

La condition du sol public italien et provincial dans les discours de Cicéron contre le projet de loi agraire

63 av. J.-C.

Cette note se propose de relever les diverses façons par lesquelles Cicéron désigne l'*ager publicus* : *vectigalia*, *bona publica*, *relictæ possessiones*, *agri publici*, *patrimonium populi Romani*, *proprium*. A travers cette revue de textes, c'est le "récit" de la légitimité de l'appropriation de l'*ager publicus* par le peuple romain que fait l'orateur. Et à travers la compétition pour son contrôle qu'il raconte, c'est la condition même du sol public qu'il est possible d'évoquer. L'argumentaire de l'orateur est bien connu : une fois les provinces conquises, la part de terres qui est versée dans l'*ager publicus* et qui n'a pas été assignée, devient le patrimoine inaliénable du peuple romain. Dès lors, une loi agraire qui envisage de les vendre pour recueillir des fonds permettant d'acheter des terres à assigner pose toutes sortes de problèmes. Cicéron dénonce l'ampleur et l'ubiquité des ventes envisagées, ainsi que son incompréhension devant les deux exceptions retenues. Ensuite, il conteste qu'on puisse assigner des terres à la plèbe sur des achats alors qu'on dispose des terres publiques pour cela. Enfin, il accuse Rullus de vouloir, à travers ce projet de loi, régulariser les possessions syllaniennes, qui ont été acquises de façon violente et qui posent toujours problème. En filigrane, on ne comprend bien le raisonnement de Cicéron que si l'on met en évidence l'opposition qu'il fait entre le droit agraire et le droit civil.

Extraits des discours

On sait que Cicéron cherche à ruiner, devant le Sénat, le projet de loi agraire que le tribun de la plèbe Rullus a déposé. Celui-ci entend réunir des fonds afin d'acheter des terres en Italie et y installer les vétérans de César. Pour cela, il veut vendre des portions de l'*ager publicus* et augmenter globalement le *vectigal*.

De façon polémique, Cicéron relève certains choix et monte en épingle certains lieux parce qu'il sait qu'ils saisisseront les sénateurs d'un certain effroi (I, 3) : Capoue et la Campanie, la forêt Scantia également en Campanie, l'*ager Stellatis*, la Nouvelle Carthage en Espagne, les terres d'Olympos, de Corinthe (*deinde agrum optimum et fructuosissimum Corinthium qui L. Mummi imperio ac felicitate ad vectigalia populi Romani adiunctus est*), le domaine royal de Macédoine (*deinde agros in Macedonia regios*), etc.

La méthode de Cicéron est d'analyser le contenu de certains des 40 articles qui composent le projet de loi.

Les traductions sont celles d'André Boulanger, dans l'édition Budé ou Collection des Universités de France.

Ubiquité des interventions prévues par les décemvirs

Agr. I, 2

Videte nunc proximo capite ut impurus helluo turbet rem publicam, ut a maioribus nostris possessiones relictas disperdat ac dissipet, ut sit non minus in populi Romani patrimonio nepos quam in suo. Perscribit in sua lege vectigalia quae Xviri vendant, hoc est, proscribit auctionem publicorum bonorum.

« Voyez maintenant, dans l'article qui suit, comment, en infâme dissipateur, il met le désordre dans l'Etat, gaspille et disperse les biens que nous ont laissés nos ancêtres et use en prodigue du patrimoine du peuple romain, autant qu'il a fait du sien propre. Il énumère dans sa loi les domaines tributaires qu'auront à vendre les décemvirs, ce qui revient à annoncer la mise à l'encan des biens publics. »

Agr. I, 3

“Veneat” inquit “silva Scantia” Utrum tandem hanc silvam in relictis possessionibus, an in censorum pascuis invenisti ?

“Que l'on mette en vente” dit-il “la forêt Scantia”. Mais enfin cette forêt, est-ce parmi les terres qu'on a négligé d'inscrire, ou parmi les domaines affermés par les censeurs que tu l'as découverte ?

Agr. I, 7 et 9

Censoribus vectigalia locare nisi in conspectu populi Romani non licet ; his vendere vel in ultimis terris licebit ? [...] licebit enim quod videbitur publicum iudicare, quod iudicarint vendere.

Les censeurs ne peuvent affermer les revenus de l'Etat que sous les yeux du peuple romain : et les décemvirs pourront les vendre même aux extrémités du monde ? [...] Il leur sera loisible en effet de décider que tel bien appartient au domaine public et de le mettre en vente d'après leur décision.

Agr. II, 34

Emere agros a quibus volent et quos volent quam volent magno poterunt ; colonias deducere novas, renovare veteres, totam Italiam suis coloniis ut complere liceat permittitur ; omnis provincias obeundi, liberos populos agris multandi, regnorum vendendorum summa potestas datur.

Ils (les decemvirs envisagés par Rullus) pourront acheter de qui ils voudront les champs qu'ils voudront, au prix qu'ils voudront. Ils sont autorisés à établir de nouvelles colonies, à en restaurer d'anciennes, à remplir à leur gré toute l'Italie de leurs colonies ; on leur donne plein pouvoir pour parcourir toutes les provinces, pour confisquer les terres des peuples libres, pour mettre en vente les royaumes.

Agr. II, 40

[...] regnum Bithyniae, quod certe publicum est populi Romani factum, num quid causae est quin omnis agros, urbis, stagna, portus, totam denique Bithyniam Xviri vendituri sint ?

[...] le royaume de Bithynie, qui sans nul doute est entré dans le domaine du peuple romain, est-il rien qui puisse empêcher que toutes les terres, toutes les villes, toutes les salines, tous les ports, qu'enfin la Bithynie entière ne soit vendue par les décemvirs ?

Agr. II, 47

[...] adhibeant manus vectigalibus vestris [...]; [...] ita cogit atque imperat ut Xviri vestra vectigalia, vendant nominatim

[...] qu'ils fassent main basse sur vos revenus [...]; [...] va jusqu'à les obliger et les contraindre de vendre vos domaines affermés, qui sont expressément désignés.

Agr. II, 48

Nihil est in hac provincia quod aut in oppidis aut in agris maiores nostri proprium nobis reliquerint quin id venire iubeat.

Il n'y a rien dans cette province (la Sicile), dans les villes comme dans les campagnes, de tout ce que nos ancêtres nous ont laissé en toute propriété que Rullus n'ordonne de vendre.

Agr. II, 55

Venire nostras res proprias et in perpetuum a nobis abalienari in Paphlagoniae tenebris atque in cappadociae solitudine licebit ?

Et il sera permis de vendre les domaines qui sont notre propriété, de les aliéner à jamais dans les ténèbres de la Paphlagonie et les déserts de la Cappadoce ?

Cette première série d'extraits a pour but de démontrer l'ubiquité des localisations du projet de vente des terres dans le but de trouver les fonds pour en racheter d'autres.

— Se posent tout d'abord des difficultés de traduction. Par exemple, *vectigalia* ne peut pas être traduit par domaines tributaires, mais par biens ou domaines vectigaliens. Le mot *vectigalia* est pris au sens de biens de l'*ager publicus* et l'analogie est faite avec les biens publics. Ensuite, traduire *pasuis* par domaines est une approximation : le mot est employé parce qu'il s'agit d'une forêt, autrement dit d'un milieu géographique ouvert au pâturage. Ici, les terres ainsi nommées sont celles qui font partie de l'*ager publicus* mais qui n'ont pas été divisées et assignées, restant pour les unes ouvertes à l'occupation ou, comme c'est le cas ici, formant pour les autres des ensembles de biens publics inaliénables. On en affermait la redevance.

— Les pouvoirs des décemvirs au centre de la critique. Dans les trois discours, Cicéron s'oppose aux prérogatives "agraires" que le projet de loi envisageait de donner aux décemvirs, celui de définir et d'affecter les types de terres. Les décemvirs auraient la possibilité de reclasser les terres et d'en faire entrer de nouvelles dans l'*ager publicus*, puis de les vendre. C'est une prérogative de magistrat agraire ou *agris dandis*. Pour lui, c'est un pouvoir exorbitant car exercé sans le contrôle du Sénat.

— La double dimension du projet de loi (4e extrait). Malgré l'exagération, le texte souligne les deux volets articulés du projet : d'un côté acheter des terres, notamment en Italie, pour y installer des colonies nouvelles et en restaurer d'anciennes (ce qui signifie apporter un contingent de nouveaux colons dans une ancienne colonie qui dispose encore de terres à assigner ou dont l'économie a besoin d'être dynamisée) ; d'un autre côté, pouvoir d'agir sur la composition même de l'*ager publicus*, soit en confisquant des terres de peuples libres (le *Pro Fonteio* montre que les décisions de confiscation n'étaient pas faciles à mettre en œuvre et qu'il fallait des magistrats à poigne pour y parvenir ; on peut ainsi comprendre le passage en ce sens : réaliser des confiscations décidées mais pas encore effectives), soit en vendant des royaumes (voir le cas de la Cyrénaïque ou encore celui de Pergame, royaumes légués à Rome par testament). Le fait d'avoir déclaré le royaume de Bithynie *publicum*, conduit à considérer que tout ce qui le compose et qui est susceptible d'appropriation ou d'affermage en fait partie. Cicéron désigne les quatre sources de la richesse : terres, villes, étangs (ou salines), ports.

Cependant, avec la notion de *relictæ possessiones*, présente dans le premier extrait, Cicéron semble dire qu'on pourrait encore trouver en Italie des terres qui n'auraient pas été déclarées publiques et qui restaient susceptibles d'appropriation.

— Dans la dénonciation du projet de loi, l'énumération est une technique argumentaire efficace, et de grand intérêt pour nous.

Il s'agit d'abord de donner la liste des lieux publics que Rullus veut vendre : l'*ager campanus*, l'*ager Stellatis*, la forêt Scantia (I,3) ; Capoue, Atella, *Nuceria*, Cumes ; la Propontide, l'Hellespont, la côte de Lycie, celle de Cilicie, la Mysie, la Phrygie (fragments 2 et 3) ; l'Égypte (I,1 ; II,41) ; toutes les possessions d'Italie, la Sicile (I, 4) ; les terres d'*Attalia* et d'*Olympos* qui sont au peuple romain depuis P. Servilius (I, 5 ; II, 50), de Phaselis, d'Aperae, d'Eleusa (II, 50) ; Attale en Chersonèse (de Thrace, II, 51) ; les terres publiques de Macédoine (I,5), les terres de Corinthe, celles de Nouvelle Carthage en *Hispania*, le site de l'ancienne Carthage (I,5 ; II, 51), de Cyrène (II, 51) ; les terres anciennement royales de Paphlagonie, du Pont, de Cappadoce (I,6 ; II, 51 ; II, 55) ; le mont *Gaurus*, les saulaies proches de Minturnes, la *via Herculanea* (II, 36) ; Pergame, Smyrne, Tralles, Ephèse, Milet, Cyzique, l'Asie mineure recouverte depuis Sylla et Pompée (II, 39) ; le royaume de Bithynie, Mytilène (II, 40) ; en Italie, Alba, Setia, *Privernum*, Fondi, Vescia, Falerne, Litterne, Cumes, *Acerra*, Capène, *Faliscos*, le territoire sabin, Réate, *Venafrum*, *Allifae*, *Trebula* (II, 66).

Il s'agit ensuite d'énumérer les lieux où les colons seront déduits, soit ceux ayant la pire des réputations : Siponte, *Salpis* en Apulie (II, 71) ; ou au contraire la meilleure : Capoue (II, 76) ; le territoire stellate (II, 85) ; *Cales*, *Teanum*, *Atella*, Cumes, Naples, Pompei, *Nuceria*, Pouzzoles (cité indépendante qui serait requise) (II, 86).

Les exceptions à la réquisition des terres publiques

Agr. II, 57

Hoc quantum iudicium, quam intolerandum, quam regium sit, quem praeterit, posse quibuscumque locis uelint nulla disceptatione, nullo consilio privata publicare, publica liberare ? Excipitur hoc capite ager in Sicilia Recentoricus [...] Sed quae haec impudentia ! Qui agrum Recentoricum possident, uetustate possessionis se non iure, misericordia senatus, non agri condicione defendunt. Nam illum agrum publicum esse fatentur ; se moueri possessionibus, antiquissimis sedibus, ac dis penatibus negant oportere. Ac, si est privatus ager Recentoricus, quid eum excipis ? sin autem publicus, quae est ista aequitas ceteros, et iam si privati sint, permittere ut publici iudicentur, hunc excipere nominatim qui publicus esse fateatur ? Ergo eorum ager excipitur qui apud Rullum aliqua ratione ualuerunt, ceteri agri omnes qui ubique sunt sine ullo dilectu, sine populi Romani notione, sine iudicio senatus xuiris addicentur ?

Qui ne voit l'énormité, le caractère odieux et despotique d'un pouvoir judiciaire qui leur permet, partout où ils le voudront, sans discussion ni appel à un conseil, de déclarer publics les domaines privés et d'affranchir les domaines publics ? « On excepte dans cet article le domaine de Récentore en Sicile [...] Mais quelle impudence ! Les détenteurs du domaine de Récentore s'appuient sur l'ancienneté de leur possession et non pas sur un droit formel ; sur la bienveillance du Sénat et non sur la condition juridique de leurs terres. Car ils reconnaissent que ce territoire est domaine public, mais déclarent qu'on ne doit pas les déposséder, les arracher à leur antique résidence et à leurs dieux pénates. Mais si le territoire de Récentore est propriété privée, pourquoi l'excepter ? S'il est domaine public, quelle est cette justice qui permet que tous les autres biens, même ceux des particuliers, soient déclarés publics et qui excepte nommément un territoire qui se reconnaît domaine public ? Donc les terres exceptées sont celles dont les possesseurs ont, par quelque moyen, obtenu gain de cause auprès de Rullus et toutes les autres terres, où qu'elles se trouvent, sans aucune distinction, sans que le peuple romain ait à en connaître ni le Sénat à en décider, seront adjugées aux décemvirs ?

Récéntore est le nom d'un territoire de Sicile (inconnu par ailleurs) qui fait l'objet d'une mesure d'exception. Le problème est le suivant. Selon Cicéron, le projet de loi permettrait que les décemvirs puissent déclarer publics les domaines privés, et de « libérer », c'est-à-dire vendre, les domaines publics (*privata publicare, publica liberare*). Cela signifie que, dans les provinces, les terres dites privées et qui sont dans l'*ager publicus* conservent un régime de domanialité puisqu'un pouvoir peut les reprendre. Cicéron trouve cela odieux, et il donne ses raisons : une telle *possessio* repose, par exemple, sur l'ancienneté, ou encore sur la miséricorde du Sénat, mais elle n'est pas justifiée par une condition agraire (*non agri condicione defendunt*). Pour le démontrer, l'orateur prend l'exemple d'une exception, le territoire de Récéntore. Bien qu'il fasse partie du domaine public et qu'il soit possédé comme *ager privatus*, cet *ager* est excepté par le projet de loi. Il devrait rejoindre le cas des autres *agri privati* situés dans l'*ager publicus* et qui, eux, supporteront un *vectigal* accru et pourront même être requis pour être vendus. Si ce n'est pas le cas, c'est qu'il y a une faveur de Rullus envers les détenteurs de cet *ager* de Sicile. Déjà, dans le premier discours, Cicéron a qualifié cette exception de suspecte (*suspiciosa* en I, 10).

Le territoire de Récéntore entre donc dans le camp de ces terres qui sont à la fois publiques et privées, ou encore vectigaliennes et privées, et que seul un statut d'*ager exceptus* peut prémunir d'une reprise par le pouvoir.

Le projet de loi prévoyait un autre cas d'exception, que Cicéron cite d'ailleurs en même temps que le territoire de Récéntore : il s'agit des domaines anciennement royaux du roi Hiempsal en Numidie, qui sont entrés dans l'*ager publicus* romain, mais qu'une convention a permis à ce souverain de conserver. Or cette convention n'a pas été ratifiée par le Sénat : Cicéron laisse penser que Rullus et les décemvirs pourraient exploiter cette faille pour reprendre les terres en question.

Les distributions à la plèbe

Agr. II, 10

Venit enim mihi in montem duos clarissimos, ingeniosissimos, amantissimos plebei Romanae viros, Ti. et C. Gracchos, plebem in agris publicis constituisse, qui agri a privatis antea possidebantur.

Je me souviens, en effet, que deux hommes illustres et d'esprit éminent, tout dévoués à la plèbe romaine, Tibérius et Caius Gracchus, ont établi la plèbe sur des domaines d'Etat, domaines que des particuliers détenaient auparavant.

Agr. II, 65

[...] non esse hanc nobis a maioribus relictam consuetudinem utemantur agri a privatis quo plebes publice deducatur; omnibus legibus agris publicis privatosesse deductos [...]

[...] nos ancêtres ne nous ont pas transmis cet usage d'acheter des terres à des particuliers pour que l'Etat y installe des plébéiens ; toutes les lois agraires ont dépossédé les particuliers des terres publiques qu'ils occupaient [...]

On voit, ici, l'esquisse d'un autre argument de Cicéron : si l'on vend les terres publiques (*agri publici*), sur quelles terres pourra-t-on asseoir la distribution de lots à la plèbe ? Or, n'est-ce pas ce qu'il faudrait faire, à l'imitation de ce que Tibérius et Caius Gracchus ont eux-mêmes fait ? En outre, ces deux défenseurs de la plèbe ont récupéré les terres publiques possédées par des personnes privées pour atteindre cet objectif : c'est donc un modèle à suivre.

Ici Cicéron soutient que l'usage ancien n'était pas d'acheter des terres pour l'assignation, mais de les prendre tout simplement dans l'*ager publicus* ; ensuite, jadis, lorsque des tribuns de la

plèbe ont eu recours à des lois agraires, c'était pour déposséder les plus riches au service de la plèbe.

Le statut juridique

Agr. III, 11

Nam attendite quantas concessionnes agrorum hic noster obiurgator uno verbo facere conetur: "Quae data, donata, concessa, vendita". Patior, audio. Quid deinde? "possessa". Hoc tribunus plebis promulgare ausus est ut, quod quisque post Marium et Carbonem consules possidet, id eo iure teneret quo quod optimo privatum? Etiamne si vi deiecit, etiamne si clam, si precario venit un possessionem? Ergo hac lege ius civile, causae possessionum, praeterorum interdicta tollentur.

Considérez en effet les immenses concessions de terres que cet homme, qui se fait notre censeur, entreprend d'accorder d'un seul mot : "Tout ce qui a été donné, attribué, concédé, vendu..." Cela, je consens à l'entendre. Mais qu'ajoute-t-il ? "... possédé...". Voilà ce qu'un tribun de la plèbe a osé proposer : que tous les biens possédés depuis le consulat de Marius et Carbon aient le même régime juridique que les biens privés dont le régime est le meilleur. Quoi, même si cette possession est le résultat d'une expulsion violente, si elle est frauduleuse ou précaire ? Voilà donc une loi qui annule le droit civil, les titres de possession et les interdicts des préteurs.

La succession des mots, reprise par Cicéron du projet de loi lui-même, appelle un commentaire.

- *data* : allusion à la loi coloniale (*lex data*) qui fonde la colonie et lui donne sa loi fondamentale ;
- *donata* : le mot est absent des textes des *gromatici veteres* ; la traduction par attribué est impossible car l'*attributio* est un mécanisme juridique spécifique, et s'il s'agissait de cela le mot serait employé ; mais la différence entre *datus* et *donatus* est délicate à établir, sachant que le mot qui suit est *concessus*, et qu'on a ainsi trois termes très proches à la suite l'un de l'autre.
- *concessa* : le pouvoir concède des portions de l'*ager publicus*, soit individuellement sous la forme d'assignations à la plèbe ou aux vétérans, soit collectivement dans le cas de la constitution des réserves foncières des collectivités (*res publica*) ; il concède aussi des *agri excepti*.
- *vendita* : on pouvait faire vendre par les questeurs, immédiatement ou de façon différée, des terres de l'*ager publicus* ;
- *possessa* : l'*ager publicus*, restant après l'assignation à la plèbe ou aux soldats vétérans, est loué aux *possessores* qui finissent par s'en croire propriétaires définitifs, notamment lorsque les contrats sont de très longue durée. Dans le cas de la loi agraire syllanienne, l'affaire est sensible car les terres en question viennent de confiscations et de proscriptions, et leur légitimité n'est pas établie. Se plaçant sur le terrain du droit, Cicéron démontre que la transformation de ces possessions en titres selon le meilleur droit reviendrait à légaliser des réquisitions contestées, alors que les victimes des réquisitions syllaniennes avaient, elles, des titres selon le meilleur droit.

Le fait que Rullus envisage de le récupérer pour l'assigner à des colons est refusé par tous ceux qui l'ont quasiment inclus dans leur patrimoine. Mais le terme recouvre une autre réalité, bien plus tendue encore : le sort des terres confisquées mais restées publiques après ces assignations. Bien qu'on en ait pas eu besoin pour lotir les colons, ces terres n'ont pas été restituées à ceux auxquels on les avait prises, et leur sort juridique devint alors une affaire sensible. J'y reviens ci-dessous dans le commentaire.

Commentaire

Les biens du peuple

On ne comprend bien l'insistance à évoquer le peuple (et la notion de "public" qui en découle) que si on réalise que le *populus* ce n'est pas la plèbe, mais la plèbe conduite par les patriciens. Avec constance, Cicéron rappelle que l'*ager publicus* a été constitué par les Anciens pour être mis à la disposition du peuple. Par conséquent un projet de loi agraire qui est tourné vers la satisfaction des intérêts de la seule plèbe contrevient à la volonté des Anciens, puisqu'il dispose des biens publics ou du patrimoine du peuple Romain au détriment du *populus*. La mention répétée des *privati* va dans ce sens : ce sont les *privati*, c'est-à-dire les adjudicataires de l'*ager publicus*, qui sont les détenteurs légitimes de ces biens publics. *Publicus-privatus* forme l'association de concepts sur laquelle se fonde la raison du peuple, et elle s'oppose à *adsignatus-plebs*, les notions agitées par les défenseurs de la plèbe.

En soulignant le caractère inaliénable de ces biens publics, Cicéron défend les intérêts des sénateurs qui les prennent à ferme.

Définition des divers types de terres de l'*ager publicus*

L'orateur souligne aussi la diversité des biens qui composent l'*ager publicus*.

- des territoires italiens qui ont été déclarés publics et inaliénables, comme l'*ager Campanus* et l'*ager Stellatis* ;
- des territoires publics dont le Sénat avait décidé la vente pour trouver des fonds, comme la Chaussée d'Hercule sur le rivage de Campanie (*Agr. II, 36*)
- des forêts, comme la forêt Scantia, apparemment fameuse ; le mons Gaurus ; les saulaies de Minturne (*Agr. II, 36*) ;
- des *praedia publica* des provinces qu'il faut sans doute comprendre comme non comme de petites exploitations mais comme des *latifundia*.
- des villes avec leur territoire : Mytilène, Alexandrie (*Agr. II, 40*) ; Atalia, Phaselis, Olympos, Aperae, Oroanda, Eleusa (*Agr. II, 50*) ;
- des terres royales, comme celles de Macédoine (*Agr. II, 50*) ; celles du roi Mithridate en Paphlagonie, Pont et Cappadoce (*Agr. I, 6*)
- des « royaumes » comme celui de Bithynie : malgré la formulation de Cicéron qui indique une maîtrise totale du royaume par les décemvirs, on peut hésiter entre le classement de l'ensemble du royaume comme *ager publicus*, ou, au contraire, seulement des biens domaniaux du souverain.

Ce sont les terres qui ont été conquises puis classées ou inscrites dans l'*ager publicus* du peuple Romain, sachant que d'autres sont rendues ou laissées libres. Cicéron argumente ainsi. Si Rullus avait découvert que la forêt Scantia n'avait pas été inscrite dans la liste des biens publics, il pourrait comprendre qu'elle soit utilisée pour des assignations. Mais elle fait partie de l'*ager publicus* géré par les censeurs, qui en afferment la gestion fiscale en confiant à des *possessores* le soin de prélever et de reverser à la *res publica* le vectigal. Donc elle ne peut être distraite pour servir à l'assignation aux plébéiens. Elle appartient au peuple Romain.

Cette question de l'affermage apparaît centrale : Cicéron raisonne comme si les biens publics affermés aux patriciens finissaient par devenir leurs biens propres, hérités des ancêtres, et cessaient d'être des biens dont le contrat d'affermage peut éventuellement être dénoncé.

L'orateur souligne aussi le conflit de compétence qui se poserait entre la mission de gestion des terres vectigaliennes par les censeurs, et le pouvoir exceptionnel dont seraient investis des

décemvirs sur ces mêmes terres. Cicéron peut alors gloser sur le caractère exorbitant de ce pouvoir décemviral.

Lois et droit agraires *versus* droit civil

Les lois agraires sont le reflet politico-juridique du droit agraire colonial de Rome et de la place particulière de celui-ci. Elles sont portées par des magistratures particulières et exceptionnelles dites *agris dandis adsignandis*, ou encore, comme dans la commission des Gracques instituée par la *lex Sempronia, triumviri agris iudicandis adsignandis*. Comme on le sait depuis Mommsen et comme le rappelle opportunément André Boulanger dans l'introduction à son édition et sa traduction des trois discours de Cicéron contre le projet de Rullus (p. 24), elles sont exceptionnelles parce que les règles normales appliquées aux autres magistratures ne sont pas respectées : mode d'élection, conditions d'éligibilité, cumul, étendue et durée des pouvoirs.

Ces magistrats disposaient d'un véritable pouvoir, celui d'instituer des règles de fonctionnement de l'*ager publicus*, dont le droit d'instituer des colonies (qui nécessite le *ius auspiorum*) et celui de juger de leur application.

Or ce droit agraire gêne les *optimates* qui voudraient bien qu'une fois les conquêtes stabilisées, la part considérable de l'*ager publicus* non assignée reste publique et occupatoire, c'est-à-dire ouverte à l'occupation spontanée. Ils ne tolèrent pas qu'on puisse revenir sur le classement, et qu'on puisse réquisitionner les terres publiques pour des projets populaires conduits par les tribuns de la plèbe (vendre les terres publiques afin de réunir des fonds pour acheter d'autres terres).

Aussi, lorsque le projet de Rullus entend aller encore plus loin en stabilisant la possession des colons, Cicéron ne manque pas de le stigmatiser. Il ne supporte pas que des colons plébéiens puissent bénéficier d'une espèce de consolidation de leur possession (notamment les assignations contestées de l'époque de Sylla), consolidation qui pourrait aller jusqu'à un droit de propriété au terme d'une forme d'usucapion, alors que, d'un autre côté, les lois agraires ne cessent de s'en prendre aux biens publics que les *optimates* entendent se réserver, en Italie et dans les provinces.

La question des assignations syllaniennes et des terres restées publiques après ces assignations est une donnée de fond du texte, en raison de leur incertitude juridique. Cicéron conçoit que des terres aient été assignées, de même qu'il conçoit qu'on ait vendu une partie de celles qui restaient publiques et non assignées. Mais les autres, celles dont on ne peut avoir que la possession, « et que quelques hommes détiennent de la façon la plus impudente » dit-il encore (III, 12), il refuse qu'elles puissent être consolidées et qu'elles deviennent des terres possédées en toute propriété, surtout quand on sait qu'il s'agit de terres qui ont été récupérées à la suite de réquisitions et de proscriptions dont la légitimité est toujours contestée (loi Cornelia de proscription datant de 82 av. J.-C.).

D'où la comparaison des droits. Cicéron ne peut pas admettre que le droit (agraire) qui régit les assignations des plébéiens, puisse aller jusqu'à devenir un droit des biens privés dans le droit le meilleur qui soit, le droit civil, parce qu'il entend réserver celui-ci à la défense du statu quo. Par antithèse, le droit civil serait supprimé (*tollentur*) par cette loi, c'est-à-dire par ce type de disposition ressortissant au droit agraire, parce qu'une telle loi s'en prendrait aux propriétés anciennement légitimes des uns (celles d'avant lesproscritsions), tout en transformant la possession des autres en droit de propriété reconnu par un titre. Cicéron le dit encore une fois dans une autre phrase :

— *optimae leges igitur hac lege sine ulla exceptione tollentur*

— les meilleures lois seront donc, sans nulle réserve, annihilées par cette loi ;

(Agr. II, 22)

Cicéron agite alors le spectre capable d'alerter les sénateurs : « c'est un autre Sylla qui se dresse parmi nous » (*repentinus Sulla nobis exoritur* ; *Agr.* III, 10).

Vendre pour acheter ?

On pourrait s'étonner du processus envisagé : il est curieux, en effet, de vendre des terres de l'*ager publicus* pour acheter d'autres terres qu'on assignera aux colons, alors qu'il serait plus simple d'assigner directement les terres de l'*ager publicus*. La raison principale du recours à la vente est la différence d'échelle entre la localisation des terres publiques et le projet colonial. Les terres publiques sont très dispersées, dans l'ensemble du monde romain, alors que le projet de fondation de colonies est nettement plus resserré, concernant principalement l'Italie.

Gérard Chouquer, janvier 2015

Bibliographie

Claude NICOLET, « Documents fiscaux et géographie dans la Rome ancienne », repris dans Claude Nicolet, *Censeurs et publicains*, ed. Fayard, Paris 2000, p. 247-264.