

Conflits entre droits dans la politique agraire en Italie aux IIe et Ier s. av. J.-C.

Dans *Les Guerres civiles à Rome*, à l'occasion du récit qu'il fait du dernier siècle de la République romaine, Appien, chroniqueur grec du IIe s. apr. J.-C., souligne à plusieurs reprises les conflits entre les types de droits. Les divergences entre les patriciens romains, les plébéiens et les associés italiens de Rome trouvent un écho et sans doute une explication dans les tensions juridiques perceptibles entre le droit civil, le droit latin et le droit agraire. Les questions agraires et civiques entre Romains, Latins et Italiens ont pesé dès le temps des Gracques, et expliquent le déclenchement de la guerre sociale.

Droit latin et droit civil

Deux extraits ont été retenus pour illustrer le conflit entre droit civil et droit latin, dans les modalités de gestion de l'*ager publicus* et de la citoyenneté.

Les textes

III, 21

« Au milieu de ces circonstances [Appien vient de relater la mort de Scipion, défenseur des intérêts des alliés Italiens], les possesseurs des terres, à la faveur de divers prétextes, faisaient traîner le plus qu'ils pouvaient en longueur la division de la terre. Quelques-uns d'entre eux proposèrent d'accorder la plénitude des droits de cité à tous les alliés, qui étaient leurs plus ardents antagonistes au sujet de la loi agraire ; et cela afin que, avec la perspective d'un avantage plus considérable, ils ne se posent plus en adversaires pour la terre. Cette proposition plaisait en effet aux alliés, qui préféraient la prérogative en question à de petites propriétés foncières. Elle était même puissamment appuyée par Fulvius Flaccus, qui était en même temps consul et triumvir pour la répartition de la terre ; mais le sénat trouva très mauvais qu'on voulût élever à son niveau ses sujets. »

III, 23

« [Caius Gracchius] voulut faire admettre les Latins aux mêmes droits politiques que les citoyens de Rome, sans que le sénat pût décemment refuser cette prérogative à des hommes qui avaient pour eux les liens de la consanguinité. »

Date et circonstances du premier texte

Appien raconte les événements de 129 av. J.-C., qui suivent immédiatement la mort de Scipion Emilien, dit encore Scipion le Numantin ou même Second Africain (à ne pas confondre donc avec Scipion l'Africain, l'homme politique et le général de la seconde guerre punique, dont Scipion Emilien est le petit-fils adoptif). Scipion Emilien était l'adversaire des Gracques et le protecteur des intérêts des alliés italiens de Rome. Sa mort, alors qu'il s'apprêtait à prononcer un discours au forum sur les répartitions de terres, reste un mystère. On est à peu près certain qu'il s'agit d'un assassinat, mais les commanditaires demeurent mal connus. Pour Appien, c'est du côté familial qu'il faut chercher. Pour Cicéron, ce seraient Fulvius Flaccus et Carbo, ceux qui vont prendre en mains les destinées de la commission de répartition agraire, qu'il faudrait rendre responsables.

Fulvius Flaccus et Papirius Carbo furent, en effet, les triumvirs qui succédèrent à Tiberius Gracchus et à Appius Claudius, en 129 av. J.-C. après la mort de Scipion. Fulvius Flaccus était sénateur et ami de Caius Gracchus. De 130 à sa mort en 121, il fut un acteur de premier plan de la politique romaine, soit à Rome, comme initiateur de la politique agraire, soit en Gaule transalpine, où de 125 à 123, il aida militairement la cité de Marseille à protéger ses colonies contre les incursions des Ligures, des Salyens et des Voconces. Cette première pénétration romaine en Gaule méridionale, couronnée par un succès, prépare la future conquête de ce qui allait devenir la province de Narbonnaise, et la fondation ultérieure de *fora* et de la colonie de Narbonne. Dès cette époque, et jusqu'à la victoire de César sur Pompée, c'est par le biais de Marseille que Rome intervient en Gaule, tout en prenant soin de défendre cette cité alliée.

Les groupes sociaux et politiques en présence

Dans son récit, Appien choisit de bien mettre en évidence les intérêts contraires des parties en présence.

— Les *optimates*, c'est-à-dire les patriciens de Rome, ceux qui contrôlent le Sénat et qui vont former le parti conservateur. Ils sont les premiers bénéficiaires de la politique coloniale de Rome et ce sont eux qui possèdent d'amples fractions de l'*ager publicus*, jusqu'ici en Italie, mais bientôt dans les provinces, comme l'Afrique, l'Espagne ou la Gaule méridionale.

— Les *populares*, c'est-à-dire les hommes politiques qui, au Sénat, constituent une minorité défendant les intérêts de la plèbe à travers l'institution du Tribunat de la plèbe, et dont les Gracques seront les représentants les plus marquants lors de cette période. Dans la société romaine, ce sont des personnages tout aussi notables que les autres sénateurs, souvent liés entre eux par des liens familiaux. Tout autant que les *optimates* conservateurs, et au-delà des différences qui les opposent par ailleurs, ils entendent poursuivre la politique coloniale de Rome. Dans son discours à la plèbe, Tiberius Gracchus ne manque pas de rappeler que la plus grande partie du territoire de Rome est le fruit de la guerre et que la conquête du reste de l'univers est promise aux Romains (Appien, I, 11). En revanche, ce qui différencie les uns et les autres, c'est que les *populares* font carrière en s'appuyant sur la plèbe, et non sur les seuls citoyens riches.

— La plèbe, c'est-à-dire le groupe des citoyens pauvres, le groupe qu'Appien présente dans son récit comme étant en crise en raison de l'insuffisance de sa natalité (par rapport à celle des esclaves auxquels les riches possesseurs ont recours), et de son incapacité à participer aux opérations militaires. Une note d'Appien (en II, 14) suggère qu'entre plébéiens de la Ville et

plébéiens des campagnes romaines, il y a une différence, et que Tiberius Gracchus, lors de sa deuxième candidature au tribunat de la plèbe, ne réussit pas à mobiliser ces derniers, en raison des impératifs des travaux agricoles. C'est pour les intérêts de cette large fraction du "peuple romain" que la politique gracchienne est conduite.

— Les Italiens, associés de Rome depuis toujours (dans la forme institutionnelle du *nomen Latinum*), mais en réalité soumis à Rome. Le pouvoir romain exige des *socii* (alliés) des subsides et des troupes pour mener ses campagnes militaires, de plus en plus importantes dans la seconde moitié du IIe siècle av. J.-C. (Gaule méridionale, Hispania, Africa, Asie...). Les alliés des colonies latines sont les descendants des citoyens romains envoyés aux IIIe et IIe s. av. J.-C. pour fonder et peupler un assez grand nombre de sites en Italie péninsulaire et en Transalpine, d'où l'allusion à la consanguinité en III, 23. Par ailleurs, on sait que ces citoyens romains perdent leur statut civique en devenant colons latins. Mais, là encore, les groupes sociaux ne sont pas uniformes. Dans ces colonies, les intérêts peuvent diverger entre ceux, les riches, qui veulent conserver leurs possessions dans l'*ager publicus* et les pauvres qui veulent au contraire qu'il soit réparti.

Partage de la terre ou accès à la citoyenneté romaine ?

Pendant le conflit noué autour des lois agraires des Gracques, certains *optimates* romains, possesseurs de terres publiques en Italie, tentent de faire valoir le point de vue suivant, qui semble alors nouveau : il vaut mieux accorder des droits civiques étendus aux élites latines des cités alliées de Rome, plutôt que de devoir accepter que leur *ager publicus* soit divisé et assigné, ce qui nuirait autant aux *optimates* romains que latins. Il vaut donc mieux jouer la carte de la promotion des élites des cités latines, afin que celles-ci aident à lutter contre les demandes de partage des terres de la part de leur propre plèbe locale.

C'est alors que les *optimates* des cités latines confient leurs intérêts à Scipion Emilien, faisant valoir divers arguments, dont l'intérêt pour Rome d'avoir des contingents militaires venus des cités italiennes, ce qui suppose une plèbe latine toujours disponible... (Appien, III, 19). En retour, ce qu'ils demandent et ce que certains dirigeants romains leur promettent, c'est la promotion dans la citoyenneté romaine, par le biais du droit d'accès à la citoyenneté par l'exercice des magistratures ou *ius adipiscendae*.

Le règlement de 89 av. J.-C., à la fin de la "guerre sociale", n'accordera pas la citoyenneté romaine en bloc, mais proposera un droit latin transformé et sélectif, allant en ce sens. Il consistera à n'accorder la citoyenneté romaine qu'aux citoyens ayant exercé une magistrature dans leur municipes ou leur colonie latine. C'est le *ius adipiscendae civitatis per magistratum* ou droit d'obtenir la citoyenneté par une magistrature. Ce droit est peut-être plus ancien puisqu'on en parle déjà dans une *lex Acilia* de 123, et Giorgio Tibiletti a pensé qu'il était la réponse à la révolte de Fregellae en 124 av. J.-C. Le règlement de 89 aurait alors consisté à l'étendre.

On voit alors les positions se regrouper en deux blocs hostiles :

- du côté des *populares*, la plèbe, les Gracques et leurs amis, les citoyens pauvres des colonies italiennes, bref, tous ceux qui ont intérêt au partage des terres de ces *agri publici* accaparés par les riches citoyens ; les bénéficiaires seraient les plèbes respectives de Rome et des cités latines concernées ;

- du côté des opposants à la politique gracchienne, les *optimates* de Rome, ceux des cités italiennes de droit latin, tous ceux qui n'ont pas intérêt à ce que la possession de l'*ager publicus* soit bridée.

Fulvius Flaccus, bien qu'ami des Gracques, semble avoir fluctué, et, après son élection au consulat en 125, il adopte la solution de l'accès à la citoyenneté des Latins (Appien III, 21). Cependant, la phrase d'Appien qui clôt le premier texte montre qu'au sein du Sénat, malgré

l'intérêt des *optimates*, une frange conservatrice a toutefois préféré mettre en avant l'exclusivité du droit romain, et a refusé la solution de l'extension du droit civil.

Dans ces conditions, comment comprendre le second texte, qui indique que Caius Gracchus voulut « faire admettre les Latins aux mêmes droits politiques que les citoyens de Rome » ce qui était plutôt un ressort politique employé par les *optimates* du temps de Tiberius ? On peut penser, ce qu'Appien suggère peu après (III, 25), qu'il comprit qu'il y avait intérêt à faire alliance avec les élites des colonies et municipes latins, contre la majorité décidément trop conservatrice du Sénat. Celle-ci ne comprenait pas qu'elle perdait ses propres alliés par son intransigeance politique et juridique.

Il est vrai que cette frange conservatrice décidée à ne céder sur rien, avait une solution en vue : la fondation de douze nouvelles colonies, ce qui consistait à déplacer le problème en conduisant des contingents de citoyens pauvres dans des provinces nouvellement conquises. On sait que cette façon de voir est à l'origine de la fondation de la colonie de Carthage, et de celle de Narbonne.

Droit agraire et droit civil

Le conflit dont les deux extraits suivants témoignent est, cette fois, le respect ou l'abrogation de la clause d'inaliénabilité des terres publiques assignées aux colons.

I, 10

« Ce fut ce dernier article de la loi qui excita principalement le mécontentement et l'animosité des riches. Ils ne pouvaient plus espérer de mépriser la loi comme auparavant, puisque l'exécution en était confiée à trois commissaires, et que, d'un autre côté, il leur était défendu d'acquérir la terre auprès des assignataires, car Gracchus y avait pourvu par la prohibition de toute espèce de vente. Aussi les voyait-on se réunir par groupes, se répandre en doléances, représenter aux citoyens pauvres les travaux de longue haleine qu'ils avaient faits, les plantations, les constructions ; certains mettaient en avant les prix d'acquisition qu'ils avaient payés à leurs voisins, qu'on allait leur enlever avec la terre achetée. Certains disaient que leurs pères étaient inhumés dans leurs domaines et que, lors du partage de l'héritage, ces terres avaient été considérées comme appartenant à leur père. D'autres alléguaient que leurs fonds de terre avaient été payés des deniers dotaux de leur femme, ou que ces terres avaient été données en dot à leurs enfants. Des usuriers montraient les hypothèques qui les frappaient. »

IV, 27

« Ce fut ainsi que se termina la sédition du second des Gracques. Peu de temps après, on fit une loi pour autoriser les assignataires à vendre leur propre lot, inaliénabilité sur laquelle on discutait et qui avait été décidée par le premier des Gracques. Sur-le-champ, les riches se mirent à acquérir les lots des pauvres, ou les dépouillèrent avec violence, sous divers prétextes. La condition de ces derniers fut encore empirée, jusqu'à ce que le tribun Spurius Thorius fit passer une loi selon laquelle l'*ager publicus* ne serait plus distribué, mais deviendrait propriété de ses occupants, et qui établissait sur ces terres, au profit du peuple, une contribution pécuniaire qui devait être distribuée. »

L'inaliénabilité des lots agraires

Le conflit entre le droit agraire, favorable aux colons plébéiens, et le droit civil tourne également, à l'époque des Gracques, autour de la question de l'inaliénabilité des lots agraires accordés aux colons à la suite de la division de l'*ager publicus*. Tiberius Gracchus avait prévu leur inaliénabilité, autrement dit le strict respect des dispositions du droit agraire en matière d'*ager publicus*. La disposition est importante car elle témoigne, si elle est courante, que les lots des assignations ne sont pas des propriétés de plein droit puisqu'on ne peut pas les aliéner. Cette observation conforte l'idée que la *datio-adsignatio*, au moins jusqu'à la crise gracchienne, n'est pas l'octroi d'un lot *optimo iure*, mais, selon le droit agraire, probablement une forme de *possessio* sans la possibilité d'usucaper parce que la terre publique est inaliénable. C'est, selon moi, un indice marqué du régime de domanialité qui est celui de l'assignation coloniale.

Le mécanisme a (ou aurait) été le suivant : une commission agraire décidait des terres à diviser en désignant les zones d'*ager publicus* concernées ; on les arpentaient afin de voir qui les possédait et combien ; on fixait pour chaque possesseur déjà installé une superficie qu'il avait le droit de posséder et on lui demandait de rendre le surplus constaté ; ce surplus était alors ou devait être assigné aux plébéiens. Ces terres assignées aux citoyens pauvres étant publiques et inaliénables, les riches ne pouvaient (ou n'auraient pu) proposer aux bénéficiaires de les acquérir.

Et comme la loi sempronienne fixait à 500 jugères la superficie totale de terres publiques qu'un citoyen riche pouvait prendre en location en plus de son propre domaine (plus la moitié de cette superficie pour ses enfants), on conçoit que la commission gracchienne ne pouvait faire autrement que d'en passer par un arpentage général. Car la difficulté était de récupérer des terres possédées au delà du seuil autorisé. En outre, l'interdiction de vendre les lots — c'est une pratique courante de toutes les colonisations agraires que les riches profitent des difficultés et des échecs des premiers colons pour les amener à vendre leurs lots — si elle était respectée, interdisait la reconstitution des situations antérieures.

On hésite aujourd'hui sur le degré de réalisation de ce programme (ce qui explique que j'aie ajouté des conditionnels). Les arpentages ont bien eu lieu, car des bornes et des textes du *Liber coloniarum* en témoignent. Mais ensuite ? A-t-on réellement eu le temps et le pouvoir de limiter la possession et de récupérer les surplus et les a-t-on réellement assignés aux plébéiens ? La question mérite d'être posée pour l'Italie, où les enjeux sont plus tendus que dans les provinces.

L'effacement de l'œuvre des Gracques

La liquidation de la situation créée par les Gracques fut l'objet de deux ou plusieurs lois agraires.

La clause d'inaliénabilité fut la première à être concernée. Y renoncer, cela revenait à sortir les lots du droit agraire et à les engager sur la voie du droit civil puisqu'on les assimilait, après accession, à une propriété selon l'*optimum ius*. Dans ce droit, en effet, on peut acheter ou vendre, et une usucapion exercée pendant deux ans sur un immeuble ouvre sur la reconnaissance de la propriété. A cette réserve près que les fonds provinciaux ne sont pas mancipables et ne peuvent donc pas s'insérer dans un tel schéma : celui-ci n'est, au mieux, valable qu'en Italie.

L'intérêt des *optimates* possesseurs de terres publiques était d'obtenir le déclassement juridique des terres publiques qu'ils possédaient afin de s'en assurer la propriété de façon pérenne. Car, en droit, ce sont des terres inaliénables, concédées sous contrat, et celui-ci est renouvelable à date fixe. Or les possesseurs qui occupaient ces terres depuis longtemps firent valoir les

transformations apportées, les améliorations, le changement des cultures, les hypothèques, etc., toutes sortes de raison pour s'opposer au contrôle et à la restitution des surplus selon la loi (I, 10). Il est évident que les arpenteurs de la commission agraire ont dû avoir des difficultés considérables pour discerner la légitime concession de terres publiques, des occupations et accaparements sans titres et des aliénations illégales et pour obtenir les restitutions.

Dans le processus de liquidation, on franchit un pas de plus avec le loi Thoria (celle du tribun Spurius Thorius), qu'Appien identifie ici avec le loi agraire dite de 111, et qui est un monument épigraphique majeur, quoique fortement mutilé. Appien résume à gros traits ce que la loi de 111 démontre comme étant un mécanisme nettement plus compliqué. En effet, plusieurs « privatisations » sont à l'œuvre dans la loi de 111 :

— les terres des assignations viritanes (lignes 19-20 de la loi), *adsignationes viritanae*, liées à une *urbs*, un *oppidum*, un *vicus*, ou même distribuées par noms, au fur et à mesure de l'enregistrement des colons (*nomem deferre* ; *referre in tabulas publicas*). On trouve chez Siculus Flaccus (136, 7-10 La) l'indication qu'il s'agit, pour Gracchus, de renforcer des cités existantes en leur donnant de nouveaux citoyens. Elles doivent être déclarées au cens. Mais ces mêmes terres viritanes, étaient des *agri viritani dati adsignati publici privatique* dans la loi de Tibérius Gracchus, puisque la loi sempronienne imposait aux colons le paiement d'un *vectigal*. C'est ce que confirme Plutarque :

« Le Sénat haïssait Caius comme corrupteur de la multitude, parce qu'il avait imposé d'une rente annuelle, en faveur du trésor public, les terres distribuées aux citoyens pauvres ; et il sut gré à Livius lorsqu'il déchargea les terres de cette imposition. »

(Plutarque, *C. Gracchus*, 9).

— les terres du domaine public qui ont été données en échange à d'anciens propriétaires dont on a requis les terres pour fonder une colonie en Italie (ligne 4). L'opération technique est une *commutatio*. Comme les propriétaires déclarent au cens les terres de l'*ager publicus* qu'on leur donne en échange, ce sont des terres privées et la loi agraire précise qu'il s'agit de terres *privatae optimo lege* et nomme *domini* les titulaires. On se trouve donc en présence de terres en pleine propriété.

— enfin, les terres laissées à des particuliers (le *vetus possessor*), à condition de respecter le seuil fixé par la loi (lignes 1-2). Mais, selon la suggestion de Beaudouin (1897), il s'agit non pas de l'occupant antérieur de la communauté locale, lequel a été dépossédé, mais d'un citoyen romain qui se sera emparé d'une portion plus ou moins grande de l'*ager publicus*, au titre du *ius occupandi agrum publicum*, et qu'on ramène ainsi dans les proportions prévues par la loi, soit 500 jugères plus 250 par *filiusfamilias*. Voilà donc une occupation de l'*ager publicus* consolidée bien qu'il ne puisse pas être ici question du *dominium ex iure Quiritium*. Pourtant, en soumettant ces terres au cens et en les exemptant de *vectigal*, la loi de 111 en fait-elle des *agri privati optimo iure* ?

Conclusions

En termes de conflits de droits, l'enjeu est important. Ce qui se passe à partir de l'épisode gracchien et jusqu'à la guerre des alliés (*socii*) italiens ou Latins de Rome, est un rappel à la norme juridique coloniale, à un moment où sa logique commençait à donner des signes d'évolution.

En réaffirmant le droit de l'*ager publicus*, et en confinant les élites municipales et coloniales latines à leur propre droit, le droit latin, le pouvoir romain rappelait que le droit romain de plein exercice (*optimum ius*) n'était pas extensible à volonté. C'était créer une situation de conflit qui allait se révéler dans toute sa dureté deux décennies plus tard avec la guerre sociale.

On comprend en effet que le problème des Italiens au Ier siècle av. J.-C., réglé par l'octroi de la citoyenneté à la fin de la guerre sociale, était déjà posé au moment de la crise gracchienne. On comprend aussi que, dès cette époque, est posée la question juridique majeure qui va connaître un développement continu jusqu'à Caracalla en 212 apr. J.-C. : peut-on et doit-on unifier les statuts civiques en faisant bénéficier du droit romain de plein exercice, les citoyens latins d'abord (en Italie et au Ier siècle avant J.-C.), et les pérégrins ensuite (par exemple sous l'Empire au Ier s. après. J.-C., et notamment sous Claude, grand défenseur de l'idée d'une promotion des élites provinciales au droit romain) ?

Ensuite, sur la question de la *possessio* de l'*ager publicus*, la position des *optimates* de Rome était plus souple : ils étaient favorables, cette fois, à une évolution juridique puisque ce sont eux qui en bénéficieraient. On voit ici le début d'une pression pour la privatisation qui n'aboutira que tardivement, après d'autres soubressauts et épisodes, comme sous Domitien avec la *licentia arcifialis* accordée sur les subsécives, ou sous Hadrien, lorsque cet empereur accorde la *postestas occupandi* sur les terres publiques d'Afrique ; puis, à partir du IIIe siècle, la fusion des statuts des terres et des citoyennetés, au fur et à mesure que la citoyenneté romaine s'étend et que le droit agraire est oublié.

Gérard Chouquer, juillet 2014

Bibliographie

Appien, *Les guerres civiles à Rome*, traduction Jean-Isaac Combes-Dounous, révision par Catherine Voisin (I) et Philippe Torrens (II), coll. La Roue à livres, ed. Les Belles Lettres, Paris 1993, 2 volumes.

Edouard BEAUDOUIN, « La limitation des fonds de terre dans ses rapports avec le droit de propriété. Etude sur l'histoire du droit romain de propriété », dans *Revue Historique de Droit français et étranger*, 1897 et 1898 en 4 livraisons. Disponible sur le site de la BNF.

Luigi CAPOGROSSI COLOGNESI, *Persistenza e innovazione nelle strutture territoriali dell'Italia romana*, Jovene editore, Naples 2002, p312 p.

Olivier de CAZANOVE et Claudia MOATTI, *L'Italie romaine d'Hannibal à César*, coll. U, Armand Colin, Paris 1994, 288 p.

Gérard CHOUQUER, *La Terre dans le monde romain, Anthropologie, droit, géographie*, ed. Errance, Paris 2010, 358 p.

Gérard CHOUQUER, François FAVORY, *L'Arpentage romain. Histoire des textes, Droit, Techniques*, Errance, Paris 2001, 492 p.

Ella HERMON, *Habiter et partager les terres avant les Gracques*, coll. de l'École Française de Rome, n° 286, Rome 2001, 358 p.

Focke Tannen HINRICHS, *Histoire des Institutions gromatiques, Recherches sur la répartition des terres, l'arpentage agraire, l'administration et le droit fonciers dans l'Empire Romain*, traduction de D. Minary, Institut français d'Archéologie du Proche-Orient, Bibliothèque archéologique et historique, t. CXXIII, Librairie orientaliste Paul Geuthner Paris 1989, 270 p. (trad. de l'édition originale en allemand de 1974).

François JACQUES, *Les cités de l'Occident romain*, coll. La roue à livres, Les Belles Lettres, Paris 1990, 268 p.

David KREMER, *Ius Latinum. Le concept de droit latin sous la République et l'Empire*, ed. De Boccard, Paris 2006, 274 p.

Claude NICOLET, *Rome et la conquête du monde méditerranéen, tome 1, Les structures de l'Italie romaine*, coll. Nouvelle Clio, puf, Paris 1978, paginé de 1 à 464.

Claude NICOLET, *Rome et la conquête du monde méditerranéen, tome 2, Genèse d'un empire*, coll. Nouvelle Clio, puf, Paris 1978, paginé de 465 à 944.

René ROBAYE, *Le droit romain, tome 1*, coll. Pédasup, ed. Bruylant Academia, Bruxelles et Louvain-la-Neuve 1996, 176 p.

Charles SAUMAGNE, « Les domanialité publiques et leur cadastration au Ier siècle de l'empire romain », dans *Journal des Savants*, 1965, p. 73-116

Jean-Pierre VALLAT, *L'Italie et Rome, 218-31 av. J.-C.*, coll. U, Armand Colin, Paris 1995, 262 p.