

Vote et territoire dans la Rome antique

Les migrations de la citoyenneté

Virginie HOLLARD-ZIRANO

Les tribus furent le premier cadre, juridique et territorial, de la citoyenneté romaine. Quand celle-ci a été étendue à tout l'Empire, et que le voyage à Rome est devenu impossible pour la majorité des citoyens, il a fallu inventer de nouveaux modes d'appartenance et de participation. Car le vote est toujours resté un enjeu central de la vie politique de l'*Vrbs*, et le peuple source exclusive de toute légitimité politique.

Comment se nouent, à Rome, les liens entre organisation du territoire et activité de vote des citoyens ? Autrement dit, de quelle manière Rome découpe-t-elle son territoire de manière à organiser des cadres géographiques susceptibles de permettre aux citoyens d'exercer leur droit de vote ? Et comment, une fois ce découpage organisé, le vote s'exerce-t-il au sein de ces structures ? Quels sont les enjeux politiques posés par la relation établie entre le découpage du territoire et la répartition des citoyens dans les structures territoriales encadrant la pratique du vote ? Puis, comment la diffusion massive de la citoyenneté romaine au fur et à mesure de la construction de l'empire et jusqu'à atteindre ses marges¹ se répercute-t-elle sur les liens établis entre territoire et vote ? De plus en plus de « provinciaux » deviennent citoyens, mais simultanément des citoyens romains quittent Rome et l'Italie romaine pour partir fonder des colonies dans le monde provincial ; il est donc légitime de parler de « migrations de la citoyenneté ». Comment cette citoyenneté « migrante », s'éloignant de Rome qui reste, en tant que capitale de l'empire, le centre institutionnel où se

¹ En 212 après J.C., un édit de l'empereur Caracalla finira par donner la citoyenneté romaine à tous les habitants libres de l'Empire.

prennent les décisions valables pour l'ensemble de l'empire, peut-elle encore s'exprimer par le vote ? Quelles questions les problèmes auxquels se heurte la pratique du vote au sein d'un territoire qui s'agrandit et face à une population citoyenne de plus en plus éloignée de Rome posent-ils sur la nature même d'un régime politique ? Ces questions sont certes propres à l'histoire administrative et politique de Rome, mais elles soulèvent des problèmes de pratique démocratique consubstantielle à la fréquentation des assemblées de vote par les citoyens. Or, ces questions trouvent des résonances fortes dans notre actualité politique.

L'exercice du métier de citoyen à Rome

Rome est une *Vrbs* au milieu d'un territoire, l'*ager Romanus*. Cet ensemble forme la cité. Le monde gréco-romain se reconnaît à cette organisation civique faisant de la *polis* ou de la *ciuitas* un ensemble constitué d'un chef lieu (*urbs, astu*) et d'un territoire rural (*ager, chôra*). Des relations importantes existent entre les deux éléments constituant la cité. Elles sont principalement d'ordre économique (le territoire permettant de nourrir la ville) et politique (les gouvernants étant, en même temps qu'ils exercent leurs fonctions au sein des institutions situées dans le chef lieu, des propriétaires terriens de domaines situés dans l'*ager*). Cet espace civique a très rapidement été organisé et découpé en espaces internes permettant à la citoyenneté de ses habitants de s'exercer. Un citoyen romain exerce plusieurs « métiers », pour reprendre l'expression célèbre de Claude Nicolet², dont les plus importants sont le métier politique et le métier militaire. Être citoyen romain, c'est d'abord être un électeur, ou plutôt un citoyen votant (le citoyen romain ne se contente pas d'élire, il vote également toutes les lois du peuple romain) et être un soldat au sein des légions romaines. Le citoyen romain est également redevable de l'impôt, le *tributum*, dont le montant par tête est établi lors des déclarations faites au moment des opérations quinquennales de recensement. L'ensemble des droits et devoirs définissant la citoyenneté romaine se fait dans le cadre de structures issues, pour certaines d'entre elles, d'un découpage territorial spécifique : les tribus romaines.

Celles-ci correspondent à un découpage du territoire romain en 35 unités géographiques, qui se répartissent en 4 tribus urbaines comprenant la population vivant dans la ville de Rome et 31 tribus rurales rassemblant la population vivant dans l'*ager Romanus*. Chaque citoyen romain vote dans la tribu dans laquelle il est enregistré et correspondant à son domicile. Les tribus urbaines sont majoritairement composées de la population industrielle de

² C. Nicolet, *Le métier de citoyen dans la Rome républicaine*, Paris, Gallimard, 1976.

Rome ne possédant pas, pour la plupart, de propriétés ; les tribus rurales sont composées des propriétaires terriens. La réforme du censeur Appius Claudius, en 312 av. J.-C., permet à chaque citoyen de s'inscrire dans la tribu correspondant au lieu où il a acquis une résidence ou une propriété. Par conséquent, des *humiles* (population d'extraction modeste) sont inscrits dans des tribus rurales. En 304 av. J.-C., les censeurs décident de répartir les *humiles*, c'est-à-dire principalement les affranchis, dans les 4 tribus urbaines. Cette situation, qui perdure jusqu'à la fin de la République, accentue l'infériorité des tribus urbaines, en termes sociologiques mais aussi de représentation par rapport au nombre total de tribus³. Progressivement, la tribu devient héréditaire et constitutive de la définition même du citoyen - dans l'épigraphie romaine, la mention de la tribu suit immédiatement les *tria nomina* du citoyen.

Ce découpage du territoire de la cité en structures encadrant la pratique de la citoyenneté romaine remonte à l'époque royale, époque de fondation de la cité. Selon la légende, Romulus aurait réparti le peuple de Rome en trois tribus, les *Ramnes*, les *Tities* et les *Luceres*. Ce premier agrégat de tribus a probablement formé la cité de Rome. Ces premières tribus jouèrent un rôle dans l'organisation militaire et politique, en tant que cadres du recrutement dans les légions et du vote. Chaque tribu était subdivisée en dix curies. Chaque curie avait à sa tête un *curio* qui présidait ses réunions et faisait office de prêtre. Les trente *curiones* formaient un collège dirigé par le *curio maximus*. Les curies constituaient donc le cadre de la plus ancienne réunion de citoyens romains, l'assemblée curiate, dont le rôle n'était guère défini. Réunie par le roi quand cela lui semblait bon, l'assemblée était invitée à approuver plus qu'à prendre des initiatives. Plus tard, sous le roi étrusque Servius Tullius, de nouvelles tribus furent créées. Elles s'élevaient probablement à l'époque au nombre de 15 : 4 urbaines et 11 rurales. Ces tribus étaient des circonscriptions homogènes au sein desquelles hommes et terres étaient recensés afin de constituer la nouvelle armée civique. La multiplication du nombre des tribus rurales accompagna la diffusion de la citoyenneté romaine : 26 tribus en 493 av. J.-C., 35 en 241 av. J.-C., un chiffre qui ne fut plus dépassé. L'extension de la citoyenneté romaine complète aux *ciues sine suffragio*, non inscrits dans les tribus, se fit par l'extension des tribus limitrophes et, pour les incorporations les plus récentes, par l'extrapolation d'une vieille tribu étendue à un territoire non contigu. On pouvait désormais appartenir à une tribu tout en résidant loin du territoire originalement associé à

³ L. Ross Taylor, *The Voting Districts of the Roman Republic*, American Academy of Rome, 1960.

cette tribu⁴. Le territoire de la cité romaine ainsi découpé en tribus facilita le recensement de l'ensemble des citoyens, qui purent s'acquitter de la dimension politique de leur métier.

Les citoyens romains, ainsi répartis dans leur tribu, étaient convoqués au sein de comices tributes pour élire les magistrats inférieurs (non dotés de l'*imperium*⁵) qu'étaient les questeurs, les édiles et les tribuns de la plèbe. Ils étaient également convoqués dans ces mêmes assemblées pour voter l'essentiel de la législation romaine, les *leges publicae populi Romani*. La législation militaire ainsi que les élections aux magistratures supérieures faisaient l'objet d'une autre réunion politique du peuple : les comices centuriates au sein desquels le peuple n'était plus réparti selon un critère territorial mais de fortune personnelle, le *census*, lui aussi défini au moment des opérations de recensement. Les citoyens romains étaient répartis en 5 classes censitaires, elles-mêmes subdivisées en centuries, qui servaient aux levées militaires ainsi qu'à l'exercice du droit de vote.

Quelle fut la répercussion de l'évolution de la citoyenneté et de sa diffusion dans tout l'empire sur le lien entre organisation du territoire et pratique de la citoyenneté à travers l'exercice du droit de vote ? Comment le découpage administratif du territoire a-t-il concrètement permis aux nouveaux citoyens de leur permettre de voter ? De quelle manière le déplacement des nouveaux et des anciens citoyens partis fonder des colonies dans l'empire a-t-il affecté la pratique du vote romain tout en permettant à celui-ci de demeurer l'expression de l'ensemble de la population civique et du corps électoral ?

Evolution du territoire et pratique du vote.

L'intégration des nouveaux citoyens dans les structures territoriales du vote.

La citoyenneté s'est largement diffusée dans l'empire romain, au rythme de grandes étapes bien connues : la guerre sociale qui a permis à l'ensemble de l'Italie de devenir romaine⁶, les concessions de citoyenneté par les *imperatores* de la fin de la République et à

⁴ M. Humbert, *Dictionnaire de l'Antiquité*, PUF, 2005, p. 2221.

⁵ L'*imperium* est un pouvoir de commandement civil et militaire réservé aux magistrats supérieurs que sont les préteurs et les consuls.

⁶ On appelle guerre sociale le conflit qui a opposé Rome aux cités d'Italie entre 91 et 89 av. J.-C., conflit motivé par la revendication de la part de ces cités d'obtenir une citoyenneté romaine pleine et entière. A l'issue de cette opposition armée, l'ensemble des cités italiennes accède à la citoyenneté romaine.

l'époque augustéenne, l'étape flavienne concernant la péninsule ibérique, et enfin l'édit de l'empereur Caracalla en 212 de notre ère. Parallèlement, la population civique n'a cessé de croître : d'environ 400 000 citoyens lors du recensement de 115-114, elle est passée à un peu plus de 900 000 lors du dernier recensement de 70-69. Auguste, dans ses *Res Gestae*, donne le chiffre de 493 7000, sans que l'on sache s'il s'agit de l'ensemble des citoyens ou des seuls électeurs potentiels que sont les hommes entre 17 et 60 ans. Ces nouveaux citoyens ont dû être intégrés dans les 35 tribus existantes, de manière à leur permettre d'exercer leur nouveau métier de citoyen, dont le droit de vote, et à les rendre imposables. La notion même de territoire évolua donc. Initialement, les 35 tribus correspondaient au découpage administratif du seul territoire de la ville de Rome pour, entre autres, permettre la pratique du vote. Avec la construction de l'empire à partir de 241 av. J.-C., la notion de territoire romain s'étend à l'ensemble de l'empire avec l'intégration par l'ensemble des nouveaux citoyens de cet empire territorial des 35 tribus du territoire de la cité romaine.

La question de leur intégration a commencé à se poser de manière aigüe aux autorités romaines à partir de la guerre sociale. Comme le rappelle J.-M. David⁷, cette question était des plus sensibles en raison de ses conséquences politiques et justifiait les craintes d'une partie de l'aristocratie romaine qui refusait l'octroi de la citoyenneté romaine aux Italiens. L'équilibre civique lui-même était en jeu. C'est probablement pour cette raison qu'après la guerre sociale, la tendance à donner la citoyenneté romaine se fit plus rare : depuis le début du II^e s. av. J.C., les Romains ne pouvaient plus donner une *ciuitas sine suffragio* (citoyenneté partielle, sans droit de vote). Cette obligation de conférer une citoyenneté pleine et entière, intégrant le droit de vote (*ius suffragii*), mettait réellement en concurrence l'aristocratie et les nouveaux citoyens, désormais membres des mêmes tribus que les représentants traditionnels de cette dernière. L'obtention du *ius suffragii* était essentielle dans les revendications de citoyenneté de la part des communautés italiennes. Comme le rappelle C. Nicolet : « pour les aristocraties et les oligarchies locales, à tout le moins, [elles] pouvaient espérer ainsi se glisser dans le jeu politique romain et, à terme, pénétrer dans les ordres supérieurs, équestre et sénatorial »⁸. D'où les réticences de l'aristocratie romaine. D'où également sa volonté de cantonner ces nouveaux électeurs italiens à un nombre restreint de tribus. Comme l'a rappelé L. Ross Taylor, les nouveaux citoyens italiens furent tous intégrés aux 31 tribus rurales

⁷ J.-M. David, *La romanisation de l'Italie*, Flammarion, Paris, 1997, p. 187 sq.

⁸ C. Nicolet, *Métier de citoyen*, p. 316.

existantes. Ceci provoqua de vives tensions dans la classe politique romaine. Il s'agissait d'éviter que les anciens citoyens ne soient dépassés en nombre par les nouveaux au sein de leurs tribus. La *Lex Iulia* avait tenté de sauver l'affaire en proposant de créer de nouvelles tribus pour les alliés italiens, mais cette proposition échoua. Un recensement eut lieu en 86 av. J.-C. mais il n'aboutit qu'à une faible augmentation du corps civique – il faut cependant rappeler que, pour être recensé, il fallait venir à Rome ; or tous les citoyens n'étaient probablement pas venus.

Comment l'insertion des nouveaux citoyens s'est-elle faite à partir du dernier recensement qui eut lieu dans les années 70-69 av. J.-C? Les opérations de recensement ne disparaissaient pas mais devenaient de moins en moins régulières, la censure en tant que magistrature entrant dans une phase de déclin. Les opérations de recensement furent alors redirigées vers les consuls, puis, à partir de l'époque augustéenne et, plus précisément, de l'année 19 av. J.-C., vers le Prince lui-même. Dans les provinces de l'empire, des procureurs chargés du cens furent dépêchés sur place lorsque ce n'était pas le gouverneur lui-même qui se chargeait du recensement de la population dont il avait la responsabilité administrative.

Conséquences pour le vote romain.

Derrière les difficultés d'intégration des nouveaux citoyens au sein des structures territoriales se cachait le problème fondamental, celui de la capacité de ces derniers, souvent très éloignés de Rome, à s'y rendre pour voter au sein de leurs tribus. Les nouveaux citoyens pouvaient-ils physiquement se déplacer jusqu'à Rome ? Et les anciens citoyens romains partis fonder des colonies dans l'empire le pouvaient-ils encore? Ces déplacements de la périphérie vers le centre étaient-ils possibles pour toutes les catégories socio-économiques de ces nouveaux et anciens citoyens romains éloignés de la capitale de l'empire, toutes les décisions électorales et législatives continuaient à être prises ? Bien que les sources mentionnaient des cas d'absentéisme électoral de plus en plus nombreux, l'aristocratie romaine s'employa à ralentir le processus d'intégration civique des nouveaux citoyens. Quelles furent les répercussions de l'extension du territoire et des « migrations de citoyenneté romaine » sur la pratique du vote romain ? Et ce dernier put-il continuer à exprimer la volonté politique de la majeure partie du corps électoral romain ? Pour C. Nicolet, « on n'interdit certes pas aux citoyens romains de Bologne ou de Brindes de venir à Rome pour accomplir leurs droits civiques : mais on peut se passer d'eux. On comprend aussi qu'un peu plus tard, avec un

certain décalage, le fonctionnement politique de l'Etat (essentiellement le vote aux assemblées pour les lois et les élections qui ne pouvaient avoir lieu qu'à Rome) ait été aussi complètement dénaturé. Avec l'obligation du déplacement, la participation des citoyens d'Italie était, on s'en doute, terriblement inégalitaire et variable jusqu'à vider de sens la solennelle machinerie»⁹. Il y aurait donc eu une causalité directe entre développement du corps civique et absentéisme croissant dans les assemblées. Un article de R. MacMullen¹⁰ démontre, en outre, que la contenance des lieux de vote était incompatible avec le nombre réel de citoyens.

Le décrochage entre augmentation de la population civique et diminution de la capacité à se rendre à Rome pour voter a souvent été vu comme une des causes de l'agonie des institutions républicaines. Pourtant, les citoyens romains habitant loin de Rome semblent s'y être rendus pour voter, tout au moins les citoyens romains d'Italie, au moins lorsque les enjeux politiques étaient importants, avec très probablement un pic de participation au moment des guerres civiles, au I^{er} siècle avant J.-C. Mais c'est le plus souvent de l'Italie dont il est question, non des provinces plus éloignées. Citons à titre d'exemple le *Manuel de campagne électorale* destiné à préparer l'élection au consulat de Cicéron : « Puis, il faut que tu aies à l'esprit et que tu gardes en mémoire l'Italie tout entière avec la répartition de ses tribus ; ne souffre pas qu'un municipe, une colonie, une préfecture, bref, qu'une quelconque localité de l'Italie ne t'accorde un soutien suffisant »¹¹. En effet, selon C. Nicolet « jusque vers les dernières années de la République (les années 50 encore), une partie de l'électorat – les notables dont le vote pesait juridiquement le plus lourd dans le système tribo-centuriate – pouvait encore se déplacer de fort loin (de Cisalpine par exemple) pour telle ou telle échéance ; vers cette époque, les clientèles italiennes jouent encore épisodiquement dans le jeu politique qui ne peut se jouer qu'à Rome, un rôle important. »¹² Mais, toujours selon C. Nicolet, ce qui était encore vrai dans les dernières décennies de la République cessa progressivement de l'être : « Il était clair désormais que tous les citoyens ne pouvaient plus être physiquement à Rome chaque fois qu'ils en étaient requis ; c'était le même inconvénient que pour le *census*, avec cette différence que les occasions de voter étaient beaucoup plus

⁹ « De la ville à la mégapole. L'inversion des signes : le cas de Rome », dans *Rome, ville et capitale*, Atlande, Paris, 2002, p. 20.

¹⁰ « How many Romans voted ? », *Athenaeum*, 58, 1980, p. 454-457.

¹¹ *Com. Pet.*, VIII, 30.

¹² C. Nicolet, *Métier de citoyen*, p. 215-6.

fréquentes [...] La force des choses avait donné depuis longtemps la première place [...] à ce qu'on appelait déjà la plèbe urbaine [...] : les citoyens habitant Rome mais n'appartenant pas seulement aux quatre tribus urbaines. Géographiquement, sociologiquement, politiquement, cette "plèbe urbaine" était loin d'être représentative du *populus Romanus* tout entier avec son million de citoyens mâles adultes [...]. Mais juridiquement et fictivement, elle était autorisée, puisque seule elle en avait la possibilité à parler et à décider en son nom ». Cette situation explique l'apparition de l'expression « plèbe urbaine des 35 tribus ». On ne trouve, après les années 50 av. J.C., presque plus de témoignage d'une présence éventuelle d'Italiens venus à Rome soutenir un candidat ou faire adopter une loi. Deux exceptions existent cependant, toujours selon C. Nicolet¹³, à l'époque augustéenne : la venue à Rome de compatriotes d'un certain Q. Varius Geminus (préteur et proconsul, premier des Péligniens¹⁴ et celle d'Italie à l'occasion de l'élection d'Auguste au grand pontificat en 12 av. J.C.¹⁵.

Malgré le déclin de la présence de citoyens résidant hors de Rome aux assemblées de vote, l'intégration territoriale des nouveaux citoyens romains a incontestablement été un enjeu politique. Ce fut surtout le cas lors des luttes de la fin de la République, qui prouvèrent que les capacités de nouveaux citoyens à venir voter à Rome étaient réelles. Ainsi, en 70 av. J.-C., Pompée aurait fait adopter une loi fixant définitivement la répartition des colonies latines dans les tribus romaines. Ces enregistrements furent réalisés lors des recensements organisés pendant la censure de 70-69 par des censeurs appartenant au parti de Pompée. Le nombre des membres de la première classe censitaire s'en trouva accru de manière importante. Les élites des colonies latines furent intégrées dans des tribus non surpeuplées. On trouvait des citoyens des colonies latines dans 20 tribus sur 31, rien que pour la Cisalpine. Cette répartition qui avait initialement pour but de servir les intérêts de Pompée contre la noblesse syllanienne finit par servir les intérêts de César contre Pompée. En tant que gouverneur de la Gaule Cisalpine, César pouvait influencer les votes des électeurs y vivant, membre d'un nombre important de tribus, pouvant par conséquent exercer une grande influence lors des élections. Dans *Roma e Italia de la guerra social a la retirada de Sila*¹⁶, F. Wulff Alonso souligne le lien entre la distance à Rome et la taille des tribus : plus une cité était éloignée de Rome, plus la tribu dans laquelle on l'inscrivait était large, le nombre de votants compensait donc la distance. Plus la

¹³ *Ibid*

¹⁴ *CIL*, IX, 3305 = *ILS*, 932

¹⁵ *RG*, 10, 2

¹⁶ F. Wulff Alonso, *Roma e Italia de la guerra social a la retirada de Sila*, Latomus, Bruxelles, 2002.

tribu était densément peuplée, plus la probabilité qu'une part significative des citoyens la composant se rende à Rome était élevée ; leur participation venait compenser la faible influence de cette tribu dû à son éloignement de Rome. L'inscription des nouveaux citoyens dans une tribu était donc déterminée par la capacité de ses membres à se déplacer à Rome pour voter. Et l'éloignement par rapport à Rome était bien pensé comme un frein à l'exercice du droit de vote des nouveaux citoyens susceptibles de venir concurrencer l'aristocratie romaine. Les tribus étaient donc au centre du jeu politique romain. Ce rôle central a-t-il décliné après la fin de la République romaine et la mise en place du Principat augustéen ? Le passage de la République au Principat ayant dépassionné les enjeux électoraux et législatifs, le déplacement des populations à l'occasion des votes a du connaître un nouveau ralentissement. Les pouvoirs romains y sont-ils restés indifférents en raison de la faible importance désormais accordée au vote comitial ? Un projet de réforme d'Auguste prouve le contraire.

Le projet augustéen d'un vote par correspondance.

« Ayant réglé de la sorte ce qui concernait Rome et son administration, Auguste peupla l'Italie de 28 colonies fondées par lui-même, dota de monuments et de revenus publics plusieurs de ses villes et lui reconnut même, en quelque manière et dans une certaine mesure, une importance et des droits égaux à ceux de Rome, car il imagina un genre de scrutin permettant aux décurions des colonies de voter, chacun dans sa ville, pour élire les magistrats de Rome, et de faire parvenir leurs suffrages dans la capitale, le jour des comices, sous pli cacheté. »¹⁷

Ce projet de réforme d'Auguste, impossible à dater étant donné son unique mention chez Suétone, visait à pallier l'absentéisme électoral dû à l'éloignement des nouveaux et anciens citoyens romains. Il est intéressant parce qu'il montre que le déclin de la participation des citoyens aux assemblées décrit par C. Nicolet pour la toute fin de la République et le début du Principat est réel a conduit à une recherche de solution, même à une époque où *a priori* le vote ne devait plus être une grande préoccupation des gouvernants, si l'on s'en tient à l'opinion courante. Par cette réforme, Auguste poursuivait le processus d'élargissement de la vie politique aux aristocrates italiens et son objectif de faire de l'Italie des notables une sphère unifiée de la vie politique. Cette mesure s'inscrivait aussi dans un courant idéologique d'exaltation de l'Italie que reflétait également la littérature inspirée par le nouveau pouvoir.

¹⁷ Suét., *Aug.*, XLVI, 1, trad. H. Ailloud, Les Belles Lettres, Paris, 2002.

Comment ce projet de réforme, manifestement non abouti, tenta-t-il de répondre à la question devenue problématique du lien entre extension de la citoyenneté d'une part, et intégration dans le territoire de l'empire et fréquentation des assemblées de vote à Rome, de l'autre ? Une analyse de cette réforme a été proposée par C. Nicolet dans *L'inventaire du monde*¹⁸. Les décurions des colonies (c'est-à-dire les membres des sénats locaux des cités de l'empire), et sans doute les magistrats des cités, représentaient entre 3 000 et 5 500 individus. Chacun votait dans sa cité. Mais, sous Auguste, les électeurs étaient encore répartis par tribus et par classes. Si l'on voulait que ces votes par correspondance soient intégrés au total de ceux qu'on recueillerait le jour des élections à Rome, il fallait les classer par tribus et par centuries, sans les ouvrir et les dépouiller, et déposer chaque bulletin dans l'urne qui lui était destinée. La rupture de la confidentialité du vote requise par la *tabella* était donc nécessaire pour déposer le bulletin dans la bonne urne. Tout cela pour un gain assez limité : ces 3 000 ou 5 500 suffrages ne représentaient qu'une part minime de ceux qu'exprimait encore à cette époque la plèbe urbaine constituée de 150 000 ou 200 000 électeurs potentiels.

Nicolet voit dans cette mesure une procédure analogue à celle de la *destinatio*. Depuis l'année 5 après J.C., un vote préalable des 600 sénateurs et des 2 000 chevaliers des décuries judiciaires répartis en centuries destinatrices portant les noms des princes défunts de la famille impériale était nécessaire pour les élections à la préture. Ces votes de destination orientaient nécessairement le vote des comices : non seulement ils étaient le fait des élites mais ils étaient accomplis en mémoire et au nom de princes défunts de la famille impériale. Pour l'ensemble du *populus*, il était inconcevable, sauf crise aigüe de la cité, de s'opposer à un vote fait en mémoire et au nom de membres de la *domus Augusta*. L'*auctoritas* qui, depuis Auguste était partagée par le Prince et le Sénat, l'emportait de loin sur toute autre considération politique. Les urnes correspondant à chaque centurie destinatrice étaient scellées et remises au préteur des archives pour être transportées aux *Saepta* du Champ de Mars, où les votes étaient dépouillés et proclamés avant que l'on ne fasse voter le reste du peuple. On ignore comment ces premiers votes étaient ensuite intégrés aux votes des comices. La similitude entre les deux procédures est frappante. Nicolet suggère que les votes des décurions étaient regroupés avant d'être transportés à Rome où ils étaient dépouillés et proclamés. Eux aussi devaient avoir une valeur de détermination du vote final. Un parallélisme peut également être souligné avec le

¹⁸ Fayard, Paris, 1988, sp. chap. VI.

changement de procédure du *census* stipulé dans la Table d'Héraclée¹⁹ à l'époque césarienne. Cette *tabula* stipulait que chaque fois que l'on déciderait à Rome de procéder aux opérations du cens, le magistrat suprême de chaque municipalité devrait effectuer sur place, dans les soixante jours qui suivraient la notification de l'opération, le recensement selon la procédure et les critères qui auraient été décidés et publiés à Rome. Ces renseignements seraient transcrits et conservés sur les registres locaux, mais une copie serait officiellement transmise à Rome par des envoyés choisis par le Sénat local, 60 jours avant la fin du *census*. Dans un délai de cinq jours, le censeur devrait faire transcrire les renseignements contenus dans ces documents, les faire copier sur des registres romains, et conserver ces registres dans le même local que celui où se trouvaient les documents censoriaux romains. Seuls les citoyens qui avaient leur « domicile » dans plusieurs municipes et étaient recensés à Rome n'étaient pas concernés par cette nouvelle procédure. L'objectif de ces deux mesures (le vote par correspondance et le recensement) était le même : substituer la mobilité des documents à celle des personnes. Décentraliser les opérations pour en centraliser les résultats.

L'Empire ne pouvait fonctionner sans une série de représentations, à travers lesquelles la conscience de l'espace s'appuie sur la primauté de l'écrit. Les vieilles structures timocratiques qui privilégiaient les hommes par rapport à l'espace s'en trouvèrent effacées. C'est par ce même processus que se fit la genèse des États modernes dans l'Europe des XV^e et XVI^e siècles, caractérisés notamment par la centralisation administrative, en particulier celle des documents écrits grâce auxquels le pouvoir s'informe, informe et transmet ses décisions. Les transformations institutionnelles et politiques qui accompagnèrent le passage de la République au Principat correspondaient donc à la transformation d'une cité en un Etat. Apparurent en particulier les premiers signes d'une bureaucratie d'Etat. Qu'il s'agisse de l'ancienne administration dépendant des magistrats et du sénat ou de la nouvelle dépendant du Prince, on assista à une profonde transformation des techniques administratives. La question territoriale et son lien avec les pratiques politiques des citoyens furent au cœur des ces mutations.

¹⁹ « Inscription sur deux plaques de bronze retrouvées à Héraclée en 1732 ; elle contient le texte de la *lex Iulia municipalis* où César fixe en 45 av. J.-C. les principes de toute loi municipale », dans J.-L. Lamboley, *Lexique d'histoire et de civilisation romaines*, Ellipses, Paris, 1995, p. 343.

Rome, une démocratie ?

L'historiographie contemporaine a souvent souligné le caractère plus démocratique des comices tributes par rapport aux comices centuriates. Imposant un ordre successif de vote, pour les élections comme pour le vote des lois, en commençant par les classes censitaires les plus élevées qui contenaient à elles seules la majorité de unités de vote (les centuries), ces dernières faisaient du vote une prérogative des élites. Mais ces comices tributes qui, depuis l'introduction en 139 av. J.-C. du vote secret, faisaient voter ensemble toutes les tribus au sein desquelles les citoyens n'étaient pas distingués par leur niveau de richesse, n'étaient-ils pas tout autant oligarchiques que les centuriates au regard du décalage existant entre le nombre de tribus rurales comptant les élites romaines possédant de grands domaines agricoles et celui des tribus urbaines rassemblant une population plus pauvre ? Il est évident que les freins imposés par l'aristocratie romaine étaient davantage destinés à fermer l'accès aux comices centuriates, monopolisés par les élites romaines, qu'à limiter celui aux comices tributes. Les ralentissements imposés à l'inscription des nouveaux citoyens dans les tribus romaines permettaient surtout d'empêcher un afflux important d'une nouvelle population civique dans les premières classes censitaires dans lesquelles elle serait vraiment venue concurrencer l'élite romaine traditionnelle. S'il n'y a pas eu de recensement entre celui de 86 av. J.-C. et celui des années 70-69 av. J.-C., la responsabilité en revient aux sénateurs auxquels le gouvernement de l'État a été confié. Ceux-ci ne souhaitaient pas l'arrivée de nouveaux électeurs dans l'assemblée centuriate. Les citoyens dont la *domus* était établie dans les nouvelles communautés pouvaient certes voter dans les tribus mais pas dans les classes censitaires, sans un recensement régulier. Et il est vraisemblable qu'il y ait eu une opposition à l'augmentation de l'enrôlement censitaire au sein de la première classe toute puissante. La demande populaire d'un retour à la censure qui s'est développée dans les années 78-70 est le résultat d'une revendication des nouveaux citoyens à être intégrés dans les classes censitaires.

Contrairement à Athènes qui fait figure d'exception dans le monde antique, Rome n'a jamais pu être qualifiée de démocratie. L'expression la plus commune pour qualifier son régime politique jusqu'à l'année 27 av. J.-C. et l'établissement du Principat est celle de « république oligarchique ». Mais la question de la nature du régime est plus complexe qu'il n'y paraît à première vue. Car Rome a toujours connu un décalage entre le nombre de ceux qui avaient, en tant que citoyens, le droit d'exercer leur citoyenneté à travers une pratique régulière du vote, le *populus Romanus*, et le nombre de ceux qui l'exerçaient réellement. Les

comices tributes comme les comices centuriates étaient en réalité organisés de manière à laisser les élites voter. Les comices centuriates, nous l'avons dit, étaient officiellement oligarchiques. Le cas des comices tributes était un peu plus complexe. La répartition des citoyens entre tribus sur la base du seul critère géographique excluait *a priori* toute dimension oligarchique. Le déroulement des opérations de vote renforce cette intuition. Mais le décalage entre le nombre des tribus urbaines, rassemblant une population pauvre, et le nombre de tribus rurales, rassemblant la population citoyenne la plus aisée, impose de nuancer ce constat. L'inscription des nouveaux citoyens dans les tribus était faite de telle manière qu'il était possible de plus ou moins limiter le poids de leur vote. Le vote romain n'a donc jamais été conçu comme une pratique démocratique, au sens de la participation du plus grand nombre de citoyens. Rome a conçu le vote comme une pratique des élites, mais censée être une décision émanant de l'ensemble du *populus*. Dans les comices centuriates, la majorité du corps électoral qui appartenait à des classes censitaires n'était jamais appelée au vote en raison de l'ordre successif du vote et de l'interruption de ce vote une fois la majorité dégagée. Et, dans les comices tributes, le même phénomène avait lieu en raison de la surreprésentation en nombre de tribus des élites foncières (31) sur la plèbe urbaine (4). Les nouveaux citoyens intégrés aux 31 tribus rurales, en raison même de leur éloignement géographique à la capitale, ne venaient que très rarement voter. Même chose pour les anciens citoyens romains, souvent des vétérans des légions romaines partis fonder des colonies loin de Rome.

Les luttes du Sénat visant à influencer et éventuellement ralentir l'inscription dans le territoire romain des nouveaux électeurs doivent être comprises au regard du caractère politiquement exceptionnel des dernières décennies de la République romaine. Il s'agit d'une période où la politisation du peuple romain atteignait une acmé inégalée jusque-là. Cette période n'est donc pas représentative de la capacité de citoyens romains vivant loin de Rome de venir y voter. La volonté, démontrée par F. Wulff Alonso, d'intégrer le maximum de nouveaux citoyens aux tribus les plus éloignées de Rome, révèle qu'il existait une causalité entre éloignement et absentéisme dans les assemblées romaines. L'*infrequentia* habituelle aux assemblées de vote est-elle un argument supplémentaire pour rejeter toute possibilité d'une démocratie romaine ? Dans *Les métamorphoses de la cité*, P. Manent écrit que « Rome n'est pas tant une cité comparable à Athènes ou à Sparte que le processus dynamique de la consociation humaine, processus qui repousse sans cesse et finit par abolir les limites de la forme de la cité. Cette abolition des limites a évidemment des conséquences considérables sur

le contenu de la vie politique et sur sa définition même. Quand la forme de la communauté s'estompe, c'est la forme du bien commun qui échappe »²⁰. Mais, Rome conçoit toujours le vote comme l'acte politique effectué par une minorité représentant la totalité du corps civique. La référence systématique au *populus Romanus* dont émane toute décision politique relève d'un imaginaire démocratique. Peu importe finalement qui pratique réellement la citoyenneté politique par le vote, ce qui compte c'est que cette minorité représente le *populus*, source exclusive de toute légitimité politique. Le vote a toujours été conçu comme partiel, même avant cette extension massive et l'éloignement de la citoyenneté par rapport à son lieu d'expression et de mise en pratique qui lui est associé. Les « migrations de citoyenneté » confirment ce constat. Les limites d'une éventuelle démocratie romaine n'apparaissent pas là. Le véritable enjeu est de décider si l'on accepte de parler de démocratie dans le cas d'un système politique qui rend la référence au *populus* certes systématique et incontournable, même après l'instauration du Principat, mais une référence d'abord symbolique avant d'être fondée dans une véritable pratique citoyenne. Là se trouve la véritable différence entre Athènes, qui ancre sa pratique démocratique dans le fonctionnement réel de ses institutions, et Rome, qui ne la vérifie que dans sa référence symbolique, théorique et imaginaire. L'absentéisme aux assemblées de vote, renforcé par un décalage de plus en plus grand entre agrandissement du territoire, diffusion de la citoyenneté et impossibilité croissante d'exercer celle-ci, a pu conduire à une crise des institutions républicaines mais peut-être pas à celle d'un imaginaire démocratique qui restera le référent du Principat. Preuve en est l'instauration par Auguste d'un vote par correspondance, même si celui-ci ne concernait que les décurions des colonies latines, c'est-à-dire, là encore, des élites pas trop éloignées de Rome.

La mise en pratique de la citoyenneté à Pompéi

Les nombreux graffitis retrouvés dans la cité de Pompéi ont permis d'identifier en Italie ce que l'historien Karl-Wilhem Weber a qualifié de « fièvre électorale »²¹. Le cas de Pompéi permet d'identifier cette activité électorale à l'époque impériale, alors que, depuis un moment déjà, la vie politique du peuple est fantomatique, voire inexistante à Rome. Cela signifie-t-il que les cités de l'empire se distinguaient du centre de l'empire par un investissement de toutes les couches socio-économiques de la population locale ? L'*infrequentia* des assemblées romaines étaient-elle compensée par un plus fort

²⁰ P. Manent, *Les métamorphoses de la cité*, Paris, Flammarion, 2010, p. 174-5.

²¹ Karl-Wilhem Weber, *Fièvre électorale à Pompéi*, trad. française, Les Belles Lettres, Paris, 2011.

investissement de la population à l'échelon local ? Ces graffitis révèlent, en outre, que si les assemblées restaient, à Rome comme dans les cités de l'empire, accaparées par les élites, le soutien informel et spontané aux candidats en période de campagne était dans les secondes le fait de l'ensemble de la population, civique ou non. Par ailleurs, deux graffitis suggèrent que, dans une cité comme Pompéi, un engouement pouvait exister pour les élections à Rome -un graffiti de soutien au consul de 55, Lucius Antistius Vetius²², et un autre en faveur du consul suffect de 56, L. Duvius Avitus²³. Sous l'Empire, les Pompéiens connaissaient donc les enjeux électoraux de la capitale. Mais cela ne signifie pas nécessairement qu'ils se déplaçaient pour voter. Le territoire apparaît peut-être moins discontinu que ne pouvaient le laisser croire les difficultés que connaissaient les citoyens résidant loin de Rome pour aller voter. Le territoire romain était uni, et cette unité lui était notamment donnée par la pratique de la citoyenneté par le biais de l'activité de vote. On retrouve ce que l'on écrivait plus haut sur la naissance de l'État que symbolisaient la substitution des déplacements de personnes par le déplacement des documents écrits et la naissance d'une véritable administration centralisée. Les communications internes au territoire de l'empire romain suggérées par ces deux graffitis viennent renforcer l'idée d'une mutation de la cité qui, dans l'unification administrative à large échelle de son territoire, permit peut-être au vote de s'exprimer de manière institutionnelle ou informelle aux deux échelles de la cité provinciale et de l'*Vrbs*, capitale de l'empire.

La pratique du vote à Rome est indissociable des questions d'organisation et de gestion du territoire de la cité. Territoire découpé pour délimiter des cadres de vote, territoire agrandi posant les questions d'intégration de nouveaux citoyens et de leur capacité à exercer leur droit de vote dans la capitale de l'empire, territoire finalement uni établissant des passerelles entre vote local et vote dans la capitale. Au cœur de ces liens entre territoire et vote se profile le débat sur l'hypothèse d'une démocratie romaine, un régime politique caractérisé par un vote partiel du corps électoral, marqué certes par un fort absentéisme aux assemblées de vote mais surtout par une référence particulière au peuple, considéré comme un horizon théorique, constamment évoqué mais jamais totalement convoqué. L'étude du cas romain expose également les enjeux associés à une cité-État se dotant progressivement de structures étatiques, fondements des futurs États modernes qui placeront l'écrit au centre des

²² *CIL*, IV, 8342

²³ *CIL*, IV, 8353

communications entre gouvernants et gouvernés. Tout au long de l'époque impériale, Rome se dotera d'ailleurs progressivement d'une bureaucratie administrative dont le but était de centraliser et de rationaliser la gestion de son empire. La recherche de la juste articulation du vote entre échelle locale et échelle centrale relève de cette même volonté de centralisation du territoire autour de la capitale.

Publié dans laviedesidees.fr, le 28 août 2012

© laviedesidees.fr