

**La pluralité des droits :  
la procédure d'adoption des lois romaines  
dite *fundum fieri* ou *fundi factio***

**d'après le *Pro Balbo* de Cicéron  
(56 av. J.-C.)**

**Dans le discours en faveur de L. Cornelius Balbus, Cicéron évoque le processus de réception d'une loi par une cité libre, et plus précisément celui, pour une cité fédérée et une colonie latine, d'adopter une loi que les Romains ont votée pour eux-mêmes. On nomme ce procédé *fundi factio*. Posée à propos de l'accession à la citoyenneté d'un habitant de Cadix sur décision de Pompée — décision qu'un plaignant contestait en justice — la question fait l'objet d'un plaidoyer de Cicéron. L'avocat interroge la pluralité des droits à travers plusieurs prismes : différence entre Rome, l'Italie et une province ; différence entre une cité romaine, une cité fédérée, une colonie latine ; différence entre le droit civil et le droit agraire. Mais, par le recours à une analogie, celle du *fundus*, la procédure pose une idée, celle de la hiérarchie des règles de droit. Ensuite, les peuples libres ou fédérés peuvent adopter des lois romaines, à condition d'exprimer leur consentement, mais cette liberté s'interrompt quand les intérêts majeurs de Rome sont en jeu, et dans ce cas on ne les consulte pas !**

\*\*\*

## Le texte de Cicéron

### Cicéron, *Pro Balbo*, VIII

*Nascitur, iudices, causa Corneli ex ea lege quam L. Gellius Cn. Cornelius ex senatus sententia tulerunt; qua lege videmus <rite> esse sanctum ut cives Romani sint ii quos Cn. Pompeius de consili sententia singillatim civitate donaverit. Donatum esse L. Cornelium praesens Pompeius dicit, indicant publicae tabulae. accusator fatetur, sed negat ex foederato populo quemquam potuisse, nisi is populus fundus factus esset, in hanc civitatem venire. O praeclarum interpretem iuris, auctorem antiquitatis, correctorem atque emendatorem nostrae civitatis, qui hanc poenam foederibus adscribat, ut omnium praemiorum beneficiorumque nostrorum expertis faciat foederatos ! quid enim potuit dici imperitius quam foederatos populos fieri fundos oportere ? nam id non magis est proprium foederatorum quam omnium liberorum.*

*(20) Sed totum hoc, iudices, in ea fuit positum semper ratione atque sententia ut, cum iussisset populus Romanus aliquid, si id adscivissent socii populi ac Latini, et si ea lex, quam nos haberemus, eadem in populo aliquo tamquam in fundo resedisset, ut tum lege eadem is populus teneretur, non ut de nostro iure aliquid deminueretur, sed ut illi populi aut iure eo quod a nobis esset constitutum aut aliquo commodo aut beneficio uterentur.*

(21) *Tulit apud maiores nostros legem C. Furius de testamentis, tulit Q. Voconius de mulierum hereditatibus; innumerabiles aliae leges de civili iure sunt latae; quas Latini voluerunt, adsciverunt; ipsa denique Iulia, qua lege civitas est sociis et Latinis data, qui fundi populi facti non essent civitatem non habent. In quo magna contentio Heracliensium et Neapolitanorum fuit, cum magna pars in iis civitatibus foederis sui libertatem civitati anteferet. Postremo haec vis est istius et iuris et verbi, ut fundi populi beneficio nostro, non suo iure fiant.*

(22) *Cum aliquid populus Romanus iussit, id si est eius modi ut quibusdam populis, sive foederatis sive liberis, permittendum esse videatur ut statuunt ipsi non de nostris sed de suis rebus, quo iure uti velint, tum utrum fundi facti sint an non quaerendum esse videatur; de nostra vero re publica, de nostro imperio, de nostris bellis, de victoria, de salute fundos populos fieri noluerunt.*

### **Traduction Cabaret-Dupaty, 1919**

« Ce qui a donné naissance au procès qu'on intente à Balbus, c'est la loi portée, avec l'autorisation du sénat, par L. Gellius et Cn. Cornelius; loi qui ordonne clairement qu'on regardera comme citoyens romains ceux que Cn. Pompée, de l'avis de son conseil, aura décorés nommément de ce titre. Pompée, ici présent, déclare que Balbus en a été décoré. Les registres publics en font foi, l'accusateur en convient ; mais il prétend qu'aucun membre d'un peuple fédéré ne peut obtenir le titre de citoyen romain, si ce peuple n'a pas accepté la loi qui l'y autorise. L'excellent jurisconsulte ! le savant antiquaire ! le merveilleux réformateur de notre république ! Il ajoute aux traités une disposition pénale ; il veut que les villes fédérées n'aient aucune part à nos faveurs, à nos récompenses : car pouvait-on rien dire qui annonçât plus d'impéritie, que d'avancer que les villes fédérées devaient accepter cette loi, lorsque le privilège d'y donner son consentement n'est pas plus celui des villes fédérées que de toutes les villes libres ?

(20) Tout ce qu'on a voulu en accordant ce privilège, c'est que, si le peuple romain avait porté une loi, et si les peuples alliés et latins l'avaient adoptée, s'ils y avaient donné leur consentement, ils fussent alors assujettis à la même loi que nous. On n'a pas prétendu porter la moindre atteinte à nos droits, mais seulement permettre à ces peuples de se servir de la jurisprudence que nous aurions établie, ou d'user de quelques-uns de nos avantages et de nos privilèges.

(21) C. Furius, du temps de nos ancêtres, a porté une loi sur les testaments ; Q. Voconius en a porté une sur le droit des femmes à succéder; on en a fait une infinité d'autres sur le droit purement civil : les Latins ont adopté celles qu'ils ont voulu. D'après la loi Julia même, laquelle accorde aux alliés et aux Latins le droit de cité romaine, les peuples qui n'y auront pas donné leur consentement ne jouiront pas de ce droit. Et c'est ce qui occasionna de vives contestations dans Naples et dans Héraclée, une grande partie des habitants de ces villes préférant au titre de citoyens romains l'avantage de se gouverner par leurs lois, qu'ils tenaient d'un traité. Telle est enfin la nature de cette faculté de donner son consentement et des termes qui l'expriment, que les peuples n'en jouissent pas comme d'un droit, mais l'obtiennent de nous comme une grâce.

(22) Lorsque le peuple romain a sanctionné une loi, si cette loi est telle qu'on puisse permettre à des villes fédérées ou libres de décider elles-mêmes de quelle jurisprudence elles veulent se servir pour ce qui les regarde, et non pour ce qui nous intéresse, alors il faut examiner si ces villes ont donné ou non leur consentement. Mais, lorsqu'il s'agit de notre république, de notre empire, de nos guerres, de nos victoires, de notre sûreté, on n'a point voulu qu'elles eussent le privilège de consentir ou de refuser. »

### **Traduction de J. Cousin (1962)**

« O l'admirable interprète du droit ! le garant des temps antiques ! le redresseur et le réformateur de notre constitution civile, lui qui ajoute aux traités une clause punitive qui prive les fédérés de toutes nos récompenses et de tous nos bienfaits ! Quoi de plus malavisé que de soutenir qu'il faut imposer aux peuples fédérés un acquiescement préalable ; cela, en effet, n'incombe pas plus proprement aux fédérés qu'à tous les peuples libres.

20) Le problème, dans son ensemble, repose sur la règle et la maxime constantes, d'après lesquelles le peuple romain, ayant voté une disposition légale déterminée, si les peuples latins ou alliés l'ont adoptée, cette même loi doit régir tout peuple chez qui elle a été établie, comme sur un fonds ; il ne

s'agit pas de porter atteinte par là en quoi que ce soit à notre droit interne, mais de permettre à ces peuples de profiter de la législation établie par nous, d'avantages et de bienfaits déterminés.

(21) Au temps de nos ancêtres, C. Furius a porté une loi sur les testaments ; Q. Voconius en a porté une autre sur l'incapacité en matière d'héritage des femmes, d'innombrables autres lois ont été portées en matière de droit civil : les Latins ont adopté celles qu'ils ont voulu adopter. D'après la loi Iulia enfin, qui donna le droit de cité aux alliés et aux Latins, les peuples qui n'y consentaient pas, ne jouissaient pas de ce droit. De là, de vives contestations à Héraclée et à Naples, une grande partie des habitants préférant au titre de citoyen romain la liberté que leur laissait le traité. Telle est enfin la nature de ce droit et de son expression littérale, que les peuples n'en jouissent pas en vertu de leur législation interne, mais d'une faveur que nous leur octroyons.

(22) Lorsque le peuple romain a sanctionné une loi, si cette loi est de nature à permettre à des peuples déterminés, fédérés ou libres, de décider eux-mêmes quel système légal ils veulent avoir pour leurs intérêts, non pour les nôtres, il semble alors qu'il y ait lieu d'examiner si ces peuples y ont souscrit ou non, mais, lorsqu'il s'agit de nos intérêts politiques, de notre empire, de nos guerres, de notre victoire, de notre sauvegarde, nos ancêtres n'ont point voulu qu'ils fussent consultés. »

## Commentaire

### La plaidoirie de Cicéron

En 72 av. J.-C., par la loi de ses consuls L. Gellius et Cn. Cornelius, le Sénat autorise Pompée, qui vient de terminer victorieusement la guerre contre Sertorius, à accorder le droit de cité romaine dans la province d'Espagne. Sur la recommandation de L. Cornelius Lentulus, Pompée accorda le droit de cité à L. Cornelius Balbus, habitant de Gadès (Cadix), dont il avait éprouvé la fidélité et le courage pendant la guerre.

Mais bien plus tard, alors que Balbus joue un rôle politique important entre Pompée, César et Cicéron, cette concession fait l'objet d'une réclamation et un accusateur (sur lequel on ne sait rien sinon qu'on se doute que c'est un ennemi du premier triumvirat dont Balbus est un agent actif) soutient que Gadès étant une cité fédérée, l'habitant d'une telle ville ne peut être citoyen romain.

Cicéron, en raison de ses liens avec Pompée, est choisi comme défenseur de Balbus. Sa plaidoirie date de 56 av. J.-C. et l'avocat obtient satisfaction, faisant reconnaître la légitimité de la citoyenneté romaine de son client. La carrière de L. Cornelius Balbus pourra se poursuivre. Il sera consul suffect en 40 av. J.-C.

Dans l'extrait choisi, Cicéron commence par rappeler les origines du conflit et il évoque le motif avancé par l'accusateur. Celui-ci ne conteste pas la réalité de l'octroi de la citoyenneté romaine à Balbus par Pompée, pas plus que son inscription dans les registres publics (*publicae tabulae*, c'est-à-dire les registres du cens). En revanche, l'accusateur donne le motif de sa réclamation : Balbus ne pourrait obtenir la citoyenneté romaine que si cette cité y avait consenti, ce qui n'aurait pas été le cas. Ensuite, il développe une argumentation juridique liée à la loi de 72. Les dispositions de l'alliance de Gadès avec Rome s'opposent à ce consentement parce que le traité est consacré, c'est-à-dire a été présenté au peuple romain, et que la loi Gellia Cornelia exclut les cités fédérées qui entrent dans ce cas.

Ensuite, à partir de VIII, 20, il donne une règle générale qui suppose deux cas de figures juridiques.

## Les lois mentionnées

Les diverses lois mentionnées dans le texte sont les suivantes :

- *Lex Furia testamentaria*, datée de vers 200 av. J.-C., limitant les legs par testament (Gaius, *Inst.*, II, 224-225 ; IV, 23-24)
- *Lex Voconia de mulierum hereditatibus*, de 169 avant J.-C., concernant les limites à donner aux droits successoraux des femmes (Gaius, II, 226 ; Cicéron, *Verr.* II, 1, 42 (107-108))
- *Lex Iulia de Civitate Latinis danda* de 90 av. J.-C. C'est la loi par laquelle le Sénat accorde le droit de cité aux peuples d'Italie restés fidèles à Rome (Appien, *BC*, I, 49 ; Vell. Paterc., II, 16, 4 et II, 20, 2).
- *Loi Gellia Cornelia de Civitate danda* de 72 av. J.-C., donnant à Pompée le droit d'accorder le droit de cité.

## Le vocabulaire juridique et cadastral

— *Fundum feri* signifie, littéralement : “être fait fonds (être fait *fundus*)”, c'est-à-dire accepter l'essentiel, le fondement de la chose, d'où le sens juridique : accepter ou souscrire à une loi, sous-entendu une loi essentielle, ou une loi romaine, assimilée à un *fundus*, un socle ou une base.

— *Fundum facti* est une variante qui signifie “fait fonds (fait *fundus*)” : le pouvoir de faire le fonds ou le *fundus* de la chose, et par homonymie et analogie, le droit d'aller au fond de la chose.

La mention du *fundus*, qui est une analogie, trouve un écho dans cette annotation de Festus qui n'est pas aisément compréhensible : *fundus quoque dicitur populus esse rei, quam alienat, hoc est autor*. On peut traduire par : « On dit aussi que le peuple est le fonds d'une chose qu'il accorde, c'est-à-dire dont il est l'auteur » (trad. Savagner, ed. Panckoucke 1846). Mais il faudrait écrire plus précisément : « Le peuple est dit être *fundus* d'une chose qu'il aliène, c'est-à-dire auteur ». Michel Humbert traduit d'une façon qui aide à pénétrer le sens : « un peuple est *fundus* de ce qu'il aliène, c'est-à-dire garant de ce qu'il aliène » (cité par D. Kremer 2006, p. 94). Sans entrer dans une exégèse de cette phrase sybilline, je note le rapprochement avec le texte de Cicéron. Dans les deux cas, le *fundus* est un équivalent de la loi, et plus précisément du statut agraire.

— *asciscere, adsciscere* : approuver, reconnaître, accepter. Ici, le verbe désigne la procédure de réception d'une loi étrangère, en l'occurrence romaine.

— *ius noster* : il s'agit évidemment du droit des Romains, c'est-à-dire le droit civil.

— *lex... data* : la loi donnée est la loi de fondation coloniale. Il est normal d'en parler s'agissant des colonies latines.

— *tabulae publicae* : les registres publics dont il est question ici sont ceux du cens.

— *socii populi ac Latini* : le peuple des associés (ou alliés) latins, c'est l'ensemble des cités alliées de Rome depuis le *foedus Cassianum* et la constitution du *nomem Latinum*. Mais, depuis la rupture de 338, cette association est une façade, les peuples en principe alliés ayant été soumis et Rome décidant seule de la politique coloniale au nom de la ligue.

## Statut juridique des cités concernées

Le texte est riche parce qu'il évoque à la fois l'hétérogénéité des droits dans l'Antiquité romaine, et la souplesse que révèle la procédure d'adoption d'une loi romaine par une cité fédérée ou une colonie latine. On doit rappeler, et Cicéron le dit expressément dans la suite de son discours pour Balbus, qu'on ne peut avoir deux citoyennetés dans l'Antiquité : un citoyen romain ne peut cumuler une citoyenneté étrangère, et un pérégrin ne peut être à la fois citoyen de son droit et citoyen de Rome (Talamanca 1991, p. 712-714, qui fait de larges citations du *Pro Balbo*). Mais le problème posé l'est ici au niveau des cités entières et non pas des seules personnes puisqu'il s'agit de savoir si le sénat de gadès avait pris les dispositions légales qui permettraient à Balbus de recevoir la citoyenneté romaine.

1. La procédure concerne uniquement des cités libres, c'est-à-dire soit les cités fédérées, celles avec lesquelles Rome a passé un traité d'alliance ; soit les colonies de droit latin. Les cités stipendiaires ne sont pas concernées.

2. Les dispositions institutionnelles du texte concernent à la fois une cité fédérée et des colonies latines.

— Gadès est une cité qui a passé un traité d'alliance avec Rome à la fin de la seconde guerre punique et de la conquête romaine de la péninsule, et qui bénéficie à ce titre d'un statut exceptionnel. En tant que cité fédérée (liée par un *foedus*), elle est libre, conserve son droit et a même la possibilité d'adopter des lois romaines dans des conditions qu'on va examiner ci-dessous. Elle continue à bénéficier de l'intégrité territoriale et probablement de l'exemption de tribut. Le statut que le *Pro Balbo* permet d'évoquer est celui que la ville a connu pendant un siècle et demi environ, de la fin de la Seconde guerre punique (en 206 av. J.-C.) et de l'organisation des premières provinces *Hispania Citerior* et *Ulterior* (en 197), jusqu'à la concession de la citoyenneté romaine par César en 49 av. J.-C.

— Les cités latines sont concernées puisque le texte mentionne les *socii populi ac Latini* (peuples latins et alliés). Il s'agit des colonies latines, qu'à cette époque on trouve en Italie.

3. Le commentaire de Cicéron permet de restituer des situations juridiques différentes. Je m'inspire ici de l'analyse de David Kremer (2006, p. 92-95).

— Situation courante, dans laquelle la *maiestas* de Rome n'est pas concernée : les Latins des colonies et des municipes, ainsi que les pérégrins des cités fédérées peuvent alors adopter des lois romaines et donc décider de la référence légale qu'ils veulent suivre. Mais ils ne peuvent le faire qu'à condition de respecter la procédure de *fundi factio*. Le but de cette procédure est d'aliéner la loi locale au profit de la loi romaine importée. C'est donc un moyen de diffusion du droit civil, et voilà pourquoi le texte évoque des lois du droit civil (Furia et Voconia) qui ont d'ailleurs été votées au moment même où la cité de Gadès commençait à bénéficier du statut fédéral. La phrase de la fin du §21 semble cependant indiquer que l'initiative d'adoption n'était pas totale : même lorsque la situation réservataire dont on va parler ci-dessous n'était pas en cause, il semble que Rome donnait son accord à cette adoption : « Telle est enfin la nature de ce droit (*ie* : la loi Iulia dont il vient d'être question) et de son expression littérale, que les peuples n'en jouissent pas en vertu de leur législation interne, mais d'une faveur que nous leur octroyons ». Il n'y a pas à douter, puisque Cicéron a relu la loi pour évoquer les mots eux-mêmes, que le droit de cité latine accordé par la loi Iulia était contrôlé.

— A contrario, il y a des cités fédérées qui refusent d'adopter la norme romaine et qui restent dans la situation prévue par le traité initial. C'est le cas d'Héraclée et de Naples où, commente

le texte, les citoyens ont débattu et rejeté l'adoption de lois romaines. Cependant, peut-on traduire, comme le fait J. Cousin : « une grande partie des habitants préférant au titre de citoyen romain la liberté que leur laissait le traité » ? Je ne crois pas qu'il s'agisse de la distribution de la citoyenneté romaine (à la date de la plaidoirie de Cicéron) mais plus précisément de l'adoption de lois du droit civil romain. Bien entendu, le débat devait être vif entre ceux qui voulaient conserver le statut fédéral d'origine et ceux qui voulaient l'assimilation institutionnelle avec Rome. C'est ce qui se produira peu après, avec la concession de la citoyenneté romaine à l'ensemble de l'Italie en 49.

— Situation juridique réservataire du pouvoir de Rome. Lorsque sa *maiestas* est concernée, Rome impose sa loi aux cités, fédérées ou coloniales. Les termes de Cicéron suggèrent les cas en question : *de nostra vero re publica, de nostro imperio, de nostris bellis, de victoria, de salute*, autrement dit chaque fois que la collectivité publique des Romains, l'*imperium*, la guerre, la victoire ou la sécurité (= défense) de Rome l'exigent, le pouvoir romain se donne la possibilité d'imposer le droit qui lui convient. Rome l'a fait avec la *lex Sempronia* de 193 av. J.-C., lorsqu'en raison des déficits dus à des fraudes permises précisément par la diversité des droits, il fut décidé d'imposer le loi romaine en matière de dettes, y compris aux alliés et Latins.

Cette clause réservataire trouve un écho dans la péninsule ibérique avec une disposition du Sénat employée au II<sup>e</sup> siècle av. J.-C. en *Hispania* et qui consiste à laisser aux populations locales soumises leur *oppidum* et leurs terres « tant que le peuple et le sénat romain le voudraient » (*dum populus senatusque romanus vellet*). On trouve cette disposition en 189 (décret de L. Aemilius Scaurus) pour les esclaves de la *Turris Lascutana* ; et dans le bronze d'Alcantara daté de 104, qui concerne la *deditio* d'un peuple inconnu (Pena 1994).

Gérard Chouquer, novembre 2014

## Bibliographie

B. ALBANESE, « Osservazioni sull'istituto del *fundus fieri* e sui *municipia fundana* », dans *Studi in memoria di G. Donatuti*, I, Mila 1973, p. 1-24.

Françoise des BOSCS-PLATEAUX, « L. Cornelius Balbus de Gadès : la carrière méconnue d'un Espagnol à l'époque des guerres civiles (I<sup>er</sup> siècle av. J.-C.) », dans *Mélanges de la Casa de Velázquez*, 1994, n° 30-1, p. 7-35.

Jean COUSIN, *Cicéron. Discours, tome XV*, coll. des Universités de France, Les Belles Lettres, Paris 1962 (rééd. en 1969), 282 p.

Mario TALAMANCA, I mutamenti della cittadinanza, dans *MEFRA*, 1991, vol. 103-2, p. 703-733.