

CITÉ

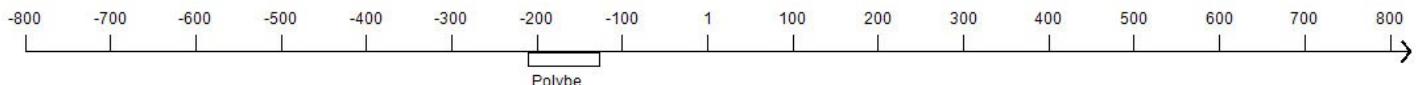
POLYBE – HISTOIRES, VI, 3-4 ET VI, 11-18

La plupart de ceux qui ont traité avec méthode des **differentes formes de gouvernement**, en ont distingué trois, savoir : la royauté (*basileia*), l'aristocratie (*aristocracia*) et la démocratie (*democratia*) [...] Mais il faut remarquer que toute monarchie (*monarchia*) n'est pas royauté (*basileia*), mais celle-là seulement à laquelle les sujets se soumettent de bon gré, et où tout se fait plutôt par raison que par crainte et violence. Toute oligarchie (*oligarchia*) ne mérite pas non plus le nom d'aristocratie (*aristocracia*). Il n'y a que celle où l'on choisit les plus justes et les plus prudents pour être à la tête des affaires. En vain aussi donnerait-on le nom de démocratie (*democratia*) à un état où la populace (*plethos*) serait maîtresse de faire tout ce qui lui plairait. Un état où l'on est depuis longtemps dans l'usage de révéler les dieux, d'être soumis à ceux dont on tient le jour, de respecter les vieillards et d'obéir aux lois, et dans lequel l'opinion de la majorité est toujours victorieuse : voilà ce qu'on peut à juste titre appeler le gouvernement du peuple.

On doit donc distinguer six sortes de gouvernements, les trois dont tout le monde parle et dont nous venons de parler, et trois qui ont du rapport avec les premiers, à savoir : le gouvernement d'un seul (*monarchia*), celui de peu de citoyens (*oligarchia*), et celui de la multitude (*ochlocratia* = démagogie). Le gouvernement d'un seul ou la monarchie s'établit sans art et par le pur mouvement de la nature : de la monarchie naît la royauté, lorsqu'on y ajoute l'art et qu'on en corrige les défauts ; et quand elle vient à enfanter la tyrannie (*tyrannis*), dont elle approche beaucoup, sur les ruines de l'une et de l'autre s'élève l'aristocratie, qui se change comme naturellement en oligarchie ; et de la démocratie, lorsque le peuple devient insolent et qu'il méprise les lois, naît la démagogie [...]

Les trois sortes de gouvernements dont j'ai parlé composaient la république romaine, et toutes trois étaient tellement balancées l'une par l'autre, que personne, même parmi les Romains, ne pouvait assurer, sans crainte de se tromper, si le gouvernement y était aristocratique, démocratique ou monarchique. En jetant les yeux sur le pouvoir des consuls, on eût cru qu'il était monarchique et royal ; à voir celui du sénat, on l'eût pris pour une aristocratie ; et celui qui aurait considéré la part qu'avait le peuple dans les affaires, aurait jugé d'abord que c'était un état démocratique. Or voici, à peu de chose près, en quoi consistent les droits des consuls, du sénat et du peuple.

- Tant que **les consuls** restent dans la ville, ils sont maîtres des affaires publiques. Tous les autres magistrats, à l'exception des tribuns, leur sont soumis et leur obéissent. Ils conduisent les ambassadeurs dans le sénat. Dans les délibérations, ce sont eux qui font les rapports sur les objets de délibérations importantes. Le droit de faire les sénatus-consultes leur appartient. Ce sont eux qui sont chargés des affaires publiques qui doivent se faire par le peuple, et sont investis du droit de convoquer les assemblées, d'y présenter leurs projets, et de faire les lois d'après la pluralité des suffrages. Sur tout ce qui regarde la guerre, ils ont une autorité presque souveraine, comme d'exiger des alliés les secours qu'ils jugent nécessaires; de créer des tribuns militaires, de faire des armées, de lever des troupes ; en campagne, de punir qui bon leur semble, et de tirer du trésor public tout ce qu'ils jugent à propos. Le questeur les suit partout et exécute sans délai tous leurs ordres. À considérer cette puissance du consulat, ne dirait-on pas que le gouvernement des Romains était **monarchique et royal** ?
- Les droits du **sénat** sont, premièrement, d'être maître des deniers publics : rien n'entre dans le trésor, rien n'en sort que par ses ordres. Sans un sénatus-consulte, les questeurs n'en peuvent rien tirer, même pour les besoins particuliers de la république ; il n'y a que les dépenses à faire pour les consuls qui soient exceptées. Les sommes considérables que les censeurs sont obligés tous les cinq ans d'employer aux réparations des édifices publics, c'est le sénat qui leur permet de les prendre. De plus les trahisons, les conspirations, les empoisonnements, les assassinats, en un mot tous les crimes qui se commettent dans l'Italie et qui méritent une punition publique, c'est au sénat à informer : il lui appartient encore de juger des différends qui s'élèvent entre les particuliers ou les villes d'Italie, de les réprimander lorsqu'ils manquent à leur devoir, de les protéger et de les défendre quand ils ont besoin de secours. C'est lui qui envoie les ambassadeurs hors d'Italie, ou pour réconcilier les puissances entre elles, ou pour faire des remontrances, ou pour ordonner, ou pour entreprendre, ou pour déclarer la guerre. Il donne audience aux ambassadeurs qui viennent à Rome, délibère sur leurs instructions et donne la réponse convenable. Rien de tout cela n'appartient au peuple, de sorte qu'en l'absence du consul, il semble que le gouvernement soit purement **aristocratique** ; bien des Grecs en sont persuadés, parce que tout ce qu'ils négocient d'affaires avec Rome est confirmé par le sénat.
- Après cela on sera sans doute en peine de savoir quelle part il reste au **peuple** dans ce gouvernement ; puisque d'un côté le sénat a à sa disposition les revenus de la république, et que les dépenses ne se font que par son ordre ; et de l'autre que, pour la guerre, les consuls ont un pouvoir absolu ou d'en faire les préparatifs à Rome, ou de diriger les opérations de la campagne comme il leur plaît. Cependant le peuple a sa part, et une part très considérable dans le gouvernement ; car il est seul arbitre des récompenses et des peines, et c'est de là que dépend la solidité de tous les établissements humains quels qu'ils soient. Si, par ignorance ou par mauvaise intention, on manque de placer les unes et les autres à propos, les bons seront traités comme les méchants, les méchants comme les bons, et l'on ne verra que désordre et que confusion. Le peuple a aussi sa juridiction et son tribunal ; il condamne à l'amende, quand l'injustice commise demande cette punition, et cela regarde surtout les hommes haut placés en dignités. Il a seul le droit de condamner à mort ; sur quoi je ne puis omettre une chose très mémorable qui se trouve chez ce peuple : c'est que l'usage permet à l'homme sur lequel pèse une accusation capitale, pendant qu'on procède à son



jugement, de sortir ouvertement de la ville et de se condamner lui-même tant qu'il reste encore une tribu qui n'aït pas porté son jugement : et alors il peut en sûreté se retirer à Naples, à Préneste, à Tibur et dans toutes les villes alliées des Romains. Le peuple donne aussi les dignités à ceux qui les méritent, et c'est là la plus belle récompense qu'on puisse, dans un gouvernement, accorder à la vertu. C'est lui qui adopte et rejette les lois selon qu'il lui plaît ; et, ce qui est le plus important, on le consulte sur la paix ou, sur la guerre. Qu'il s'agisse de faire une alliance, de terminer une guerre, de conclure un traité, c'est à lui de ratifier tous ces projets, ou de les rejeter. Sur ces droits, ne serait-on pas bien fondé à dire que le peuple possède la plus grande part dans le gouvernement, et que ce gouvernement est démocratique ?

On vient de voir comment les trois formes de gouvernement ont chacune leur part dans la république romaine : voyons maintenant de quelle manière **elles peuvent s'opposer l'une à l'autre, ou se secourir mutuellement.**

- Quand un citoyen revêtu de la dignité **consulaire** sort de la ville à la tête d'une armée, quoiqu'il semble avoir une puissance absolue, il a cependant besoin du peuple et du sénat ; il ne peut rien faire seul et sans leur coopération. Son armée, sans l'ordre du sénat, ne peut avoir ni vivres, ni habits, ni soldes ; en sorte que les chefs forment en vain des projets : ils ne réussiront jamais, si le sénat n'entre pas dans leurs vues ou s'il s'y oppose. Le consul est-il en campagne ? le sénat est maître d'interrompre ses entreprises ; c'est lui qui, l'année du consulat écoulée, envoie à l'armée un autre chef, ou ordonne à celui qui la commande d'y demeurer; c'est à lui de relever l'éclat et la gloire des hauts faits ; ou de la rabaisser. Ce qu'on appelle chez les Romains le triomphe, cérémonie pompeuse où l'on met sous les yeux du peuple les victoires remportées par les généraux, les consuls ne peuvent l'obtenir si le collège des sénateurs n'y consent et ne fournit l'art gent nécessaire. D'un autre côté, comme le peuple a le pouvoir de finir la guerre, quelque éloignés de Rome qu'ils soient, il faut nécessairement qu'ils reviennent dans leur patrie, car c'est au peuple, comme j'ai déjà dit, qu'il appartient de ratifier ou de casser les traités. Mais, ce qui est le plus important, ces consuls, après avoir déposé leur autorité, sont obligés de rendre compte au peuple de l'usage qu'ils en ont fait, ce qui les tient toujours dans le respect à l'égard du sénat et du peuple.
- Pour revenir sur le **sénat**, quelque grande que soit l'autorité de ce collège, il est néanmoins obligé de prendre l'avis du peuple dans les affaires qui concernent l'administration de la république. Dans les punitions qui se doivent infliger, à ceux qui dans le gouvernement des affaires publiques ont commis des crimes dignes de mort, il ne peut rien statuer que le peuple ne l'ait auparavant confirmé. Il en est de même des choses qui concernent le sénat lui-même ; car si quelqu'un propose une loi qui tende à retrancher quelque chose de la puissance dont le sénat est en possession, ou à détruire sa prééminence et sa dignité, ou à lui ôter de ses biens, le peuple est en droit de la recevoir ou de la rejeter. De plus, qu'un seul tribun s'oppose aux résolutions du sénat, celui-ci ne peut passer outre ; il ne peut pas même s'assembler, si un de ces magistrats s'y oppose. Or, le devoir de ces magistrats est de ne rien faire que ce qui plaît au peuple, et de consulter en tout sa volonté. Tout ce système retient l'autorité des sénateurs dans de justes bornes, et les oblige à avoir des égards pour le peuple.
- De son côté, le **peuple** est dans la dépendance du sénat, et, soit dans les affaires particulières, soit dans les affaires publiques, il faut qu'il prenne son avis. Il y a dans toute l'Italie grand nombre d'ouvrages publics dont les censeurs sont chargés : érection de nouveaux édifices, réparation des anciens, levée d'impôts sur les rivières, les ports, les jardins, les mines, les terres, en un mot, tout ce qui est renfermé dans l'étendue de la domination des Romains, tous ces ouvrages, c'est le peuple qui les fait, en sorte qu'il n'y a presque personne qui n'y participe en quelque chose. Les uns les prennent à ferme des censeurs, les autres s'associent avec les fermiers ; ceux-ci sont cautionnés, ceux-là engagent pour les autres leurs biens au public, et le petit peuple travaille. Or, tous ces travaux sont sous les ordres et la direction du sénat. Il prolonge les termes ; il fait des remises quand il est arrivé quelque accident ; il casse les baux, si l'on ne peut les exécuter ; enfin il se rencontre mille circonstances où le sénat peut ou nuire beaucoup, ou rendre de grands services à ceux qui sont chargés des travaux publics, puisque c'est à lui que tous ces ouvrages se rapportent. Son principal privilège est qu'on choisit dans son sein les juges de la plupart des différends tant particuliers que publics, pour peu qu'ils soient importants. Ainsi chacun recherche sa protection et se garde bien de désobéir à ses ordres, dans la crainte que dans la suite il n'ait besoin de son secours. On obéit avec la même soumission aux ordres des consuls, parce que tous en général et chacun en particulier doivent en campagne tomber sous leur puissance.

Chaque corps de l'état peut donc ainsi nuire ou être utile à l'autre, et de là il arrive qu'**agissant tous de concert, ils sont inébranlables** ; et c'est ce qui donne à la république romaine un avantage infini sur toutes les autres. Qu'une guerre étrangère la menace et la presse jusqu'à obliger les trois corps de l'Etat à concourir ensemble à son salut et à s'aider mutuellement, cette union lui donne tant de force, qu'aucune mesure utile n'est négligée. Tous les citoyens alors mettent leurs pensées en commun. Rien qui ne se fasse à temps et à point nommé, parce que tous en général et chacun en particulier font leurs efforts pour exécuter ce qui a été résolu. C'est pour cela que cette république est invincible, et qu'elle vient à bout de tout ce qu'elle entreprend. Mais quand les Romains, délivrés des guerres étrangères et jouissant tranquillement de leur fortune prospère et de l'heureuse abondance que leurs conquêtes leur ont procurées, abusent de leur bonheur et en deviennent insolents, comme il arrive d'ordinaire, c'est alors qu'on voit cette république tirer de sa constitution même le remède à ses maux. Car, aussitôt qu'une partie, s'élevant orgueilleusement au-dessus des autres, veut s'arroger plus de pouvoir et d'autorité qu'elle n'en doit avoir, comme elle ne peut suffire à elle-même, et que toutes peuvent réciproquement s'opposer aux volontés les unes des autres, il faut qu'elle se contienne dans les bornes prescrites et demeure dans l'égalité, retenue qu'elle est d'un côté par la résistance des autres parties, et de l'autre par la crainte qu'elle a toujours qu'on ne vienne l'attaquer. Ainsi tout dans cette république se conserve toujours dans le même état.