JULIEN DUBOULOZ

FORMES ET ENJEUX DE LA GESTION QUOTIDIENNE DU TERRITOIRE URBAIN DANS LA CITÉ TARDIVE

Les études relatives aux finances municipales et plus particulièrement à l'administration du patrimoine immobilier de la cité sont l'occasion de mesurer les jeux de forces entre communautés locales et autorité centrale, en passant par une analyse des organes et des procédures de contrôle mis en places à l'échelle du municipe.

À titre d'illustration, dans une documentation et une bibliographie importantes[1], nous avons retenu quatre constitutions empruntées au *Code Théodosien*, promulgué à Rome en 438[2]. Ces éléments de législation impériale présentent une unité certaine de temps et de lieu, puisque les constitutions sont toutes données par Honorius pour l'Occident, peut-être même pour la seule Italie, entre juillet 395 et septembre 405. Mais elles sont aussi caractérisées par leur unité thématique, puisque toutes traitent de la gestion du patrimoine immobilier urbain de la cité, qu'il s'agisse de l'entretien de la parure monumentale ou de l'exploitation des terrains et bâtiments communaux – mais les deux questions sont, comme nous le verrons, liées.

Par ordre chronologique, la première constitution (*C. Th.*, 15, 1, 33, de 395) traite de l'affectation des revenus des *loca* et *fundi* de la *res publica* à l'entretien des *opera publica* ; la seconde (*C. Th.*, 10, 3, 5, de 400) de l'exploitation des *aedes publicae* et des *loca* des *res publicae* sous forme de location à durée indéterminée (*perpetua conductio*) ; la troisième et la quatrième (*C. Th.*, 15, 1, 41, de 401 et 43, de 405) de la procédure de concession de *loca publica* à des particuliers, là encore moyennant versement d'une *pensio*.

[1] Pour le Haut-Empire, on rentiendra les contributions de G. Camodeca, « Ricerche sui *curatores rei publicae* », dans *ANRW*, 2, 13, Berlin-New York, 1980, p. 453-534 ; F. Jacques, *Le privilège de liberté. Politique impériale et autonomie municipale dans les cités de l'Occident romain (161-244 ap. J.-C.)* (Collection de l'École française de Rome, 76), Rome, 1984 ; W. Eck, « Der Euergetismus im Funktionszusammenhang der kaiserzeitlichen Städter », dans M. Christol, O. Masson éd., *Actes du X^e^ Congrès international d'épigraphie grecque et latine (Nîmes, 4-9 oct. 1992)*, Paris, 1997, p. 305-331, part. p. 307-315, pour un point de vue nuancé sur le rôle respectif des dépenses menées par la cité et par les évergètes ; Id., *L'Italia nell'impero romano. Stato e amministrazione in epoca imperiale* (Documenti e Studi, 25), Bari, 1999, p. 209-231. Pour la période tardive, G. A. Cecconi, *Governo imperiale e élites dirigenti nell'Italia tardoantica. Problemi di storia politico-amministrativa (270-476 d.C.)* (Biblioteca di *Athenaeum*, 24), Côme, 1994, p. 127-129, interprète, à juste titre, la législation contenue dans les *Codes* comme la manifestation de comportements de concurrence et de dépense inconsidérée, désastreux pour la gestion des finances publiques.

[2] Nous travaillons sur l'édition des *Theodosiani libri XVI cum constitutionibus sirmondianis* de Th. Mommsen et P. Krüger, 2 vol. (I, 1. *Prolegomena* ; I, 2. *Textus cum apparatu*), Berlin, 1904 (Hildesheim, 2000).

Abordant des textes de datation aussi basse, nous nous trouvons inévitablement face au problème du devenir de la cité en Italie, au moment et à la suite des invasions. À côté d'évaluations fondées sur la documentation archéologique et historique[3], le corpus juridique a joué un rôle important dans une réflexion sur l'urbanisme tardif[4]. Cependant l'exploitation comme document historique de sources à caractère normatif, énonçant une réglementation pour une circonscription déterminée et à une date précise, pose un double problème de mise en perspective historique. Il s'agit en effet, d'une part, d'interpréter chaque *lex* par rapport à la législation précédente, dont il n'est pas sûr que toutes les étapes aient été retenues par les compilateurs du V^e^ siècle ; d'autre part, derrière le vocabulaire parfois abstrus de la chancellerie, il convient de déterminer quel est le véritable enjeu de la constitution, en distinguant ce qui relève des circonstances et des attendus, de ce qui relève de la norme positive et de ce qui relève du dispositif de son application.

Nous proposons donc une double lecture de ces documents : dans un premier temps, nous définirons quels sont la nature et le contenu concret des droits dont disposent les cités sur les biens immobiliers qui leurs sont affectés. Puis, dans un second temps, nous représenterons les rapports de force à l'intérieur desquels se trouve prise la cité dans la gestion quotidienne de son « patrimoine immobilier ». Alors que l'autorité centrale a effectivement la mainmise sur les biens des cités, comme l'indique l'existence même de telles constitutions de portée générale, son intervention, comme nous allons le voir, est aussi largement destinée à garantir l'identité des communautés locales et la permanence de leur droit sur le sol public.

[3] À côté du tableau analytique de B. Ward-Perkins, *From Classical Antiquity to the Middle Ages. Urban Public Building in Northern and Central Italy AD 300-850*, Oxford, 1984, on trouve une présentation de la documentation sur la situation économique et urbanistique des cités d'Italie centrale et méridionale au Bas-Empire chez L. Cracco Ruggini, « Changing fortune of the italian city from Late Antiquity to Middle Ages », *RFIC*, 105, 1977, p. 448-461 ; C. Pavolini, « Le città dell'Italia suburbicaria », dans A. Momigliano, A. Schiavone éd., *Storia di Roma*, III. *L'età tardoantica*, II. *I luoghi e le culture*, Turin, 1993, p. 177-198, part. p. 194, présentant un point de vue très modéré sur la crise des centres urbains avant la fin du IV^e^ siècle et L. Cracco Ruggini, *Economia e società nell'« Italia annonaria ». Rapporti fra agricoltura e commercio dal IV al VI sec. d.C.* (Fondazione Guglielmo Castelli, 30), Milan, 1995[2], p. 74-84.

[4] Un examen de l'ensemble de ces textes est proposé par Y. Janvier, *La législation du Bas-Empire romain sur les édifices publics* (Publications des Annales de la Faculté de Lettres, Aix-en-Provence. Travaux et Mémoires, 56), Aix-en-Provence, 1969. Aux interprétations traditionnelles, en termes de crise, représentées par ce dernier, par C. Kunderewicz, « La protection des monuments d'architecture antique », dans *Studi in onore di E. Volterra*, 4, Milan, 1971, p. 137-153 et par M. De Dominicis, « Quelques remarques sur le bâtiment public à Rome dans les dispositions normatives du Bas-Empire », dans *Atti dell'Accademia Romanistica Constantiniana. I° Convegno internazionale (Spello-Foligno-Perugia, 18-20 sett. 1973)*, Pérouse, 1975, p. 119-159, on opposera fructueusement les analyses récentes de R. Lizzi, « Paganesimo politico e politica edilizia : la *Cura Vrbis* nella tarda antichità », dans *Atti dell'Accademia Romanistica Constantiniana. XIII Convegno internazionale in memoria di A. Chastagnol (Perugia, 1997)*, Naples, 2001, p. 671-707, part. p. 680-682, qui lit la législation de manière beaucoup plus organique, dans une perspective de « droit administratif », comme document pour une définition de l'autorité des différentes instances et dans une perspective politique, autour du problème de la protection de la monumentalité païenne.

L'exploitation de domaines communaux ou de *loca publica* sous forme de location à titre perpétuel, de *ius perpetuum*, contre versement d'un loyer annuel, désigné comme *pensio* ou *canon*, n'est certes pas une nouveauté, puisqu'elle est déjà attesté au II^e^ siècle comme une pratique courante, dans le manuel de Gaius et puisqu'une riche documentation juridique et épigraphique en rend compte[5]. Pour la période tardive, Roland Delmaire a opposé les baux emphytéotiques et le *ius perpetuum* comme deux formes de location à long terme, dont la première prévoit la mise en valeur du terrain, tandis que la seconde, propre à l'Occident, regarde des domaines dont le revenu est stable et permanent[6]. Dans son contenu, le droit des perpétuaires est très proche du *dominium* traditionnel, en particulier parce qu'il peut être transmis par contrat entre vifs ou par voie de succession, mais il n'en reste pas moins que le recours à la figure de la *locatio-conductio* désigne sans ambiguïté le droit comme personnel, contractuel et révocable[7].

Toutefois – et c'est là que se noue la problématique de ces constitutions – elles portent sur le rôle joué par la cité dans l'exploitation de son territoire urbain, aussi bien au niveau des *municipes* qu'au niveau des membres de la curie ou des corporations reconnues publiquement, désignées par les termes *corporati* et *collegiati*. Les deux expressions clés dont nous essaierons de rendre compte dans la suite de notre exposé sont, dans *C. Th.*, 10, 3, 5 : *sub perpetua conductione (...) penes municipes, collegiatos et corporatos urbium singularum conlocata permaneant* et dans *C. Th.*, 15, 1, 41 : *curiales et collegiati submotis conpetitoribus teneant adque custodiant.*

Un premier point à déterminer est celui du type de droit qui se trouve défini par des termes aussi généraux que *permanere*, *tenere* ou *custodire*. À travers une étude lexicale et juridique, c'est en réalité le droit de disposition sur les *loca publica* concédés aux différentes instances de la cité qui est en question.

On pourrait supposer que les constitutions *C. Th.*, 10, 3, 5 ; 15, 1, 41 et 43 sont destinées à confirmer voire à rétablir le *dominium* de la cité en tant qu'organisme politique sur son patrimoine immobilier urbain. Certes, la prise de contrôle par l'autorité impériale sur la gestion financière des cités, qui trouve son origine dans la création des *curatores rei publicae*, dans les premières années

[5] Gaius, 3, 145 : *Si qua res in perpetuum locata sit, quod euenit in praediis municipum quae ea lege locantur.* La documentation est rassemblée, dans le récent colloque *Il capitolo delle entrate nelle finanze municipali in Occidente ed in Oriente. Actes de la X^e^ rencontre franco-italienne sur l'épigraphie du monde romain (Rome, 27-29 mai 1996)* (Collection de l'École française de Rome, 256), Rome, 1999, dans les synthèse de G. Camodeca, « Un nuovo decreto decurionale puteolano con concessione di *superficies* agli Augustali e le entrate cittadine da *solarium* », p. 1-23, part. p. 13 ; D. Nonnis, C. Ricci, « *Vectigalia* municipali ed epigrafia : un caso dall'Hirpinia », p. 41-59, part. p. 51-53 et 57 ; G. Paci, « Proventi da proprietà terriere esterne ai territori municipali », p. 61-72, part. p. 69-72.

[6] R. Delmaire, *Largesses sacrées et* Res privata. *L'*aerarium *impérial et son administration du IV^e^ au VI^e^ siècle* (Collection de l'École française de Rome, 121), Rome, 1989, p. 659-668.

[7] R. Delmaire, *Largesses sacrées*, cit. *supra*, p. 667-668 et, pour la configuration de ce droit permanent sur le sol d'autrui, J. M. Rainer, « *Superficies* und Stockwerkseigentum im klassischen römischen Recht », *ZRG*, 106, 1989, p. 327-357, part. p. 329-333.

du IIe siècle, n'a cessé de se faire plus pressante. Au moins depuis 358, sous Constance II, malgré une brève parenthèse en 362-363, sous Julien, la caisse de l'*aerarium* exerce son contrôle sur les biens fonds des cités[8]. Mais deux arguments suggèrent que le passage des terrains et des bâtiments dont il est question ici sous la tutelle de l'autorité centrale n'a pas réellement été formulé comme un transfert de *dominium*. Le premier nous est donné par les constitutions que nous examinons, qui réfèrent toujours les bâtiments en question à la *res publica* locale (*C. Th.*, 15, 2, 33 ; *C. Th.*, 10, 3, 5). Le second argument relève proprement du droit : si les cités peuvent être propriétaires d'un certain nombre de biens meubles *(pecunia)* et immeubles *(praedia)*, la monumentalité publique urbaine, les forums, les thermes, les théâtres, les murailles sont exclus de toute façon d'un rapport de *dominium*, comme le montre une jurisprudence remontant au moins aux premières années du Ier s. ap. J.-C.[9] Mais si ces *res in usu publico*, constitutives de la cité, ne lui sont pas disponibles, elles n'entrent pas pour autant dans le patrimoine du *populus Romanus* ni de l'empereur, mais sont exclues radicalement de tout *commercium*, en tant que *res nullius in bonis*[10]. Or, mis à part les *loca* et *fundi rei publicae* dont les revenus sont affectés aux *opera* ou aux *moenia publica* (*C. Th.*, 15, 1, 33), c'est-à-dire à la monumentalité urbaine[11], les trois autres constitutions que nous étudions ont pour objet des espaces qui, à travers des dénominations

[8] Entre les dernières années du IIIe siècle et les premières années du Ve siècle sont attestées une série de constitutions sur la gestion des domaines immobiliers et fonciers des cités, ces dernières se voyant confisquer jusqu'au deux tiers de leurs revenus et imposer l'investissement du reste dans des dépenses d'entretien de l'apparat urbain, voir A. Chastagnol, « La législation sur les biens des villes au IVe siècle à la lumière de l'inscription d'Éphèse », dans *Atti dell'Accademia Romanistica Constantiniana. VI Convegno internazionale (Spello, 1983)*, Città di Castello, 1986, p. 77-104 ; R. Delmaire, *Largesses sacrées*, cit. *supra*, p. 648-657 et Cl. Lepelley, « Témoignages épigraphiques sur le contrôle des finances municipales par les gouverneurs à partir du règne de Dioclétien », dans *Il capitolo delle entrate*, cit. *supra*, p. 235-247.

[9] Sur ce point, voir R. Orestano, *Il « problema delle persone giuridiche » in diritto romano*, I, Turin, 1968, p. 295-319 ; Y. Thomas, « La valeur des choses. Le droit romain hors la religion », *Annales (ESC)*, 57, 2002, p. 1431-1462. Nous nous permettons aussi de renvoyer à notre article paru dans les *MEFRA*, 115, 2003, 2, p. 921-957, sur les *loca publica* dans les textes normatifs du Ier siècle av. J.-C. au IIIe siècle ap. J.-C.

[10] Comme le montrent R. Orestano, *Il « problema »*, cit. *supra*, p. 298-304 et U. Robbe, *La differenza sostanziale fra* « res nullius » *e* « res nullius in bonis » *e la distinzione della* « res » *pseudomarcianea*, 1 (Pubblicazioni dell'Istituto di Scienze giuridiche, economiche, politiche e sociali della Università di Messina, 112), Milan, 1979, p. 109-112 et p. 893-896, contre les théories de R. Saleilles, « Le domaine public à Rome et son application en matière artistique », *RHDFE*, 12, 1888, p. 497-575, part. p. 501-504, et de B. Eliachévitch, *La personnalité juridique en droit privé romain*, Paris, 1942, p. 13-14, qui voient dans les *res in usu publico* une forme de patrimoine, de domaine public de l'État, dont la spécificité, d'après R. Saleilles, « Le domaine public », cit. *supra*, p. 539-543 tiendrait seulement dans leur destination d'usage.

[11] Pour un sens large de *moenia*, voir J. Peyras, « Statut des villes et territoire des cités : le mot *« urbs »* et ses dérivés chez les arpenteurs romains », dans M. Clavel-Lévêque, R. Plana éd., *Cité et territoire. Colloque européen (Béziers, 14-16 octobre 1994)* (Centre de Recherches d'Histoire ancienne, 145 ; Espaces et Paysages, 5 ; Annales littéraires de l'Université de Besançon, 565), Paris, 1995, p. 33-66, part. p. 36-37 et 39.

différentes[12], ont pour point commun d'être situés à l'intérieur des murailles ou du moins du *pomerium* et surtout de ne pas être désignés comme des *praedia*, des *fundi* ou *possessiones*, termes traditionnellement utilisés dans la législation tardive pour désigner le patrimoine foncier et immobilier des cités ou des temples[13]. Notre hypothèse est donc que les espaces urbains en question relèvent, dans toute l'acception juridique du terme, de ces *loca publica* qui constituent l'espace et la monumentalité publics de la ville et bénéficient de ce fait d'un statut de « non-patrimonialité ». De sorte que l'autorité de la *Res priuata* impériale sur les biens des cités est d'ordre administratif, comptable et ne doit en aucune façon être entendue ici comme l'exercice d'un *dominium* sur un ensemble de domaines, mais seulement, à côté du droit de prise sur une partie des revenus des *praedia* municipaux, dans le cas qui nous intéresse, comme une forme d'intervention sur des objets hors patrimoine, les *loca publica* des territoires urbains des municipes[14]. De fait, ni la cité sur le territoire et à l'intérieur des murailles de laquelle se trouvent ces *loca* ni les éventuels titulaires d'un *ius perpetuum* sur eux ne peuvent non plus être considérés comme *domini*, propriétaires.

Dès lors, il est également peu probable que les constitutions portent sur une restitution de l'ensemble des revenus des espaces et des domaines urbains aux cités. Certes, comme nous l'avons dit, une législation ancienne, qui remonte à la deuxième moitié du IV^e^ siècle au plus tard, a assuré la mainmise de l'État

[12] Respectivement : bâtiments *(aedificia)*, jardins *(horti)* et terrains non bâtis des bâtiments publics *(areae aedium publicarum)*, *loca rei publicae* sis à l'intérieur du *pomerium* et immeubles relevant du *ius templorum* (*C. Th.*, 10, 3, 5) ; bâtiments publics *(aedificia publica)* ou relevant du *ius templorum*, *locus publicus* ou parcelles de terrains à bâtir non construits et sans usage ni ornement pour la cité *(areae uacantes, quae nullum usum ciuitatibus ornatumque praeberent)* (*C. Th.*, 15, 1, 41) ; *loca publica* (*C. Th.*, 15, 1, 43).

[13] Pour une liste complète des textes relatifs aux domaines des cités, voir R. Delmaire, *Largesses sacrées*, cit. *supra*, p. 645. À titre d'exemple, nous retenons : *C. Th.*, 5, 14, 33 (Théodose I^er^, Orient, 393) : *praedia* ; *C. Th.*, 5, 14, 36 (Arcadius et Honorius, 396-405) : *fundi* ; *C. Th.*, 10, 3, 1 (Julien, Orient, 362) : *possessiones* ; *C. Th.*, 10, 3, 2 (Valentinien I^er^, Occident, 372) : *praedia et saltuus* ; *C. Th.*, 10, 3, 4 (Théodose I^er^, Orient, 383) : *fundus, qui ex publico uel templorum iure descendit* ; *C. Th.*, 10, 10, 24 (Arcadius, Orient, 406, d'après O. Seeck, *Regesten der Kaiser und Päpste für die Jahre 311 bis 476 n. Chr. Vorarbeit zu einer Prosopographie der christlichen Kaiserzeit*, Stuttgart, 1919 (rééd. Francfort, 1984), p. 311) : *possessiones* ; *C. Th.*, 11, 28, 14 (Honorius, Occident, 423) : *praedia* ; *C. Th.*, 15, 1, 9 (Julien, Orient, 362) : *ergasteria publica* ; *C. Th.*, 15, 1, 32 (Honorius, Occident, 395) : *fundi iuris rei publicae*, affectés à l'entretien de la monumentalité urbaine, etc. Le sens de *ergasteria*, boutique, atelier est attesté par G. Husson, OIKIA. *Le vocabulaire de la maison privée en Égypte d'après les papyrus grecs* (Université de Paris IV – Paris-Sorbonne, série « Papyrologie », 2), Paris, 1983, p. 84-86 et C. Saliou, *Le traité d'urbanisme de Julien d'Ascalon* (Travaux et Mémoires du Centre de Recherche d'Histoire et Civilisation de Byzance, Collège de France. Monographies, 8), Paris, 1996, p. 44-45.

[14] E. Lo Cascio, « *Patrimonium*, *ratio privata*, *Res privata* », dans *Il* princeps *e il suo impero. Studi di storia amministrativa e finanziaria romana* (Documenti e Studi, 26), Bari, 2000, p. 97-149, part. p. 142-143, défend déjà une acception administrative de la *ratio*, de la *Res priuata* ; R. Delmaire, *Largesses sacrées*, cit. *supra*, distingue lui aussi les « domaines de l'État et de l'empereur » (p. 597-598), soit la partie patrimoniale de la *Res priuata*, objet de disposition, des biens des temples et des cités qui sont seulement « administrés par les services financiers » de la *Res priuata* ou des *Sacrae largitiones* (p. 641).

sur les revenus fonciers et immobiliers des cités. En Occident, est attesté, à partir de 374, un partage des revenus des *fundi rei publicae* entre deux tiers, destinés à la caisse des *Sacrae Largitiones* et un tiers, restitué aux cités[15]. La constitution *C. Th.*, 15, 1, 33 ne dit pas autre chose et se réfère justement à l'autorité de Valentinien Ier. Certes, la cité procède elle-même au partage des revenus de ses domaines, comme le suggère l'expression *ordines ciuitatum ad reparationem moenium publicorum nihil sibi amplius nouerint praesumendum*. Mais, sur ce tiers ristourné, l'autonomie des cités reste très limitée. La constitution établit en effet que le tiers du revenu adéré, c'est-à-dire transposé en monnaie et de ce fait, probablement fixe, doit être affecté exclusivement aux dépenses d'urbanisme. Or, à la fin de la constitution *C. Th.*, 15, 1, 41, la phrase *pensiones autem (...) rationabiliter impositas reparationi iubemus proficere ciuitatis* indique explicitement que les revenus des nouvelles concessions de terrains publics urbains devront être consacrés au même usage. Cela veut-il dire que les cités ont pu, pendant un certain temps, perdre l'ensemble du revenu de leurs domaines et de leur *loca* urbains ? S'il s'agissait d'une décision officielle, il faudrait supposer qu'elle n'a eu d'effet qu'entre 395 (*C. Th.*, 15, 1, 33) et 401 (*C. Th.*, 15, 1, 41), ce que rien ne confirme[16]. À y regarder de plus près, les dernières lignes de la constitution de 401 semblent suggérer que les revenus des nouvelles concessions passeront tout entiers à la cité et que seuls les arriérés doivent être versés à l'*aerarium*[17]. On pourrait certes penser à une suspension effective des paiements due aux désordres que connaît l'Italie. Mais l'émission des constitutions pourrait aussi bien correspondre à un programme de révision général des *loca publica* et des *pensiones* qui en sont attendues, comme l'indique l'expression *saluo dumtaxat canone, quem sub examine habitae discussionis constitit adscriptum*, dans la constitution de 395. Une des spécificités de ces textes législatifs pourrait même porter justement sur l'affectation aux cités de l'ensemble des revenus sur les nouvelles concessions, en raison de leur nature particulière, puisqu'elles portent sur des *loca publica*.

La question des concessions ouvre alors vers deux autres interprétations : les constitutions de 400 et 401 pourraient confirmer le droit des cités à procéder elles-mêmes à la mise en location, plutôt que l'autorité impériale – en

[15] R. Delmaire, *Largesses sacrées*, cit. *supra*, p. 653, d'après *C. Th.*, 4, 13, 7 (Valentinien Ier, Occident, 374, d'après O. Seeck, *Regesten*, cit. *supra*, p. 244).

[16] La constitution de Valentinien III au préfet du Prétoire d'Italie et d'Illyricum, Nicomaque Flavien (cf. *PLRE*, 1, p. 345-347) donnée à Ravenne en 431 (*C. Just.*, 4, 61, 13) fait encore allusion au versement de deux tiers des revenus des cités au trésor comme à une disposition ancienne.

[17] *Pensiones autem, quae deinceps sublatae a competitoribus fuerint, rationabiliter impositas reparationi iubemus proficere ciuitatis, exceptis uidelicet pensionibus praeteriti temporis, quae iam solemniter sacro priuatoque debentur aerario*. L'expression « *sacro priuatoque aerario* » désigne, d'après R. Delmaire, *Largesses sacrées*, cit. *supra*, p. 7, les deux éléments constitutifs de l'*aerarium*, la caisse des Largessses sacrées et la *Res priuata*. C'est donc par inadvertance que ce dernier (*ibid.*, p. 653) semble ne reconnaître dans *C. Th.*, 15, 1, 41 que la *Res priuata* et y voit un particularisme, étant donné qu'en Occident les revenus des *fundi* municipaux passent aux *Sacrae largitiones*, ce qui contribue à les distinguer des biens impériaux. La constitution n'entre pas dans le détail.

l'occurrence, les bureaux palatins chargés de la gestion des *Sacrae Largitiones* – ou bien encore elles pourraient confirmer le droit des citoyens de chaque cité à se porter locataire des domaines. L'enjeu porte alors soit sur la personne des bailleurs soit sur celle des locataires. Comme nous allons le voir, les documents se prononcent probablement sur la position de la cité et de ses membres à la fois comme bailleurs et comme locataires.

Un premier élément suggère que les constitutions *C. Th.*, 10, 3, 5 ; 15, 1, 41 et 43 ont pour thème central la personne des locataires, ce qui est aussi l'interprétation proposée par Roland Delmaire dans *Largesses sacrées et Res privata*[18]. Il s'agit de la mention de demandes extérieures, par exemple, dans la constitution de 400 : *omni uenientis extrinsecus atque occulte conductionis adtemptatione submota*. Le terme *conductio* indique que sont envisagés les candidats à la location, par opposition à *locatio*, qui désigne le même contrat du point de vue du bailleur. *Extrinsecus* ne peut signifier alors que des personnes extérieures à la cité.

Un problème se pose alors de mise en perspective de ces constitutions d'Honorius avec la législation antérieure. En effet, de nombreux extraits de jurisprudence et de législation, s'échelonnant entre les premières décennies du III^e^ siècle et les années 380, indiquent que les décurions d'une cité n'ont en principe pas le droit de se porter fermiers des contributions ou locataires des domaines publics[19]. On trouve encore dans une constitution de Valentinien I^er^, donnée pour l'Occident (*C. Th.*, 10, 3, 2) en 372, l'interdiction expresse faite à tout membre d'une curie de devenir *conductor* de *praedia*, de *saltus* ou de *loca* d'une cité, que ce soit la sienne ou une autre. Une interprétation de cette interdiction est donnée par une glose de la constitution de 372, intégrée dans l'édition du *Code Théodosien* et qui est attribuable à un commentateur du V^e^ siècle. L'explication donnée est que des décurions pouvaient chercher à devenir fermiers de l'impôt ou locataires de biens communaux ou relevant du domaine impérial pour échapper à l'affectation à la curie *(ne sub hac occasione seruitia curiae debita non impendant)*. Le mécanisme d'exemption n'est pas autrement détaillé. Le juriste Jacques Godefroy, dans son grand commentaire paru en 1583, suggère que, pour éviter de possibles détournements sur les impôts ou les loyers, les locataires de domaines publics auraient pu être automatiquement écartés des charges civiques[20]. Une interprétation plus prudente pourrait être que, dans l'évaluation de la capacité

[18] R. Delmaire, *Largesses sacrées*, cit. *supra*, p. 644.

[19] R. Delmaire, *Largesses sacrées*, cit. *supra*, p. 656-657, d'après Marcianus 1, *De iudiciis publicis* (*Dig.*, 50, 2, 4, pr.) ; Ulpien 3, *Opiniones* (*Dig.*, 50, 8, 2, 1) ; *C. Just.*, 11, 59, 5 ; *C. Th.*, 10, 3, 4 (Théodose I^er^, Orient, 383) ; *C. Th.*, 12, 1, 97 (Théodose I^er^, Orient, 383).

[20] J. Godefroy, *Codex Theodosianus cum perpetuis commentariis...*, *Ad C. Th.*, 12, 1, 97, vol. 3, p. 470, dans l'édition de G. Weidmann, Leipzig, 1738 ; R. Delmaire, « Cités et fiscalité au Bas-Empire. À propos du rôle des curiales dans la levée des impôts », dans Cl. Lepelley éd., *La fin de la cité antique et le début de la cité médiévale de la fin du III^e^ s. à l'avènement de Charlemagne. Actes du colloque Paris X-Nanterre, 1-3 avril 1993* (Munera, 8), Bari, 1996, p. 59-70, évalue la tension entre la position des curiales comme collecteurs de l'impôt et la pression sur eux de l'autorité de tutelle impériale.

censitaire qui déterminait la qualification *(idoneitas)* à être appelé à la curie[21], n'étaient pas prises en compte les terres communales ou relevant du domaine impérial prises en charge à titre perpétuel, de sorte que des particuliers pouvaient être tentés de multiplier les baux sur les terres publiques, afin de réduire leur fortune disponible à une affectation à la curie[22]. Quoi qu'il en soit, les constitutions qui nous intéressent sembleraient correspondre alors un changement profond de politique, puisqu'elles établissent non seulement que ne peuvent être admis que des locataires locaux – ce qui en soi n'entre pas en contradiction avec la législation antérieure – mais surtout, que les curiales peuvent être désignés locataires des édifices publics.

À la vérité, d'ailleurs, la constitution de 400 mentionne seulement les *municipes*, les *collegiati* et les *corporati urbium singularum* (*C. Th.*, 10, 3, 5) et c'est celle de 401 qui évoque *curiales* et *collegiati* (*C. Th.*, 15, 1, 41). Ce flottement, qui ne nous paraît pas être l'objet principal des constitutions, pourrait être l'illustration d'une évolution déjà sensible dans les années 370. D'autres lois indiquent en effet qu'il n'était pas rare que l'on recourût aux décurions pour louer les terres communales, en particulier celles auxquelles étaient affectés, du point de vue fiscal, les terres stériles et les *agri deserti*, donc qui connaissaient une augmentation des contributions sans croissance du revenu[23]. On ne doit pas en effet sous-estimer l'argument de la prudence qui consiste à choisir des locataires sur lesquels la cité est assurée de pouvoir exercer assez de contrôle, aussi bien quant à leur solvabilité au moment de l'établissement du contrat que pour l'éventuelle saisie des arriérés ou d'une hypothèque, en cas d'impayé. Dans cette mesure, ces constitutions d'Honorius seraient destinées aussi à garantir les revenus des cités.

Cependant c'est, croyons-nous, dans la nature des espaces en jeu qu'il faut trouver un critère discriminant, ce qui n'empêche pas que parallèlement les membres de la curie aient pu avoir accès aux *fundi* et aux *agri* de leur municipe.

[21] Sur la question des modes d'affectation à la curie au Bas-Empire, dans une bibliographie très vaste, citons J. Gaudemet, « Constantin et les curies municipales », *Iura*, 2, 1951, p. 44-75, part. p. 73-75, nuancé successivement par M. Nuyens, *Le statut obligatoire des décurions dans le droit constantinien*, Louvain, 1964, p. 293-301 ; W. Schubert, « Die rechtliche Sonderstellung des Dekurionen (Kurialen) in der Kaisergesetzgebung des 4.-6. Jahrhunderts », *ZRG*, 86, 1969, p. 287-333, part. p. 309-333 et F. Jacques, « "*Obnoxius curiae*". Origines et formes de l'astreinte à la cité au IV^e^ siècle de notre ère », *RHDFE*, 63, 1985, p. 303-328 ; pour les *collegia*, nous renvoyons aux synthèses de B. Sirks, *Food for Rome. The Legal Structure of the Transportation and Processing of Supplies for the Imperial Distributions in Rome and Constantinople* (Studia Amstelodamensia ad Epigraficam, Ius Antiquum et Papirologicam Pertinentia, 31), Amsterdam, 1991, p. 128 ; L. De Salvo, *Economia privata e pubblici servizi nell'impero romano. I Corpora Naviculariorum* (Kleio, 5), Messine, 1992, p. 529-539 ; L. Cracco Ruggini, *Economia e società*, cit. *supra*, p. 135-136 et n. 371, p. 136-137. Le débat se développe sur l'équilibre entre les aspects personnels et patrimoniaux de l'attachement aux sénats locaux et aux corporations.

[22] Déjà une constitution de Constance, donnée à Antioche en 342, établit que tout *conductor* du domaine impérial qui possède, par ailleurs, 25 jugères de terres en propriété privée *(priuato dominio)* peut être appelé à la curie (*C. Th.*, 12, 1, 33).

[23] R. Delmaire, *Largesses sacrées*, cit. *supra*, p. 656-657, d'après *C. Just.*, 11, 59, 5 (Gratien, Gaule, 376) et *C. Th.*, 10, 3, 4 (Théodose I^er^, Orient, 383) et en s'appuyant aussi sur *C. Th.*, 15, 1, 41.

On remarquera en effet l'insistance sur la position des espaces à l'intérieur des murailles ou même à leur contact[24] : il ne peut guère s'agir de domaines urbains à proprement parler et, comme nous l'avons suggéré, les espaces et bâtiments ainsi désignés relèvent très probablement des *loca publica* et non du patrimoine de la cité.

Dans ces conditions, mis à part la constitution *C. Th.*, 15, 1, 33, qui traite de l'affectation des revenus des domaines municipaux, les trois autres relèvent d'une procédure attestée déjà sous le Haut-Empire, qui est celle de l'assignation de *loca publica* urbains à des particuliers ou à des groupes publics. On sait en effet que, à Rome comme dans les autres cités, si l'ouverture publique et l'usage collectif de tous les monuments, à commencer par les portiques publics, faisaient l'objet d'une étroite surveillance de la part de magistrats ou de curateurs spécialisés, il était juridiquement parfaitement admis de demander aux autorités locales ou aux représentants impériaux la concession d'usage de parcelles d'espace public[25], soit dans un intérêt personnel soit pour y construire des bâtiments d'usage public sur un *locus datus decreto decurionum*[26]. L'évocation des membres de collèges pourrait ainsi être une allusion aux demandes de concessions, attestées par l'épigraphie, d'espaces définis dans des monuments civils ou des temples, afin de procéder à l'aménagement de lieux de réunion pour les membres d'une corporation[27].

Nous en venons alors au deuxième point de cet exposé, qui est celui du jeu, dans la procédure d'assignation des *loca publica*, entre les diverses instances du pouvoir impérial – incarnées ici par les *officia palatina*, mais aussi par le Préfet du prétoire[28], destinataire des constitutions – et les différents intérêts locaux.

Il est extrêmement significatif de voir revenir dans des constitutions aussi tardives un vocabulaire et des principes identiques à ceux à l'œuvre dans l'assignation des *loca publica* au II^e^ et au III^e^ siècles. On lit en effet qu'une parcelle

[24] *C. Th.*, 10, 3, 5 : *quae aut includuntur moenibus ciuitatum aut pomeriis sunt conexa* ; *C. Th.*, 15, 1, 41 : *intra muros posita uel etiam muris cohaerentia.*

[25] La traduction de *locus* par parcelle, bâtie ou non, est déjà proposée par Y. Janvier, *La législation*, cit. *supra*, p. 73-74.

[26] Sur les principes juridiques du régime traditionnel des concessions, voir G. Branca, *Le cose* extra patrimonium humani iuris, Trieste, 1940, p. 128-131 et U. Robbe, *La differenza sostanziale*, cit. *supra*, p. 743-750. Pour Rome, à propos des magistrats, voir Th. Mommsen, *Le droit public romain*, 4, Paris, s. d. [1892], p. 122 sur le rôle des censeurs, p. 203-204 et n. 4 pour les compétences des édiles en matière de concession d'usages du sol public. Les compétences de la *cura operum* à Rome en ce domaine sont étudiées par A. Kolb, *Die kaiserliche Bauverwaltung in der Stadt Rom. Geschichte und Aufbau der* cura operum publicorum *unter dem Prinzipat* (Heidelberger Althistorische Beiträge und Epigraphische Studien, 13), Stuttgart, 1993, p. 37-39 et A. Daguet-Gagey, *Les* opera publica *à Rome (180-305 ap. J.-C.)* (Collection des Études Augustiniennes. Série Antiquité, 156), Paris, 1997, p. 167-193.

[27] Pour une série d'exemples, cf. G. Camodeca, « Un nuovo decreto », cit. *supra*, p. 1-23.

[28] La constitution *C. Th.*, 15, 1, 33 est adressée à Vincentius, probablement Vicaire d'Italie (*PLRE*, 2, p. 1169) ; *C. Th.*, 10, 3, 5 à Valerius Messala Avienus, préfet du Prétoire d'Italie et Afrique (*PLRE*, 2, p. 760-761) et *C. Th.*, 15, 1, 41 et 43 à Hadrianus, préfet du Prétoire pour l'Italie (*PLRE*, 1, p. 406).

ne peut être assignée à un particulier pour y élever une construction que s'il s'agit d'un *uacans locus* et uniquement sur des « terrains vacants qui ne présentent pour la cité aucun usage ni aucun ornement »[29]. Certes, le terme *uacans*, pourrait renvoyer à des biens vacants au sens juridique du terme, tombés en déshérence, mais, d'une part, il semble que ces derniers soient passés normalement au fisc[30] et, d'autre part, l'emploi de l'expression *loca publica* pour les désigner ne laisse aucune ambiguïté. Or, non seulement le commentaires à l'édit du préteur, donné par Ulpien dans les premières décennies du III^e^ siècle, mais aussi des inscriptions à peu près contemporaines, indiquent que les concessions n'étaient admissibles, du moins dans leur principe, que si elles ne portaient pas préjudice à l'intérêt commun, manifesté dans le droit égal de chacun des citoyens à l'accès à tout ce qui été destiné à l'*usus publicus*[31] ; tandis que l'idée du respect de l'*ornatum* de la cité intervenait pour suggérer au préteur ou au curateur de faire passer dans le droit les constructions abusives *ne ruinis urbs deformetur*, pour éviter la multiplication des démolitions régulatrices[32].

Ces constitutions d'Honorius incitent donc avant tout à la prudence quant à la question des empiètements sur l'espace public et de leur majeure tolérance à mesure que se réduiraient l'autonomie municipale et le dynamisme urbain[33]. Il est en tous cas absolument inadmissible de lire les constitutions impériales comme les preuves répétées de l'impuissance de l'autorité impériale à assurer la publicité d'un espace urbain en crise[34]. Précisons, par ailleurs,

[29] *C. Th.*, 15, 1, 41 : *aut in areis uacantibus, quae nullum usum ciuitatibus ornatumque praeberent* ; *C. Th.*, 15, 1, 43 : *ea condicione adnuimus, ne quid usui uel ornatibus aut commodis ciuitatum auferatur.*

[30] F. Jacques, « Biens caducs revendiqués par la cité d'Ostie. Attribution et délimitation d'un terrain d'après une nouvelle inscription du Latium », *Epigraphica*, 49, 1987, p. 29-70, part. p. 60-63, montre que le droit de revendiquer des biens caducs était un privilège accordé à certaines cités non une prérogative reconnue à toutes. R. Delmaire, *Largesses sacrées*, cit. *supra*, p. 610-620 analyse le passage des *uacantia* à la *Res priuata*.

[31] Ulpien 68, *Ad edictum* (*Dig.*, 43, 8, 2, 10-11 et 16) : *Nam quotiensque aliquid in publico fieri permittitur, ita oportet permitti, ut sine iniuria cuiusquam fiat. Et ita solet princeps, quotiens aliquid noui operis instituendum petitur, permittere. Damnum autem pati uidetur, qui commodum amittit, quod ex publico consequebatur* ; *CIL*, VI, 1585a (dossier épigraphique de l'*hospitium* du *procurator* de la colonne de Marc Aurèle, 193, Rome), dont le texte est restitué par Mommsen *a. l.*, qui s'inspire probablement de Ulpien 68, *Ad edictum* (*Dig.*, 43, 8, 2, 10) : *<sine in>iuria cuiusqua<m>* ; *CIL*, XI, 3614 (décret des décurions de *Caere* pour la concession d'un espace dans le portique d'une basilique, 113) : *locus rei p(ublicae) in usu non est, nec ullo reditu esse potest.*

[32] Ulpien 68, *Ad edictum*. (*Dig.*, 43, 8, 2, 17) et Julianus 48, *Digesta* (*Dig.*, 43, 8, 7, pr.).

[33] Pour une présentation du dossier archéologique, voir A. P. Zaccaria Ruggiu, « Rapporto tra vie urbane e abitazioni nella città romana », dans R. Bedon, P.-M. Martin, M. Ternes éd. *Mélanges Raymond Chevalier*, 2. *Histoire et archéologie* (*Caesarodunum*, 29), Tours, 1995, p. 223-265, repris dans Ead., *Spazio privato e spazio pubblico nella città romana* (Collection de l'École française de Rome, 210), Rome, 1995, p. 260-263, tandis que déjà Y. Thébert, dans « Vie privée et architecture domestique en Afrique romaine », dans P. Veyne éd., *Histoire de la vie privée*, 1. *De l'Empire romain à l'an mil*, Paris, 1985, p. 301-397, part. p. 330-332, présentait les cas d'empiètement sur la rue dans une perspective de compromis.

[34] Déjà Y. Janvier, *La législation*, cit. *supra*, p. 321-328, adopte un point de vue très nuancé sur cette question et propose, p. 353-365, une analyse de l'ensemble des textes législatifs relatifs à la régulation des abus, selon un point de vue qui peut-être ne rend pas pleinement compte du grand formalisme juridique de ces textes.

qu'une grande partie des textes conservés à ce sujet dans les compilations sont adressés au préfet de la Ville de Constantinople, dans un contexte de dynamisme édilitaire et de forte présence publique[35] : ils traduisent une grande souplesse dans la gestion de l'espace urbain et dans l'appel à la participation des particuliers à son développement et à son entretien. Ainsi, à quelques années de distance, le même Théodose II entérine, en 424, l'occupation d'un portique public, moyennant redevance[36] puis, en 439, ordonne la remise en état par les particuliers contrevenants de ruelles et de portiques inclus dans des bâtiments privés[37]. Par ailleurs, dans le cas des nouvelles murailles de la cité, construites en 412-413, Théodose utilise d'une manière très habile le système de la concession à usage privé, lui donnant une signification originale. En effet, les propriétaires d'édifices urbains expropriés se voient restituer leur terrain, une fois l'ouvrage achevé, en particulier ses tours, avec concession d'usage privé, mais contre une forme de contribution personnelle à la restauration. Il ne s'agit pas d'autre chose que d'une manière de concession obligatoire, instituant la responsabilité des riverains de l'espace public sur son entretien[38].

Sans aucun doute, le contexte historique est bien différent dans l'Italie de la première décennie du V^e^ siècle, qui connaît les invasions barbares[39]. De fait, la constitution *C. Th.*, 10, 3, 5 évoque non seulement des *loca* et des *area*, mais des *aedificia* entiers, qui pourraient bien être des monuments ou des espaces publics abandonnés, dont on concède la prise en charge, sous forme d'un bail perpétuel, sans qu'on doive négliger les tentatives de communautés chrétiennes de s'approprier des temples païens désaffectés[40]. L'institution d'un *ius perpetuum* sur ces espaces pouvait permettre aux communautés locales d'assurer leur entretien, fût-ce au prix d'un changement de destination. Un phénomène similaire se produit pour les temples païens désaffectés qui, à partir de 380, sont passés à la *Res priuata* : ces derniers, ainsi que leurs domaines, indique la même constitution, ont pu être concédés à des particuliers, annexés aux domaines impériaux ou attribués aux cités aux limites desquelles ils se

[35] Sur la datation des murailles, voir G. Dagron, *Naissance d'une capitale. Constantinople et ses institutions de 330 à 451* (Bibliothèque Byzantine. Études, 7), Paris, 1974, p. 110-112 et, pour un point sur l'urbanisme à Constantinople : Id., « Constantinople », dans *Mégapoles méditerranéennes : géographie urbaine rétrospective. Actes du colloque organisé par l'EFR et la MMSH (Rome, 8-11 mai 1996)* (Collection de l'École française de Rome, 261), Rome, 2000, p. 376-397, part. p. 379, à propos du doublement de la superficie de la cité entre 330 et 413.

[36] *C. Th.*, 15, 1, 52, à Severinus, préfet de la Ville (Constantinople, *PLRE*, 2, p. 1000) : *Quia plurimae domus cum officinis suis in porticibus Zeuxippi esse memorantur...* Voir aussi la constitution adressée par Honorius à Crispinus, *Comes et Magister Equitum* (Occident, *PLRE*, 2, p. 329), de Ravenne, en 423 (*C. Th.*, 2, 23, 1), entérinant les constructions nouvelles *in solo publico* par les membres de la *militia armata*.

[37] *C. Just.*, 8, 11, 20, à Fl. Taurus Seleucus Cyrus, préfet de la Ville (Constantinople, *PLRE*, 2, p. 336–339) : *angiportus integros uel partes suis domibus incluserint seu porticus usurparint.*

[38] *C. Th.*, 15, 1, 51, à Anthemius, préfet du Prétoire (Orient, *PLRE*, 2, p. 93-95).

[39] Cf. A. H. M. Jones, *The Later Roman Empire, 284-602. A Social, Economic and Administrative Survey*, 1, Oxford, 1964, p. 184-188, pour le siège de Milan par les Wisigoths d'Alaric en septembre 401 et de nouveau en 405, puis pour le sac de Rome par les Germains en 410.

[40] Selon la suggestion de Y. Janvier, *La législation*, cit. *supra*, p. 347-349.

trouvent[41]. Mais si l'on accorde une valeur restitutoire à la constitution de 400, suite à une période de désordre et d'abus encouragés par les *officia palatina*, elle témoigne à tout le moins de tentatives d'appropriations émanant de particuliers étrangers à la cité et donc d'un attrait de ces bâtiments.

L'intérêt de ces constitutions est d'illustrer en détail la procédure de concession d'espaces urbains de caractère public à des particuliers et la marge de manœuvre laissée, en ce cas, aux cités.

Certes, elles attestent que l'assignation ne dépend pas directement ni seulement de la cité elle-même, mais bien plutôt de l'administration impériale, qui délivre une autorisation sous forme de rescrit[42]. Toutefois, des expressions comme *« si cui aduersus praecepta huius sanctionis uenienti aditum adsentatione praestiterint »* (*C. Th.*, 10, 3, 5) et *« Palatina sane officia ab his locis abstinere oportet nec praebendae instructionis gratia cuique subripiendi aditum reserari »* (*C. Th.*, 15, 1, 41) signifient une limitation du rôle des *officia* palatins dans l'attribution des concessions. Si la première expression semble indiquer qu'est condamné le soutien qu'ils pourraient accorder à un demandeur extérieur à la cité, la seconde semble plus radicale, retirant tout droit d'intervention, au profit de la cité et des *ordinarii iudices*. Les bureaux palatins désignés ici peuvent être le service des requêtes, en particulier le *scrinium memoriae*, à qui est confié le traitement des suppliques annotées par le prince, d'où le terme *adnotatio* (*C. Th.*, 15, 1, 41), mais aussi des services financiers, particulièrement les employés des comtes financiers, chargés d'enregistrer le versement de la part du canon revenant à l'État. Il se pourrait qu'on ait avant tout cherché à éviter que les bureaux centraux, qui devaient gérer les dossiers d'assignation, pesassent sur la décision, dans la mesure où ils étaient plus accessibles à des demandes émanant de personnages de l'aristocratie.

D'un autre côté, si abstrait soit le lexique de la chancellerie, on distingue à trois reprises une mention de l'intervention de la cité dans ces concessions et c'est probablement un des éléments normatifs essentiels de ces constitutions que de rappeler ces prérogatives et ces responsabilités locales.

La première mention à examiner se trouve dans *C. Th.*, 15, 1, 41, où sont nommés les *municipes*, pour préciser qu'en cas de litige sur une concession entre une cité et un particulier qui s'appuie sur un rescrit impérial, l'arbitrage ne peut avoir lieu dans la cité même, mais est renvoyé devant le *rector* de la province – un des *correctores* des provinces italiennes ou africaines – et, en appel probablement, au préfet du Prétoire lui-même. Il n'y a évidemment rien là d'étonnant : la cité ne peut être juge et partie. Par ailleurs, il ne s'agit

[41] Sur la question du devenir des temples païens, voir R. Delmaire, *Largesses sacrées*, cit. *supra*, p. 641-645 ; R. Lizzi, « Paganesimo politico », cit. *supra*, p. 691-696, sur la politique impériale dans les années 390 ; Ch. Pietri, « Les succès : la liquidation du paganisme et le triomphe du catholicisme d'État », dans Ch. Pietri, L. Pietri éd., *Histoire du Christianisme des origines à nos jours*, 2. *Naissance d'une chrétienté (250-430)*, Paris, 1995, p. 402-404 pour le cadre législatif d'ensemble.

[42] *C. Th.*, 15, 1, 41 : *insinuata auctoritate rescribti propriis sumptibus aedificauerit* ; *C. Th.*, 15, 1, 43 : *adtamen huiuscemodi rescribta ad excellentiam tuam referri praecipimus.*

pas d'une procédure nouvelle, étant donné que la formule même de l'édit du préteur relative à la tutelle des *loca publica* prévoit que le magistrat romain n'est pas apte à se prononcer sur une concession accordée par le peuple, le sénat ou l'empereur, ni sur des travaux déjà achevés[43]. La seconde mention de la cité se trouve dans la même constitution *C. Th.*, 15, 1, 41, dans l'expression *quod poscitur, periculo ordinis et prouincialis officii absque ullius gratiae conludio, competitori sub gestorum testificatione tradantur*, qui décrit la procédure de transmission de l'espace. L'idée est que la concession accordée par l'empereur doit être transmise aux *ordinarii iudices*, c'est-à-dire aux gouverneurs, mais que l'acte de transmission du terrain doit être effectué, au niveau local, devant témoins et sous la responsabilité du conseil local, aussi bien que des représentants locaux de l'empereur. La troisième allusion aux autorités locales se trouve dans la constitution *C. Th.*, 15, 1, 43, quand est évoquée la possibilité de concessions abusives accordées contre l'intérêt de leur propre cité *(Et quamquam nullum opinemur existere, qui contra commoda uel ornatum propriae ciuitatis competitorum obreptionibus coniueret).*

À partir de ces différents éléments, il est possible d'essayer de reconstituer un cadre cohérent de l'intervention de la cité durant les grandes étapes de l'assignation : la demande de concession, la constitution du dossier, puis la délivrance de la concession par les services impériaux et enfin son application[44]. C'est durant la deuxième étape que la cité ou plus précisément son gouvernement interviennent et que peuvent se manifester des collusions au niveau local, soit dans l'attribution abusive d'espaces qui sont d'usage public soit dans la proposition d'un perpétuaire non solvable ou non citoyen. Mais c'est au moment de la *traditio* même de l'espace concerné que semble entrer en jeu la responsabilité de la cité, éventuellement à partir de l'exercice d'une procédure de contrôle. On comprend alors que, dans la constitution *C. Th.*, 15, 1, 41, soit désigné comme une *custodia* le rôle dévolu aux *municipes* sur les *loca publica.*

Il semble par ailleurs que les constitutions de 401 et 405, adressées au même préfet du Prétoire, enregistrent une évolution dans la législation : l'application des concessions était d'abord confiée à la responsabilité des gouverneurs et la préfecture du Prétoire n'intervenait qu'en cas de litige important, tandis que, dans un second temps, la préfecture semble devoir contresigner toute concession.

[43] La formule est reconstituée par O. Lenel, *Essai de reconstitution de l'édit perpétuel*, Paris, 1901, § 237.1, d'après Ulpien 68, *Ad edictum* (*Dig.*, 43, 8, 2, pr.) : *Ne quid in loco publico facias inue eum locum immittas, qua ex re quid illi damni detur, praeterquam quod lege, senatus consulto, edicto decretoue principum tibi concessum est. De eo quod factum erit, interdictum non dabo.*

[44] On peut faire un parallèle entre ce processus et un dossier épigraphique sur un sujet absolument identique, celui de la demande de concession, par le procurateur de la colonne de Marc Aurèle, d'un terrain pour y construire une habitation (*CIL*, VI, 1585 a et b). L'*iter* bureaucratique suivi par le dossier, tel que le reconstituent A. Kolb, *Die kaiserliche Bauverwaltung*, cit. *supra*, p. 40-43 et A. Daguey-Gaget, *Les* opera publica, cit. *supra*, p. 162-163, est le suivant : la demande a été adressée par le procurateur de la colonne d'abord à un service financier, le bureau *a rationibus*. Ce bureau palatin l'a renvoyée au service de la *cura operum*, où elle a remonté la hiérarchie jusqu'aux curateurs et a fait l'objet d'un enregistrement. Une fois obtenues les autorisations, fondées sur la légitimité de la demande, la requête est passé à un dernier bureau palatin, le service *a libellis*, où elle a reçu le contreseing impérial nécessaire à son application.

En définitive, l'intervention de l'administration provinciale et de la préfecture du Prétoire permet de contrôler à la fois l'action des bureaux palatins et celle des ordres municipaux ; elle garantit à la cité que les espaces publics soient attribués à ses propres ressortissants et ce probablement contre les tentatives de *potentes* extérieurs à la cité ou même de fonctionnaires locaux, qui, appuyés sur des collusions avec certains décurions, ont pu obtenir des autorisations particulières des bureaux impériaux. L'administration provinciale et la préfecture du Prétoire jouent alors le rôle d'organismes de contrôle des cités et de l'administration palatine et ce texte illustre l'ambiguïté de la position des décurions, déjà bien mise en évidence par Claude Lepelley, à partir des sources littéraires[45]. Leur réel pouvoir décisionnel, lors de l'établissement du dossier, en matière d'affectation des fonds publics est source d'abus mais, d'un autre côté, ils doivent être garantis ici contre les menées de personnes extérieures à la cité[46].

En conclusion, ce dossier atteste d'une part une réelle concurrence sur les espaces urbains, qui a sans doute pu être favorisée par les désordres politiques connus par l'Italie, mais qui ne saurait être regardée unilatéralement comme la marque d'une désaffection des villes. Ces constitutions indiquent par ailleurs que la cité, pour avoir perdu, depuis les années 360, son autonomie en matière de gestion des revenus publics, n'en est pas moins garantie en tant qu'entité dans son droit à contrôler l'affectation de ses lieux publics, notamment par la restriction des concessions à des particuliers ou des groupes locaux[47]. En ce sens, on observe une forte continuité entre cette législation tardive et les principes régissant les *loca publica* au début de la période impériale.

[45] Cl. Lepelley, « *Quot curiales, tot tyranni*. L'image du décurion oppresseur au Bas Empire », dans E. Frézouls éd., *Crise et redressement dans les provinces européennes de l'Empire (milieu du IIIe-milieu du IVe siècle). Actes du colloque de Strasbourg (déc. 1981)* (Université des Sciences humaines de Strasbourg. Contributions et travaux de l'Institut d'Histoire romaine, 3), Strasbourg, 1982, p. 143-156. Une telle situation peut être rapprochée de celle évoquée par l'inscription d'Éphèse (*AE*, 1906, 30), étudiée par A. Chastagnol, « La législation », cit. *supra*, p. 77-104, dans laquelle Valens, en 370-371, enlevait aux *actores* de la *Res priuata*, c'est-à-dire aux responsables locaux du patrimoine impérial, pour la transférer au gouverneur de la province, la responsabilité du partage des revenus des cités d'Asie.

[46] La constitution *C. Th.*, 15, 1, 41 évoque deux types de concessions : *aut per sacram adnotationem... uel... insinuata auctoritate rescribti*. Il pourrait s'agir avant tout de deux formes différentes de *responsum* impérial, relevant chacun du rescrit, mais l'un par souscription à un *libellus*, l'autre par *epistula*. Voir J.-P. Coriat, *Le prince législateur. La technique législative des Sévères et les méthodes de création du droit impérial à la fin du Principat* (BEFAR, 294), Rome, 1997, p. 77-93 pour les *rescribta*, et p. 314-329 plus précisément pour la procédure par *libellus* et les emplois du terme *adnotatio*.

[47] Ce qui permet d'expliquer que Julien puisse, dans son panégyrique de Constance II (*Or.*, I, 42-43A), décrire ses mesures comme favorables aux cités.

Proposition de traduction des textes analysés

C. Th., 15, 1. Les ouvrages publics, 33.

Les Empereurs Arcadius et Honorius Augustes, à notre très cher Vincentius.

Notre souci principal est de ne pas écraser nos provinces sous des versements supplémentaires, mais d'éviter que les ouvrages publics livrés au temps ne tombent en ruine. C'est pourquoi chacun des ordres des cités doit savoir qu'il n'est autorisé à prélever, pour l'entretien des édifices publics, qu'un tiers au plus du canon versé annuellement sur les parcelles et les biens fonds de la cité, selon le partage opéré par l'autorité de notre divin parent Valentinien l'aîné.

Donnée à Milan, [le 5 juillet 395].

C. Th., 10, 3. La location des biens fonds de droit emphytéotique et des cités et des temples, 5.

Les Empereurs Arcadius et Honorius Augustes à (Valerius) Messala (Avienus), préfet du Prétoire.

Les bâtiments, les jardins et les terrains à bâtir des bâtiments publics, les parcelles relevant de la cité qui se trouvent à l'intérieur des murs des cités ou sont attenantes au pomérium, mais aussi celles qui, relevant du droit des temples, ou bien ont été l'objet d'une pétition par diverses personnes ou bien ont été rattachées à la maison impériale ou bien encore sont situées à la limite des territoires des cités, que (ces parcelles), placées sous un régime de bail perpétuel, à condition que soit respecté le canon qui se trouve leur être affecté, suite au contrôle effectué lors de la révision achevée, restent à disposition des citoyens, des membres de collèges et de corporations de chaque ville, toute tentative de se porter locataire provenant de l'extérieur et de manière clandestine étant écartée. Et de plus, que les bureaux palatins se voient soumis à une amende de dix livres d'or, s'ils acceptent de donner accès à une personne venant à l'encontre des dispositions de la présente prescription.

Donnée à Milan, [le 26 novembre 400].

C. Th., 15, 1. Les ouvrages publics, 41.

Les Empereurs [Arcadius et] Honorius Augustes à Hadrianus, préfet du Prétoire.

Que tous les bâtiments publics ou relevant du droit des temples, qui se trouvent sis à l'intérieur des murailles ou même qui sont attenants aux murailles, à condition qu'il soit prouvé qu'ils ne sont rattachés à aucune fortune imposable, soient, une fois écartées les réclamations concurrentes, mis à la disposition et confiés à la garde des membres des curies et des collèges, qui se souviennent de leur rang. De sorte que personne ne vienne s'opposer directement à eux, pour avoir reçu une parcelle publique par assignation de l'empereur ou pour avoir, en s'appuyant sur l'autorité d'un rescrit, entrepris, à ses frais, une construction sur des terrains vacants, ne contribuant ni à l'utilité ni à l'ornement de la cité. Mais si jamais une controverse s'élevait sur des espaces de ce genre, nous n'autorisons pas les membres de la curie ou du collège à prendre aucune initiative à ce sujet, mais la contestation élevée sera tranchée par le gouverneur de la province, ou bien la préfecture supérieure sera consultée, si la difficulté à prononcer un jugement le demande. Il convient bien entendu que les bureaux impériaux s'abstiennent d'intervenir à propos de ces espaces et qu'on n'ouvre à personne la voie pour s'en emparer de manière clandestine, sous prétexte d'en assurer l'aménagement[48]. Mais, si jamais une personne pose une réclamation sur une parcelle vacante ou un terrain à bâtir, que nos recommandations soient portées avec exactitude à la connaissance des juges ordinaires, de sorte que, si ce qui est réclamé apparaît ne servir ni l'utilité ni l'ornement de la cité, sous la responsabilité de l'ordre et du bureau provincial, en évitant la collusion que produisent les faveurs, il soit transmis au demandeur, devant témoins des actes passés. Quant aux loyers, qui par la suite seront versés par les demandeurs, nous ordonnons que, imposés de manière rationnelle, ils soient utiles à l'entretien de la cité, bien entendu à l'exception des loyers à verser sur les années passées, qui dès lors, comme le veut la loi, sont dus aux trésors sacré et privé.

Donnée à Milan, [le 4 juillet 401].

[48] Y. Janvier, *La législation*, cit. *supra*, p. 249, traduit *instructionis gratia* par « sous prétexte d'instruire l'affaire ».

C. Th., 15, 1. Les ouvrages publics, 43.

Les Empereurs Arcadius et Honorius Augustes, à Hadrianus, préfet du Prétoire.

Nous accordons aux personnes qui les demandent des parcelles publiques à cette condition que rien ne soit retranché à l'utilité, à l'ornement ou à la commodité des cités. Et, bien que nous pensions qu'il n'est personne qui consentirait aux menées de demandeurs contre les avantages et l'ornement de sa propre cité, nous prescrivons cependant que les rescrits portant sur cette question soient soumis à ton excellence, informant les juges que, si par la suite quelqu'un voulait faire valoir des rescrits frauduleux, ce n'est pas sans s'exposer à voir leur réputation entachée et à la privation de leurs charges qu'ils donneront accès à ces demandes, dans le cas où, pour la transmission d'espaces publics que notre libéralité viendra à concéder, ils n'auront pas attendu la confirmation de ton excellence.

Donnée à Ravenne, le 24 septembre [405].