁰⁷. Ils sont un peu plus prolixes dans le secours à apporter aux nouveau-nés abandonnés¹⁰⁸. Cette législation, approuvée par les auteurs chrétiens, a été souvent mentionnée. Il est donc inutile d'y revenir ici.

¹⁰⁴ C. Th., XI, 24 ; C. J., 11, 54.

¹⁰⁵ Voir C. Th., XI, 24, 1 ; 360.

¹⁰⁶ P. 419.

¹⁰⁷ C. Th., XIV, 18, *de mendicantibus non invalidis*, un. ; C. J., 11, 16, 1.

¹⁰⁸ C. Th., V, 9, *de expos.*, un. ; 331 ; C. J., 8, 51, 3.

*

* *

Avec ces pages sur les malheurs des hommes s'achève le *Droit public et administratif* de Serrigny¹⁰⁹. Quelques pages de « Résumé » tentent un bilan. Il est sévère pour l'Empire romain : « aucune liberté, ni politique, ni civile, ni sociale, ni économique dans la société, telle que l'Empire romain l'avait faite ». Ainsi « un pareil régime (a-t-il) opprimé, ruiné, dégradé et avili les populations soumises à sa domination ». Ce sont « les barbares (qui) apportaient avec eux le courage et le sentiment de l'indépendance personnelle ; ils étaient supérieurs dans l'ordre moral et politique »¹¹⁰. Et de comparer la fortune de la Rome républicaine, « asile de liberté », à la ruine de l'Italie du V^e siècle ou l'expansion de « la nation anglaise » au XVIII^e, dont la population a doublé alors, avec la France depuis le début du XIX^e siècle, qui n'a connu qu'une faible croissance démographique. C'était rejoindre le jugement péremptoire, exprimé dès le début du *Traité* en se prévalant du *De gubernatione Dei*, écrit par Salvien entre 439 et 451 : « L'empire romain n'a pas succombé sous les coups des Barbares ; il a été consumé par la rapacité du fisc impérial »¹¹¹. André Piganiol achevait à Barbizon dans « l'été 1944 » son *Empire chrétien* par cette phrase restée célèbre : « La civilisation romaine n'est pas morte de sa belle mort. Elle a été assassinée ». Depuis les *Considérations* de Montesquieu, Rome n'a pas fini de nous interroger.

Jean GAUDEMET

¹⁰⁹ Nous ne retenons pas un Appendice sur « Le régime municipal en France dans les communautés villageoises » qui ne concerne pas l'époque romaine.

¹¹⁰ Ces phrases étaient écrites dans les années 1860. Quelque quinze ans plus tard, Fustel de Coulanges, qui avait été contraint d'abandonner sa chaire strasbourgeoise en 1871, portait d'autres jugements dans son *Histoire des institutions de l'ancienne France*.

¹¹¹ P. 7, *in fine*.