La constitution du canton de Fribourg de janvier 1831

Autor(en): **Aeby, Pierre**

Objekttyp: **Article**

Zeitschrift: **Annales fribourgeoises**

Band (Jahr): **18 (1930)**

Heft 5

PDF erstellt am: **28.05.2024**

Persistenter Link: https://doi.org/10.5169/seals-817575

Nutzungsbedingungen

Die ETH-Bibliothek ist Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Inhalten der Zeitschriften. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern.
Die auf der Plattform e-periodica veröffentlichten Dokumente stehen für nicht-kommerzielle Zwecke in Lehre und Forschung sowie für die private Nutzung frei zur Verfügung. Einzelne Dateien oder Ausdrucke aus diesem Angebot können zusammen mit diesen Nutzungsbedingungen und den korrekten Herkunftsbezeichnungen weitergegeben werden.
Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. Die systematische Speicherung von Teilen des elektronischen Angebots auf anderen Servern bedarf ebenfalls des schriftlichen Einverständnisses der Rechteinhaber.

Haftungsausschluss

Alle Angaben erfolgen ohne Gewähr für Vollständigkeit oder Richtigkeit. Es wird keine Haftung übernommen für Schäden durch die Verwendung von Informationen aus diesem Online-Angebot oder durch das Fehlen von Informationen. Dies gilt auch für Inhalte Dritter, die über dieses Angebot zugänglich sind.

Ein Dienst der *ETH-Bibliothek*
ETH Zürich, Rämistrasse 101, 8092 Zürich, Schweiz, www.library.ethz.ch

http://www.e-periodica.ch

La Constitution du Canton de Fribourg de janvier 1831

par Pierre AEBY,
professeur à l'Université.

I. INTRODUCTION

Antonin de Ræmy de Bertigny se garda bien de relater dans ses « Mémoires pour servir à l'histoire du canton de Fribourg », ce qui lui arriva, en ce jour du 2 décembre 1830.

Midi allait sonner au beffroi de l'Hôtel de Ville lorsqu'un sergent arriva en toute hâte à la Préfecture.

— La situation devient de plus en plus grave ; le député Vissaula de Morat est sorti de séance pour haranguer la foule et celle-ci est houleuse.

— Que fait le contingent ?

— Le contingent tient bon, mais à moins que l'on tire, bientôt il sera débordé.

Au même moment Nanette, la vieille cuisinière de Son Excellence, sortit de sa cuisine et porta sur la nappe de toile tissée à la maison, la soupe fumante. Madame de Ræmy protestait avec insistance, que la fondue étant cuite à point ce serait mal fait de laisser perdre les biens de Dieu.

— Après tout, rien ne presse. Il n'y a qu'un instant je quittais la salle des délibérations. Glasson de Bulle prononçait ses revendications et n'était pas prêt d'en finir. Le temps d'avaler une fondue que rendra plus agréable un verre de Calamin et je rejoins le Conseil.

La fondue fut délicieuse. Mais, lorsque Son Excellence, le préfet de la capitale arriva devant l'hôtel de Louis

d'Affry, il entendit les dernières acclamations de la foule à la louange de l'avoyer Joseph de Diesbach.

La Révolution des bâtons avait fait son œuvre: le régime patricien avait vécu.

Il avait fallu à Paris trois Glorieuses pour renverser le régime de Charles X; un afflux de paysans armés de bâtons avait eu, en une matinée, sans effusion de sang, raison de la Restauration fribourgeoise.

II. CE QUE VOULAIT LE PEUPLE FRIBOURGEOIS A LA VEILLE DU 2 DÉCEMBRE 1830.

Ce qu'il voulait ? S'en rendait-il bien compte lui-même?

Depuis quelque temps les termes pompeux de « régénération des institutions cantonales », de « souveraineté populaire » couraient de bouche en bouche. Dans les cercles, on s'entretenait de plus en plus de politique. L'Avoyer et Conseil d'Etat de la Ville et République de Fribourg avaient pris un arrêté, le 12 mai 1830, dans lequel ils se préoccupaient du fait que « des sociétés, qui se sont formées et se forment encore dans ce canton sous le nom de cercles ou autre dénomination, et qui ont leurs réunions dans des maisons particulières, y boivent du vin et d'autres spiritueux ». Etait-ce bien la consommation des vins et spiritueux que le Petit Conseil voulait atteindre ou n'était-ce pas plutôt les réunions elles-mêmes rendues plus attrayantes grâce à ces débits clandestins ?

L'ancien régime n'avait pas été sans provoquer quelque mauvaise humeur de la part de ceux qui n'étaient point aptes au gouvernement. Quel régime même le mieux fondé n'a pas ses petits travers ? Si j'en crois par exemple la tradition verbale d'Antonin Ræmy, lorsque le Petit Conseil autorisait la cueillette des noisettes par les gens du commun, c'est que leurs Excellences avaient déjà dûment fait la provision nécessaire. A examiner les choses de façon plus

sérieuse on peut certainement conclure avec l'éditeur de la « Chronique scandaleuse » que: « le gouvernement du patriciat n'a pas été sans gloire et sans profit pour le canton de Fribourg: une politique prudente et ferme dans les questions religieuses et civiles, une administration paternelle, juste et intègre, une grande économie des deniers publics, un intérêt soutenu à l'égard des besoins moraux et matériels des populations, tel est le bilan que ce régime peut invoquer à son actif [1] ».

Mais comment lutter contre le courant ? Les peuples n'ont-ils pas, comme les individus, leur destinée ? L'an 1848 allait sonner dans les colonies l'heure de l'abrogation légale de l'esclavage [2], n'était-il pas simplement naturel que 1830 vit s'affirmer le droit des peuples de disposer d'eux-mêmes, droit qui sous un autre aspect légitimera 100 ans plus tard, les bouleversements dont nous avons été et restons les témoins ?

De la démocratie, plus ou moins pure, le peuple de Fribourg avait goûté déjà sous l'Helvétique de funeste mémoire et sous la Médiation qui avait eu aux yeux des vrais patriotes le grand tort d'être un régime imposé par l'étranger. Si la Restauration avait été à la rigueur supportée par les citadins de la capitale dont les lettrés avaient pour la plupart, accès au gouvernement, elle était honnie des ressortissants des petites villes fribourgeoises qui n'avaient, d'arriver aux conseils de la République, qu'un espoir si restreint qu'en pratique, il ne comptait pas.

Une documentation de première valeur vient nous

---

[1] La Chronique scandaleuse de François-Ignace de Castella, publiée et annotée par Max de Diesbach, dans *A.S.H.F.*, VI, 400.

[2] Il nous paraît à propos de citer ici un livre intéressant à plusieurs points de vue, et parce qu'il contient l'histoire d'une congrégation qui rend à Fribourg de précieux services et parce qu'il contient d'utiles renseignements sur cet enseignement mutuel dont il est plus d'une fois question dans les pétitions adressées aux Conseils et à la Constituante : Georges Goyau, *Mère Javouhey*, Plon 1930.

orienter sur les reproches que faisait le peuple fribourgeois aux institutions de 1814 et sur les revendications qu'il osa formuler en cette fin de l'année 1830, au lendemain de l'avènement de Louis-Philippe: ce sont les diverses pétitions qui, émanant de quelques soixante communes fribourgeoises, parvinrent aux Grand et Petit Conseils de Fribourg et à la Constituante convoquée sur la décision du Grand Conseil du 7 décembre [1].

Ces pétitions donneraient, je n'en doute pas, lieu aux considérations les plus stupéfiantes du psychologue qui se chargerait de les analyser. Elles ont les caractères les plus variés qui se puissent imaginer; tous les genres du style épistolaire y sont représentés. En veut-on de savoureux exemples ? Voici l'humble supplique de la commune de Lugnorre (30 novembre 1830): « De tous côtés nos frères du Canton se mettent en mouvement pour demander un changement de constitution, parce qu'en général, ils sont rendus souffrants par l'ordre actuel des choses. La fidèle, la malheureuse commune de Lugnorre auroit-elle pu rester en arrière ? Oh ! non: ses ressortissants en masse se sont réunis pour palper leurs blessures; pour chercher et recevoir guérison. Ils se sont reconnus, à l'unanimité, de grands maux, de grands besoins, des gémissements universels de tous les jours, des objets de la clame publique de tous les moments. Il est vrai que les pierres même leur criaient à eux en particulier qu'en Suisse, dans le canton de Fribourg, à côté de l'heureux canton de Vaud, il est un petit coin de pays, pauvre, montagneux appelé le Vully qu'on laisse réclamer inutilement depuis huit ans contre le trop fameux impôt sur les vins auquel il a été soumis quoiqu'il paye déjà la Dîme, Censes, Impôts, etc.... sans compter des Lots

---

[1] Ces pétitions se trouvent aux A.E.F. en deux liasses sous le titre: « Pétitions des communes, 1830 » et « Pièces justificatives de l'Assemblée et de la Commission constituante, 1830. »

Nous citons, dans ce travail, les pétitions par la simple indication de la commune. V., p. ex., la pétition du Conseil municipal de la ville de Fribourg du 3 décembre 1830, pl. II.

le dix pour cent. » Voici la loyale et concise déclaration de ceux d'Ependes : « A Son Excellence l'Avoyer en charge, aux très honorés Seigneurs du Conseil d'Etat. Instruite d'une démarche du district de Morat, provoquant des innovations, l'administration d'Ependes se fait un devoir d'exprimer son attachement aux principes religieux qui dirigent le Gouvernement. En témoignant à ce Gouvernement la reconnaissance dont elle est pénétrée pour la protection accordée jusqu'ici à la religion, aux mœurs, à la justice, à l'ordre, elle Le prie de bien vouloir la continuer sous les auspices du ciel », une formule de politesse et c'est tout. Et encore cette pompeuse trouvaille de l'un de Dompierre, si merveilleuse qu'elle est recopiée à peu de chose près par des communes avoisinantes : « La magnifique, glorieuse, magnanime Révolution, dont le cœur et l'Esprit doivent présider à vos travaux, ne serait pour la majeure partie du canton que l'éphémère bleuette, si tous ses intérêts n'étoient pesés par la stricte balance de la Liberté et de l'Egalité... C'est de la pourriture des abus que doit surgir, pleine d'une vie pure, la régénération ; elle est donc la plus mortelle ennemie et doit après les avoir refoulés dans leurs infernal abîmes (sic) fermer toute issue à leurs pestillentielles exhalaisons. Que la Régénération repousse à jamais de son sein l'hydre à cent têtes, monstre horrible et cruel de l'esclavage et de la barbarie. » On ne peut, en relisant certaines de ces pétitions s'empêcher de sourire et cependant, scrutant notre époque de progrès et de franche démocratie, trouverions-nous aujourd'hui dans l'ensemble de notre canton la verdeur des sentiments exprimés en 1830 et des plumes aussi alertes pour les interpréter ?

Envisagées d'une manière plus analytique, on pourrait classer ces pétitions sous trois rubriques ; celles qui ne font que témoigner au Gouvernement une confiance sans réserve ; celles qui principalement ou incidemment présentent des revendications économiques plus ou moins

locales; celles qui s'attaquent directement, avec plus ou moins de vigueur aux institutions politiques.

Les pétitions purement laudatives à l'égard du gouvernement ont-elles été spontanées ? C'est de quoi il est possible de douter.

Les revendications économiques varient avec les contrées dont elles proviennent. C'est Onnens qui termine ses éloges au gouvernement en demandant « de pouvoir retirer la somme de trente quatre francs dûs par testament de feu M. Brunisholz pour augmentation du bénéfice de l'école ». C'est Autigny qui demande « la liberté de pouvoir placer des barrières pendant quelques mois de l'été sur les chemins de traverse aux bouts de nos communes; le pouvoir d'établir et de choisir des régents d'écoles dans chaque commune » — ceci aucune révolution ne l'a obtenu ! — et enfin pour corser sa pétition Autigny demande « la séparation de nos miliciens catholiques d'avec ces miliciens réformés, ces révolutionnaires moratois ».

Mais toutes ces revendications disparaissent à l'arrière plan devant les gros problèmes soulevés par la plupart des pétitionnaires.

Pour un travail purement historique, il y aurait maints renseignements intéressants à glâner dans les soixante pétitions. Notre tâche étant restreinte à l'examen de la constitution de 1830, il suffira de regarder plus attentivement les deux pétitions qui mirent, si l'on peut dire, le feu aux poudres: celles de Morat et celle de Bulle.

Le 27 novembre, un petit groupe circulait dans les rues de Fribourg qui était l'objet de toutes les conversations: c'était le conseil communal de la ville de Morat accompagné de son huissier qui avait demandé audience à son Excellence l'Avoyer en charge. Celui-ci, Philippe de Gottrau, avait effectivement reçu la délégation moratoise laquelle lui avait remis un important document énumérant les

Excellence Monseigneur l'Avoyer en charge,
Très-honorés Seigneurs Conseillers
d'état !

Les évènemens qui se sont passés hier, et les suites qu'ils peuvent avoir, ne laissent pas de faire craindre pour la tranquillité et la sûreté publique. Le Conseil municipal de la ville de Fribourg croit donc qu'il est de son devoir de vous exposer avec toute la franchise qui doit diriger les Représentans immédiats de la Bourgeoisie de la Capitale, et ses craintes, et ses désirs. Il doit vous dire qu'il désire, et même avec la plus vive instance, que Vos Excellences fassent au plutôt et sans le moindre retard, connaître au public du Canton le Décret que le Grand-Conseil a porté hier, en indiquant le terme le plus rapproché possible, dans lequel la révision de la Constitution cantonale serait faite. La tranquillité de la Ville et du Canton exige aussi, que Votre proclamation contienne la déclaration franche, que la nouvelle Constitution sera basée sur une entière égalité de droits politiques de tous les Citoyens de la Ville et de la Campagne.

Nous sommes sur un volcan; la franchise seule peut prévenir les malheurs incalculables, que le moindre retard pourrait faire naître.

Voici l'expression sincère des sentimens qui animent le Conseil municipal; et qu'il était sur le point de Vous présenter, lorsqu'il y fut encore plus particulièrement engagé par une réunion de pères de famille et de propriétaires, qui se présentèrent à son assemblée, pour exprimer les mêmes craintes et les mêmes vœux.

Le Conseil municipal a en conséquence résolu que la présente sera portée à Vos Excellences par deux Magistrats municipaux, accompagnés de quelques Citoyens.

Vos Excellences ne doivent voir dans cette démarche que le désir de contribuer au rélablissement de la tranquillité et de la confiance publiques, seul moyen de sauver la Patrie.

Le Conseil municipal prie en même-tems Vos Excellences d'agréer l'expression de son respect.

Fribourg, ce 3 Décembre 1830.

Le Syndic, Président,
FÉGELY.

Le Secrétaire de ville,
Rœdlé.

Pl. II. Pétition de la ville de Fribourg.

griefs de la population de cette ville et les revendications qu'elle se croyait autorisée à demander [1] (v. pl. III).

Le Petit Conseil fut aussitôt convoqué et prit connaissance du mémoire. La pétition fut jugée inconvenante — ungeziemend — et il fut décidé par 20 voix contre 2 de la mettre ad acta.

Dans quelles dispositions ces Messieurs du conseil de Morat rentrèrent chez eux, il est facile de le deviner.

Mais les choses se corsèrent. Le 29 novembre déjà, le syndic Glasson de Bulle et le sécrétaire du conseil, Geinoz, signaient un mémoire qui obtenait le visa du préfet de Bulle, Gottrau, et parvenait incontinent à leurs Excellences.

La pétition de Bulle, beaucoup plus violente que celle de Morat eut un tout autre résultat et, après une vive discussion, à une majorité de 16 voix contre 11, le Petit Conseil décida de soumettre au Grand Conseil, convoqué sur le 2 décembre, une proposition tendant à la revision de la constitution [2].

Une brève analyse des pétitions, et surtout de celles de Morat et de Bulle s'impose: elle nous permettra d'exposer, au vu de la critique qui en est faite, le système de la constitution de 1814.

La première constatation qui s'impose est que le mou-

---

[1] Au sujet de la «pétition» déposée des doutes subsistent: la délégation a-t-elle remis à l'Avoyer la pétition revêtue des 56 signatures telle qu'elle avait été déposée auprès du conseil communal de Morat, mais qui ne se trouve pas aux archives cantonales, ou bien a-t-elle remis la pétition du conseil de Morat, revêtue des seules signatures du vice-président du dit conseil et de celle du secrétaire et munie du visa du préfet de Morat François Weck ? Cette dernière hypothèse paraît être la seule admissible (v. dans ce sens H. Wattelet, *Der Sturz der Patrizierregierung*, Freib. Geschichtsbl. 23, p. 125.

[2] Des détails intéressants sur la procédure suivie alors par le Petit Conseil sont donnés par Franç. d'Uffleger, *Etrennes fribourgeoises* 1890, p. 37 ss.

vement constitutionnel fribourgeois n'est qu'un reflet du mouvement qui, en 1830, bouleverse l'Europe.

Le monde fatigué des guerres civiles issues de la grande Révolution et aspirant à la tranquillité après l'épopée napoléonnienne, l'Europe sous l'influence prépondérante de Metternich pensait que seul un retour à l'ancien régime lui garantirait la paix. Dans les cantons suisses qui avaient vécu au cours des siècles derniers sous un régime aristocratique, les familles anciennement au pouvoir avaient vu avec satisfaction la réaction triompher en France et n'avaient pas tardé, en 1814, à rétablir leur prépondérance, grâce en grande partie aux bayonnettes étrangères.

Mais le régime de la restauration ne pouvait supprimer d'un trait de plume les aspirations des peuples.

L'erreur de Charles X fut de ne point tenir compte des légitimes et d'ailleurs modestes revendications de ceux qui prétendaient être les légitimistes et, écoutant les conseils de fougueux réactionnaires, de publier les trop fameuses Ordonnances bridant les droits individuels conquis par la Révolution. Ce fut la même erreur que commirent les Conseils de la Ville et République de Fribourg. Lorsque, sous la poussée des pétitions venues de tous côtés le Petit Conseil vit qu'il était indispensable de reviser la constitution, il s'entendit faire la même réponse que La Fayette fit au comte de Sussy: « Charles X aurait pu se dispenser de rapporter ses ordonnances. Nous les avons rapportées nous-mêmes [1]. »

Ce que voulait le peuple fribourgeois, c'était l'égalité des droits des citoyens.

Cette égalité de droits se mêlait pour les pétitionnaires à d'autres concepts. Nous voyons par exemple la pétition de Morat confondre l'égalité avec la liberté et ces messieurs de Bulle expriment le même sentiment dans cette période de leur pétition qui n'est dépourvue ni de bon sens, ni d'élégance: « Les Suisses sont braves, personne n'a fait de

---

[1] Raynaud, *Les Trois glorieuses*, Paris 1927, p. 102.

plus grands prodiges de valeur ; mais elle savait pour qui elle se battait cette héroïque population qui à des époques différentes écrasait les Autricheins à Sempach et les Français à Rothenthurm et Schidlingi (sic) ; c'était pour le maintien des libertés publiques et non pour la bourgeoisie secrète de Schwitz ou d'Altdorf. »

Or, cette égalité de droit n'était plus qu'un mot à Fribourg depuis 1814. Il suffit pour s'en convaincre de lire certains articles de la constitution de la Ville et République de Fribourg de 1814.

« Le pouvoir souverain réside, selon l'art. 5, dans 28 membres du Petit et 116 membres du Grand Conseil, dont les places sont à vie, qui sont présidés par un Avoyer et que l'on nomme l'Avoyer, Petit et Grand Conseil de la Ville et République de Fribourg. »

Ce Grand Conseil, dans lequel se recruteront toutes les autorités supérieures et même les préfets est « composé de 108 membres pris dans les patriciens, soit anciens bourgeois de la ville de Fribourg, et de trente six membres tirés des villes et de la campagne ». Effectivement ces 36 membres ne sont plus que 24 en 1830 et leur mode de nomination, bien caractérisé par la pétition bulloise, est taillé pour offrir plus de garantie à la bourgeoisie secrète qu'au peuple dont ces 36 sont censés les représentants : « Comment sont-ils choisis ces 36 députés dont la bourgeoisie secrète a bien voulu gratifier le canton ? Par une douzaine d'électeurs dans chaque préfecture, un peu plus et un peu moins suivant l'étendue de chacune d'elles. Et ces électeurs de qui reçoivent-ils leur mission ? Du bon plaisir du Conseil d'Etat, puisque le corps électoral n'est composé que des juges et des syndics de chaque arrondissement de préfecture qui sont tous à la nomination du pourvoir exécutif ». Et la pétition continue sur un ton acerbe : « Est-ce là avoir une représentation cantonale et n'est-ce pas plutôt une véritable dérision, une honte pour nous et un intarissable sujet de reproche pour la constitution, si toutefois on peut lui donner ce nom ? » Les arrondissements de préfecture

n'ont d'ailleurs à faire qu'une triple présentation, car la nomination de tous les membres du Grand Conseil qu'ils soient choisis dans les familles patriciennes ou qu'ils le soient dans les villes et campagnes est exclusivement du ressort du Grand Conseil lui-même. Le suffrage populaire est donc inconnu de la constitution de 1814. La composition du Petit Conseil est encore plus exclusive. Pour être même du Petit Conseil il faut être membre du Grand Conseil, il faut de plus être proposé au Grand Conseil par une triple présentation du Petit Conseil, il faut enfin « savoir les langues allemande et française et avoir les connoissances qui forment l'homme d'Etat et le juge ». Il était enfin dans le même art. 25 de la constitution un alinéa, qui montrait bien que seuls les membres des familles patriciennes devaient avoir accès au Petit Conseil et qui avait le don d'exaspérer certains des pétitionnaires, celui-ci: « Le membre du Petit Conseil ne peut exercer aucune fonction publique ou industrie incompatible avec les devoirs et la dignité de cette place. La loi les détermine ». Faut-il s'étonner de l'indignation que témoignent les pétitionnaires: « Comment, est-ce bien en Suisse, dans un pays pauvre par lui-même et au 19me siècle qu'on établit de tels principes ? Ne croirait-on pas entendre les grands seigneurs d'une puissante monarchie qui craignent de déroger et parlent avec dédain des fortunes de commerce. Mais non. Les grandes monarchies reconnaissent et proclament la nécessité de l'industrie. Elles ont des ministres spéciaux de commerce et le canton de Fribourg ne pourrait avoir un seul commerçant dans son Conseil d'Etat ? Faut-il s'étonner s'il lui manque tant d'établissements utiles et s'il ignore encore les véritables sources de la prospérité publique. »

De fait, il était indiscutable que les membres du Petit Conseil se recrutaient dans un nombre restreint de familles et la pétition de Bulle n'avait pas plus tort de déclarer que le Gouvernement de Fribourg était une « véritable oligarchie, c'est-à-dire la concentration du pouvoir et des places dans les mains de deux ou trois familles qui s'entendent dans

le choix de leurs associés » que ne se trompait le dicton populaire: « Si tu veux être du gouvernement, prends une Ræmy, Muller ou Buman tu en seras sûrement. »

Le second grief que font à la constitution de 1814 les représentants spontanés du peuple fribourgeois, c'est celui de perpétrer une confusion systématique des pouvoirs.

Rien n'est plus malaisé pour le juriste qui étudie aujourd'hui une question d'histoire de l'ancien régime que de se départir des conceptions modernes en matière constitutionnelle. C'est un lieu commun que de parler aujourd'hui de la séparation des pouvoirs et tout citoyen voit une limite très nette s'ériger entre le pouvoir législatif, le pouvoir exécutif et le pouvoir judiciaire. Aucune limite de ce genre ne peut être tracée avant la révolution française dans l'Etat fribourgeois, comme du reste dans la plupart des pays [1]. La souveraineté comprend, dans les mains du porteur de cette souveraineté, qu'il soit prince ou sénat, l'ensemble des pouvoirs étatiques. La séparation des pouvoirs fut une conquête de la Grande Révolution et éclaira pendant une période assez longue pour n'être point oubliée les destinées du peuple fribourgeois sous l'Helvétique et la Médiation.

S'il reste encore une distinction assez vague entre les pouvoirs législatifs et les autres apanages de la souveraineté, la confusion est accomplie en ce qui concerne les pouvoirs exécutifs et judiciaires. L'art. 8 de la constitution déclare, en effet, que « l'Autorité suprême exécutive, administrative et judiciaire est exercée par un Petit Conseil composé de 28 membres y compris les deux Avoyers ».

Cette confusion des pouvoirs prêtait le flanc à tous les reproches et notamment à celui d'un manque complet de garantie et de recours contre les abus de pouvoirs. Elle allait provoquer une conception fondamentale erronée

---

[1] Nous avons fait ressortir déjà cette particularité des anciennes procédures dans *Les grands procès de l'histoire fribourgeoise, Catillon*, « Annales frib.», 1928, p. 73.

et dont les philosophes de la fin du XVIIIme siècle avaient eu facilement raison. Tout l'esprit de la constitution de 1814 était fondé sur la conception que la souveraineté émanant de Dieu reposait directement sur les autorités constituées. Un peu brutalement la pétition de Bulle l'exprimait: « Vous voulez le bien sans doute, très Honorés Seigneurs, mais seulement pour autant qu'il est compatible avec la conservation de vos privilèges, premier objet de votre culte, et l'on sait que cet accord est rarement possible. L'intérêt du canton de Fribourg et celui du Gouvernement sont donc deux intérêts différents et ennemis l'un de l'autre ». Or, les temps avaient, depuis 1814, suffisamment marché pour que le même document puisse déclarer: « Il est reconnu aujourd'hui que les Gouvernements existent pour les peuples et non les peuples pour les Gouvernements ».

Envisagés sous cet angle, tous les actes d'un gouvernement pouvaient être suspectés et rien d'étonnant à ce que les villes et campagnes aient vu avec un extrême déplaisir adjuger au chapitre de St-Nicolas les biens de l'ordre de Malte. D'où cette conclusion qui ne manque pas de saveur: « Un Gouvernement oligarchique ne pense qu'à lui et quand il ne peut pas faire des officiers, il veut faire des chanoines ».

Consécration d'une inégalité choquante entre les Fribourgeois, confusion des pouvoirs, vices inhérents au système d'élection même des représentants des villes et campagnes, permanence des fonctions de membres des Grand et Petit Conseils, tels étaient les objets continuels des plaintes dans le cours de ces derniers mois.

Mais encore fallait-il pour déclencher un mouvement général dans ce peuple fribourgeois, que la lettre du Conseil communal de Châtel-St-Denis à leurs Excellences caractérise de « respectueux et toujours fidèle », trouver un argument qui servît de base aux réclamations et éventuellement aux revendications. Plusieurs des pétitionnaires songèrent à invoquer leurs titres spéciaux, leurs franchises.

Tel fut notamment le cas de ceux de Morat. Mais ceux-ci le firent avec une habileté remarquable. Il s'agissait de revendiquer une égalité de droit pour tous les ressortissants du canton de Fribourg; c'eût été une erreur, une inconséquence de consacrer une inégalité ancienne en demandant le rétablissement des anciennes franchises. Aussi les pétitionnaires moratois déclarent-ils formellement renoncer définitivement à leurs franchises séculaires pour se soumettre à ce qu'ils entendent voir devenir le droit commun.

Il fallait donc un argument plus convaincant. On crut le trouver dans le pacte fédéral du 7 août 1815. Quelle est la disposition du pacte fédéral visé ? Les pétitionnaires ne le précisent pas. Le pacte fédéral n'était peut-être pas un élément de la bibliothèque de toutes les chancelleries communales de l'époque et l'argument reposait plus sur une impression que sur une certitude. Néanmoins, l'antinomie existait. La paragraphe 7 du pacte fédéral statuait en effet: « La Confédération consacre le principe que comme après la reconnaissance des XXII cantons il n'existe plus en Suisse de pays sujets, de même aussi la jouissance des droits politiques ne peut jamais dans aucun canton être un privilège exclusif en faveur d'une classe de citoyens [1].» Qu'une constitution qui faisait dépendre l'éligibilité à telles fonctions primordiales de l'appartenance au patriciat fut contraire au pacte fédéral, il ne devait pas être besoin de moult arguments pour le prouver ; la petite porte ouverte aux 36 députés des villes et campagnes ne pouvait mettre la constitution à l'abri de ce reproche. Si la diète n'était pas intervenue pour protéger plus efficacement les droits revendiqués par les citoyens, cela ne peut s'expliquer que par le fait que certains cantons et des plus influents avaient instauré chez eux le régime du patriciat et que la diète n'était guère encline à intervenir dans des questions qui intéressaient exclusivement les cantons eux-mêmes.

---

[1] Cité dans Hilty, *Les Constitutions fédérales de la Suisse*, p. 427.

Les mécontents avaient eu gain de cause à la mémorable séance du 2 décembre: la constitution honnie de 1814 avait vécu. Mais renverser est plus aisé que construire et les préliminaires de l'élaboration de la constitution nouvelle illuminent singulièrement cette thèse.

III. AU TRAVAIL POUR LA NOUVELLE CONSTITUTION

Ce que furent ces travaux, on peut le suivre pas à pas dans cette coquette collection, orgueil des bibliophiles, que forment les « Bulletins officiels des lois, décrets et arrêtés du Gouvernement de la Ville et République de Fribourg » de 1803 à 1840. Ce sont les 12me, 13me et 14me volumes qu'il faut particulièrement consulter.

Par 111 suffrages, le Grand Conseil avait, le 2 décembre 1830, accepté la proposition du Petit Conseil de reviser la constitution. Une seule opinion contraire avait été émise, selon d'Uffleger « par un des emportés dont on ne répète pas le nom »[1] (v. pl. IV).

Le même jour, la Chancellerie d'Etat du canton de Fribourg en style classique publiait une proclamation constatant que « animés des vues les plus pures pour le bien-être de Nos ressortissants, nous n'avons pas hésité de décréter d'un accord unanime, qu'il sera fait une revision de la constitution de ce canton... » et, « pour que rien ne vienne troubler le cours des délibérations et que cette œuvre de sagesse s'accomplisse dans un entier silence des passions, exortant de la manière la plus pressante les ressortissants du canton de ne se permettre aucune démarche illégale qui pourrait compromettre l'ordre et la paix publique et d'attendre avec calme et une pleine confiance les résolutions ultérieures ».

---

[1] *Etrennes fribourgeoises 1890*, p. 37 ss.

Pl. III. Philippe de Gottrau, avoyer de Fribourg en 1830.
(Portrait à l'huile, appartenant à M. Tobie de Gottrau, à Léchelles.)
(Phot. Lorson.)

Le lendemain le Petit Conseil ajoutait à cette proclamation qu'il avait « décidé unanimément de proposer au Grand Conseil:

1. de prononcer l'abolition de tout privilège de lieu et de naissance dans ce canton et de reconnaître en principe l'égalité entière des droits politiques;
2. de statuer que le Pouvoir Souverain résidera dorénavant dans la réunion des représentants des villes et de la campagne qui seront élus dans une juste proportion à établir. »

Le mouvement populaire de Morat, ce même jour du 3 décembre où les esprits étaient à ce point excités que l'on prenait pour les échos d'un combat les coups de canons tirés par les Staviacois fêtant les succès [1], montra que ce n'est pas sans une impérieuse nécessité que les Conseils de la République invitaient le peuple de Fribourg à garder son sang-froid. Ces mêmes recommandations s'adressent aux membres du Grand Conseil individuellement, convoqués pour une nouvelle séance, qui elle aussi va être une séance historique, celle du 7 décembre.

Cette séance du 7 décembre, la dernière de l'ancien régime, eut à discuter trois points bien distincts:

1. préciser l'esprit général de la nouvelle constitution: on confirma les deux conclusions de la séance du 2 décembre, soit l'abolition de tout privilège et l'attribution de la souveraineté à un conseil formé des représentants du peuple;
2. statuer sur la composition du collège chargé du soin d'élaborer la future constitution. La discussion fut chaude sur ce point. Le nombre des membres de la Constituante fut fixé à 49 dont 19 étaient attribués à la ville de Fribourg et 30 aux autres arrondissements. Dans un mouvement de mauvaise humeur, le Grand Conseil refusa, pour sa part de nommer 7 des membres de la Constitutante pour ne pas se donner l'air d'influencer

---

[1] Wattelet, *loc. cit.*, p. 153.

le travail qu'il s'agissait d'accomplir; suivant l'expression d'Uffleger, « le mot de soupçon avait été lâché, il devait faire son effet: ainsi le Grand Conseil ne devait point prendre part à l'œuvre future ».

3. décider si l'œuvre de la Constituante devrait être ratifiée ou non par les communes. Ici encore la controverse fut vive, malgré l'avis de membres très influents des anciens Conseils le chiffre 9 du décret du 7 décembre dispose: « La nouvelle constitution telle qu'elle aura été faite et agréée par l'assemblée constituante à la majorité des voix de ses membres, sera définitive, mise de suite à exécution, et soumise postérieurement à la garantie fédérale ». C'était donc en germe l'exclusion du referendum constitutionnel, exclusion contre laquelle on verra s'ériger un mouvement important sans qu'il puisse cependant arriver à triompher. Singulier retour des choses: les milieux antiréférendaires étaient précisément les milieux qui attendaient tout de la nouvelle constitution et craignaient de la voir succomber sous les coups d'un mouvement populaire [1].

C'est le dernier acte officiel qui débute par le préambule traditionnel: « Nous l'Avoyer, Petit et Grand Conseils de la Ville et République de Fribourg [2]. »

Le Grand Conseil avait ainsi absout sa tâche. Il n'avait plus qu'à laisser la Constituante accomplir son œuvre et, mélancoliquement, il signe lui-même son arrêt de mort: « Ch. 13. Finalement, ayant pourvu de la sorte — soit en maintenant provisoirement les pouvoirs du Conseil d'Etat et du Conseil d'appel — à la transition de l'ordre actuel à l'ordre nouveau, le Grand Conseil se déclare dissout [3]. »

Le roi est mort, vive le roi ! Le Grand Conseil étant dissout, il fallait lui donner un successeur: la Constituante. Cela n'alla pas tout seul.

---

[1] G. Castella, *Histoire du Canton de Fribourg* p. 508.

[2] *Bulletin officiel des lois, décrets, etc.*, vol. 12, p. 71.

[3] Voir reproduction, pl. V.

Selon la formule en honneur à cette époque, l'élection des députés à la Constituante devait être une élection par degrés. La constitution de 1831 allait d'ailleurs maintenir ce système pour l'élection des députés au Grand Conseil. Deux votations étaient donc nécessaires: la première désignerait les collèges électoraux, la seconde les membres de la Constituante.

L'unité électorale était l'arrondissement de préfecture; or, d'après la constitution de 1814, le canton de Fribourg était divisé en 12 arrondissements de préfectures. Le décret du 7 décembre avait statué que l'arrondissement de préfecture le moins populeux fournirait un membre de l'assemblée et que le nombre des délégués serait proportionné au chiffre de la population de chaque préfecture. Un arrêté du 9 décembre 1830 fixa la répartition des membres de l'assemblée par arrondissements, il en résultait que la préfecture de Corbières avait droit à un membre comme la moins populeuse et celle de Fribourg à 19 comme celle qui comportait la population la plus forte. Le même arrêté fixait les normes des votations sur le détail desquels nous n'avons pas à entrer. Qu'il suffise de savoir que chaque commune du canton avait droit à un électeur au moins, que chaque dépassement de 500 âmes de population donnait droit à un électeur de plus, que l'élection avait lieu à scrutin secret et à la majorité absolue des suffrages.

Les élections du premier degré étaient fixées au 14 décembre, un mardi, à 9 heures du matin: le temps de la préparation était donc réduit au strict minimum, du 9 au 14 décembre. A leur tour les électeurs devaient se réunir au chef lieu de leur arrondissement de préfecture le lendemain, mercredi 15 décembre, pour élire les membres de la Constituante. Cette dernière était d'ores et déjà convoquée pour lundi 20 décembre.

Comment ces élections diverses furent-elles conduites? Quels incidents les stigmatisèrent? Ce serait une page d'histoire intéressante à écrire pour caractériser les mœurs électorales d'antan mais qui nous conduirait hors de notre

sujet. Le conseiller d'Uffleger n'était pas tendre dans sa critique. « Le 14 décembre, dit-il, on procéda à l'église des Cordeliers à la nomination des électeurs qui ne fut achevée que le lendemain. Cette nomination sera une tâche indélébile pour la ville de Fribourg: en général, cela n'alla pas mieux ailleurs. Le 15 décembre, les électeurs s'assemblèrent pour choisir les 49 membres de la commission constituante: ce choix ne fut pas meilleur; comme il est connu par la voix de l'impression, chacun peut en juger[1]. »

Un seul de ces incidents mérite une mention spéciale en raison de la haute personnalité qui en fut l'objet: celui qui parvint à évincer Monseigneur Yenni.

Singulière histoire que celle de ces élections de la coquette cité de Rue. Le 29 novembre 1830, les bourgeois de la petite ville adressaient à leur conseil municipal une pétition virulente dans laquelle il est question d'avoir vu « fouler aux pieds — par les hommes de 1814 — les droits que chaque citoyen apporte en naissant »; de l'« Etre suprême qui a enfin jeté un regard favorable sur ses enfants »; du « soleil de justice qui vient de s'élever »; « d'une aristocratie déhontée (sic) qui appuyée sur les armes étrangères se saisit du pouvoir», etc...

Or, le 15 décembre, quels sont les trois membres de la Constituante qui sont désignés par la préfecture de Rue? L'évêque de Lausanne et Genève, Monseigneur Pierre-Tobie Yenni, le lieutenant de Préfet, Jean Dupasquier et le syndic de St-Martin, Antoine Esseiva. Et par qui l'assemblée électorale avait-elle été présidée ? Par un Français, fraîchement naturalisé fribourgeois, M. Brémond, directeur des mines et verrerie de Semsales.

La nomination de Mgr Yenni dans la commission constituante était un événement. L'évêque de Lausanne et Genève, régulièrement désigné par l'arrondissement de Rue fut convoqué à la séance du 20 décembre. Prévenu de certaines menées qui se faisaient jour contre lui, il s'abstint

---

[1] *Etrennes fribourgeoises,* loc. cit. p. 43.

Nous l'Avoyer, Petit- et Grand-Conseils

de la Ville et République de FRIBOURG, *savoir faisons:*

Rassemblés aujourd'hui extraordinairement; Nous avons, après avoir pris connaissance des pétitions, qui Nous sont parvenues de diverses parties du canton dans le but d'obtenir un changement de Constitution, délibéré mûrement sur la proposition, que Notre Petit-Conseil Nous a faite de reviser Notre acte constitutionnel.

Pénétrés des devoirs sacrés, qui Nous sont imposés envers la patrie dans les circonstances actuelles, et animés des vues les plus pures pour le bien-être de Nos ressortissants, Nous n'avons pas hésité de décréter d'un accord unanime, qu'il sera fait une révision de la Constitution de ce canton, et avons en conséquence chargé Notre Petit-Conseil de Nous proposer incessamment les changemens nécessaires à y apporter, en prenant en juste considération les exigences du temps et les vœux qui Nous ont été exprimés.

Mais comme il est indispensable pour le succès de ces délibérations, qui doivent avoir une puissante influence sur le bonheur de Notre canton, que rien ne vienne en troubler le cours, et que cette œuvre de sagesse s'accomplisse dans un entier silence des passions, Nous exhortons de la manière la plus pressante tous Nos chers ressortissants de ne se permettre aucune démarche illégale, qui pourrait compromettre l'ordre et la paix publique, et d'attendre avec calme et une pleine confiance Nos résolutions ultérieures.

Nous invitons pareillement tous les fonctionnaires et employés publics à veiller au maintien de l'ordre, et ne doutons pas de l'appui que leur prêtera au besoin tout citoyen honnête et ami de son pays.

Puisse le Tout-puissant, qui a toujours veillé d'une manière particulière sur les destinées de Notre chère patrie, la protéger contre tout malheur, et bénir l'œuvre que Nous venons d'entreprendre.

La présente proclamation sera imprimée dans les deux langues, lue EN CHAIRE, et affichée aux lieux accoutumés.

Donné dans Notre assemblée du Grand-Conseil à Fribourg le 2 Décembre 1830.

L'Avoyer en charge,
PH. GOTTRAU.

Le Secrétaire d'Etat,
R. WERRO.

Le Petit-Conseil de la Ville et République de FRIBOURG,

S'étant, en vertu de la mission qu'il a reçue du Grand-Conseil en date d'hier, occupé des bases fondamentales, sur lesquelles doit reposer la nouvelle Constitution de ce canton,

DÉCLARE PAR LES PRÉSENTES:

Qu'il a décidé unanimément de proposer au Grand-Conseil:

1° de prononcer l'abolition de tout privilège de lieu et de naissance dans ce canton, et de reconnaître en conséquence le principe de l'égalité entière des droits politiques;

2° de statuer, que le Pouvoir Souverain résidera dorénavant dans la réunion des Représentans des villes et de la campagne, qui seront élus dans une juste proportion à établir.

Le Petit-Conseil peut donner aux habitants de ce canton l'assurance positive, que le Grand-Conseil, conformément aux intentions qu'il a manifestées, ne refusera pas sa sanction à ces bases, et les invite à se confier entièrement en la sagesse, qui présidera aux déterminations de cette Autorité, qui sera convoquée à cet effet au plus tard dans dix jours.

Donné à Fribourg le 3 décembre 1830.

L'Avoyer en charge, PH. GOTTRAU.

Le Secrétaire d'Etat, R. WERRO.

Pl. IV. Proclamation des 2 et 3 décembre 1830.

d'y paraître. Quel fut celui des membres de la nouvelle constituante qui « se leva, conclut à la nullité de cette élection, disant que, d'après nos institutions politiques, les ecclésiastiques n'étaient point admis à siéger dans de pareilles assemblées » ? Jean de Montenach, l'ancien ambassadeur au Congrès de Vienne — tempora mutantur ! Cette opinion prévalut et à une grande majorité. Mgr Yenni fut déclaré inhabile à siéger dans les rangs des constituants. Et M. d'Uffleger d'ajouter « Brillant début de cette commission. » Aussitôt le collège électoral de Rue proteste et fait remarquer que « après que l'égalité des droits politiques est proclamée, il est inconcevable qu'on débute par une exclusion aussi inattendue, laquelle ne peut être envisagée que comme une acception de personnes et un attentat contre nos droits imprescriptibles de confier le soin de nos intérêts à celui qui possède éminemment notre confiance ». L'attitude de Mgr Yenni est splendide. Il adresse à la Constituante un mémoire très digne dans lequel il demande que les droits de la religion catholique soient respectés, dans lequel il constate « l'exclusion prononcée contre le premier député de l'arrondissement de Rue, exclusion de fait, à laquelle, par amour pour la paix, nous nous soumettons, mais sans aucun préjudice de nos droits et de ceux de notre clergé que nous réservons aussi sous tous rapports quelconques ».

Après qu'elle eut procédé à la constatation des pouvoirs, l'assemblée, présidée par le conseiller d'appel Joseph Berger, d'Onnens, en sa qualité de doyen d'âge, élit son président définitif dans la personne de l'avoyer Diesbach (v. pl. VII, fasc. 6), son vice-président dans la personne de Jean de Montenach (v. pl. VI), ses scrutateurs et ses secrétaires dont l'un était une réputation juridique en plein essor: le professeur Bussard, docteur en droit.

Je ne connais rien de plus suggestif, en fait d'histoire du droit fribourgeois et de droit constitutionnel cantonal, que le magnifique volume que m'a permis de consulter tout à mon aise, M. l'archiviste cantonal: le « Protocole

des séances de l'Assemblée constituante et de sa commission ».

Il ne faut pas oublier que le 7 décembre 1830, le Grand Conseil s'était déclaré dissout et que le Conseil d'Etat et le Conseil d'appel ne restaient chargés que provisoirement de l'administration publique. Aussi la Constituante se gère-t-elle en autorité souveraine: elle exige du Conseil d'Etat des rapports sur les décisions prises par la Diète, la communication de l'état des affaires extérieures, de l'état du matériel militaire et des forces disponibles. Nous la verrons plus tard prendre acte d'une note de la Diète faisant « connaître que M. le conseiller Schaller a reçu de la Diète la mission de faire renaître l'harmonie entre les bourgeois de Bâle et les habitants de la campagne ». Nous la verrons en fin de compte organiser les élections du Grand Conseil de 1831 et prendre les mesures exigées pour préserver le canton des troubles dont il fut plus ou moins menacé dans le cours de janvier 1831.

Quelle fut l'attitude du pays tandis que les pères conscrits se trouvaient rassemblés à l'Hôtel-de-Ville pour élaborer la constitution, c'est ce que l'on apprécie de diverses manières. Fut-on vraiment à deux pas de scènes sanglantes et tenta-t-on vraiment de faire un mauvais parti à la Constituante ? Il paraîtrait, à lire une lettre du Conseil communal de Fribourg qui déclarait qu'on se trouvait sur un volcan. Un membre du Collège électoral de la ville de Fribourg dénonça à la commission « l'existence d'une conspiration qui tendrait à faire sauter en l'air le collège électoral de la ville en mettant le feu à un dépôt de poudre qui doit se trouver dans l'arsenal, sous la salle de la ville où l'assemblée doit se tenir ». Selon d'autres récits tout resta dans le calme et la Constituante n'aurait même pas ajouté foi à de tels racontars. La vérité est entre ces deux appréciations. La Constituante fut informée de l'agitation qui régnait spécialement dans les districts de la Broye. Une liasse de lettres retrouvée dans les pièces justificatives de la Constituante nous montre les députés de ces contrées

faisant une enquête serrée sur l'attitude des populations. Toutes ces lettres reflètent la confiance que l'on a dans la Constituante. Le passage suivant du rapport du député Cantin traduit bien la mentalité de ses concitoyens: « Partout les rapporteurs ont trouvé le calme, la tranquillité et la bonne harmonie; mais ils ne le dissimuleront pas, partout aussi le même esprit, la même résolution (soit efferverscence, soit enthousiasme) de défendre l'égalité de leurs droits réels: des préparatifs sont faits, des plans sont dressés. Ce parti est encouragé et sera secondé par leurs voisins les vaudois, propriétaires de fonds dans le canton de Fribourg, qui selon les données ont présenté les armes nécessaires [1]. »

En présence de ces rapports la Constituante se contenta d'inviter le Conseil de la guerre à « prendre des mesures pour précaver tout accident ».

Dans l'ensemble, les Fribourgeois étaient bien restés ces hommes plein de respect pour l'ordre public qu'un abbé français voyait se découvrir le 2 décembre à midi au son de la cloche de l'angélus. Cet abbé qui avait vu à Paris, les journées de juillet ne pouvait s'empêcher de déclarer à des intimes: « quels singuliers révolutionnaires, ces fribourgeois ! »

L'assemblée constituante et sa commission durent se prononcer sur les problèmes les plus discutés du droit public. Le procès-verbal touche aux questions les plus diverses et l'on se demande parfois si c'est bien un chancelier de 1830 qui tient la plume ou si l'on ne se trouve pas en présence de la relation des séances d'une assemblée législative d'aujourd'hui. Détermination de la notion de souveraineté, compétition entre le principe de la commune de bourgeoisie et de celle du domicile, moyens de favoriser le développement du commerce dans le canton de Fribourg, organisation des tribunaux inférieurs, loi sur la

---

[1] A.E.F., liasse « Pièces justificatives 1830-31 », v. citation p. 190.

presse, question des décorations, etc... Qui donc a dit que l'histoire se renouvelle chaque jour ?

Mais, c'est dans l'élaboration de la constitution que nous devons suivre l'honorable constituante et nous la verrons aborder tour à tour les délicats problèmes qui devaient être élucidés pour faire passer le droit constitutionnel fribourgeois de l'ancien régime à celui que, dans ses grandes lignes, il a conservé depuis 1830 et qui nous régit aujourd'hui. Que, dans l'espace de trente-cinq jours, une assemblée composée en grande partie de délégués des campagnes ait érigé une œuvre constitutionnelle qui a défié les siècles, voilà un témoignage qu'il ne faut pas omettre de décerner à nos aïeux de 1830.

Ce phénomène s'explique, d'ailleurs, sans rien perdre de son prestige à la seule lecture des noms des membres de la Constituante. Ils ne se sont pas abaissés à de mesquines questions de clochers, les électeurs de 1830, ils n'ont pas cherché à faire entrer dans la Constituante des hommes pris immédiatement dans leur milieu, mais ils ont ouvert grands les yeux et ont cherché dans le canton tout entier les hommes les plus aptes à le façonner d'une manière conforme aux intérêts du pays tout en faisant droit, dans ce qu'elles avaient de légitimes, aux aspirations nouvelles. Où trouver un peuple qui, renversant un régime, charge d'édifier l'ordre nouveau les conseillers qui étaient les représentants de l'ancien ordre de choses ? Et cependant, sur 49 membres que compte la Constituante, dix sont des anciens conseillers d'Etat ou conseillers d'appel, cinq sont des préfets ou lieutenants de préfets de l'ancien régime. Tout ce que Fribourg comptait d'hommes illustres fut délégué à la Constituante : l'avoyer de Diesbach de Torny qui avait sauvé Fribourg le 2 décembre, la présida, l'ancien délégué au Congrès de Vienne et premier syndic de Fribourg, Jean Montenach, dit le Turc, le Conseiller Schaller, délégué de la Diète aux Deux Bâle, le fougueux avocat Landerset, l'énergique, tenace et cependant pondéré Frédéric Chaillet, syndic de Morat, la délégation gruyérienne

avec les deux Glasson — le docteur et le syndic de Bulle, — le professeur Bussard et celui qui jouera un rôle de premier plan dans l'histoire du 19me siècle fribourgeois, Hubert Charles, de Riaz. Mais ce ne sont là que peu de noms et il y a toujours quelque chose d'injuste et dont je m'excuse, de ne pas les citer tous.

La manière de délibérer fut à peu de chose près, celle que prévoit le règlement actuel de notre Grand Conseil. Après avoir pris connaissance de la tâche à résoudre, une commission est instituée qui fait le travail préliminaire, le soumet à l'assemblée plénière. Celle-ci discute, renvoie encore à la commission en cas de désaccord puis statue à la majorité des voix.

Dès la seconde séance la commission est constituée. Elle comprend 9 membres dont quelques-uns des éléments les plus avancés: Jean Montenach, le syndic Chaillet et le conseiller Mæder, de Morat, l'ancien conseiller Schaller, l'avocat Landerset, Charles de Riaz et le Dr Glasson de Bulle, le conseiller Berger d'Onnens et le syndic Thalman de Planfayon.

IV. L'ÉLABORATION DE LA CONSTITUTION.

Toute revision constitutionnelle est un travail laborieux et délicat. Nous avons, pour nous en donner une idée, toutes fraîches à la mémoire, les difficultés qui surgirent en 1920-21 lorsqu'il s'agit de faire à la constitution de 1857, les quelques modifications qui nous valurent une extension des droits populaires, l'introduction du système proportionnel pour l'élection du Grand Conseil et la nomination du Conseil d'Etat par le peuple.

Mais que devait être alors une revision de constitution impliquant un changement complet dans la structure politique du canton ? Une revision de constitution peut toujours se baser aujourd'hui, qu'il s'agisse de la constitution fédérale ou cantonale, sur une constitution existante. Or, il n'y avait pas, en 1830, de document correspondant à ce

que représente pour nous le terme de constitution. Le volume des lois organiques de la Ville et République de Fribourg publié en 1816 contient bien en tête une constitution du canton de Fribourg. Mais à la bien considérer, il s'agit d'une division territoriale du canton en districts, d'une énumération des pouvoirs publics et de leurs compétences, et surtout de ce que nous appellerions aujourd'hui une loi électorale. Les dispositions fondamentales qui donnent à un pays son allure particulière n'existaitent alors qu'à l'état embryonnaire. Dans la constitution de 1814 le sort du canton de Fribourg était étroitement lié au sort du patriciat.

Or le temps avait marché, les idées de 1830 tendaient à l'égalité de tous les citoyens, les bases fondamentales de l'ancien canton devaient être bouleversées et les lois fondamentales de 1814 ne pouvaient donc servir de prototype à l'œuvre nouvelle. Les membres de la Constituante devaient établir en tous points le plan d'une constitution nouvelle.

Il y avait bien pour servir de directives, les nombreuses pétitions adressées soit à l'ancien Petit Conseil soit à la Constituante elle-même. Leur lecture parut cependant être une perte de temps pour l'assemblée et Hubert Charles fut chargé d'en extraire l'essentiel afin que l'on ne courût pas le risque de faire une œuvre qui ne fût pas en harmonie avec les vœux du « public ». Ce résumé magistral fut présenté par le rapporteur quelques jours plus tard.

Comme l'aiguille de la boussole oscille avant de s'orienter vers le Nord, ainsi la commission désignée pour établir le projet de constitution hésita-t-elle sur l'ordre des matières qu'elle avait à traiter. Le procès-verbal ne mentionne qu'exceptionnellement le nom d'un motionnaire et c'est un jeu auquel on se pique de rechercher auquel des membres de la commission ou de l'assemblée se rapporte cette désignation : « un honorable membre ». L'un de ceux-ci avec un esprit synthétique remarquable trace dès l'entrée en matière le programme de l'œuvre à édifier :

établir la division du canton, s'occuper ensuite de l'assemblée représentative, pivot de l'Etat, puis ordonner le mode de nomination et la sphère d'action de chacune des autorités tant cantonales que régionales. Ce plan n'eut pas plutôt été tracé que l'on vit les premières escarmouches se livrer au sujet de l'importance des représentations — villes et campagnes — et sur le mode de procéder aux élections. Nous y reviendrons. C'est effectivement sur ce plan que se déroula la discussion au sein de la commission.

Lorsque le projet de constitution fut présenté à l'assemblée dans son ensemble, l'avis d'un autre membre de la commission avait prévalu et des dispositions d'ordre général figuraient en tête du projet. Il convenait en effet de « commencer le travail par donner au pays certaines garanties, par établir les principes qui doivent rassurer et rendre ainsi aux personnes inquiètes ou timides la tranquillité que la malveillance s'efforce de leur faire perdre ».

Ce fut donc sur un Titre I: « Dispositions générales et garanties » totalement étranger à la constitution de 1814 que commencèrent les discussions de l'assemblée. Elles furent des plus intéressantes et, pour autant qu'on peut lire entre les lignes du procès-verbal, très animées.

Le Suisse ou le Fribourgeois habitué à compulser les constitutions contemporaines qui jette un premier coup d'œil sur le texte définitif de 1830 est quelque peu étonné de ne point trouver d'entrée de cause une invocation au Dieu Tout-Puissant. Il serait dans l'erreur cependant en accusant de cette omission la tendance libérale de l'époque: il n'était en effet pas davantage question de cette haute protection sous le régime de 1814. L'excuse toute naturelle me paraît devoir consister dans le fait qu'on ne sentait pas le besoin de mettre en vedette un principe religieux auquel chacun pensait sans qu'il fût nécessaire de l'exprimer.

C'était cependant bien par un premier article relatif à la confession publique du canton de Fribourg que débutait le projet de la commission. Cependant, par un motif d'esthétique législative, la proposition prévalut de rappeler les

attaches fédérales du canton de Fribourg et c'est par cette déclaration de loyalisme fédéral: « Le canton de Fribourg fait partie de la Confédération suisse » que débute la constitution.

Cette déclaration devait en appeler une autre que je tiens à rappeler, pour montrer combien il faut se garder des formules à l'emporte-pièce.

Voici les faits. Le vaillant représentant de Fribourg à la Diète, le conseiller Schaller, estimait qu'il était nécessaire de rappeler à tous les Fribourgeois le devoir de servir. Il avait, dans une lettre à la commission — dont d'ailleurs il faisait partie — proposé un article additionnel ainsi conçu: « Tout citoyen fribourgeois et tout suisse domicilié dans le canton est soldat, dès l'âge de 20 à 50 ans et tenu de porter les armes pour le service et la défense de la patrie. » Là dessus discussion à la commission, discussion à l'assemblée et proposition de la laconique formule: « Tout Suisse habitant ce canton est soldat ». Quelques membres eurent beau faire valoir que «cette expression est trop générale, que nécessairement la proposition devrait être modifiée par plusieurs exceptions. » Mais que pouvaient ces sages conseils ! Le procès-verbal constate: « Vu la nature vraiment suisse de ce principe, l'article est adopté à la majorité de 38 voix contre 5 ».

Ce beau sacrifice accompli sur l'autel de la patrie, c'était un tout autre souci qui devait préoccuper les pères conscrits. L'eussent-ils oublié que les mouvements d'opinion, et les manifestations broyardes en particulier, se fussent chargés de le leur rappeler. Ce souci était celui de la proclamation de l'égalité des droits.

L'égalité des citoyens devant la loi est la disposition sur laquelle l'avocat d'aujourd'hui se plaît à fonder tout recours de droit public. La proclamation de cette égalité, celle de l'abolition de tout privilège de lieu, de naissance, de personne et de famille avait alors une toute autre signification. La lettre des bannerets de 1404 avait exclu de la charge de bannerets les gentilshommes ou bourgeois anoblis

Nous l'Avoyer, Petit- et Grand-Conseils

de la Ville et République de FRIBOURG, *savoir faisons:*

VOULANT donner suite à la résolution que Nous avons prise sous date du 2 courant de réviser la constitution de ce canton, Nous avons dans Notre séance de ce jour arrêté les bases fondamentales, sur lesquelles doit reposer le nouvel acte constitutionnel, et déterminé le mode de procéder à suivre pour sa confection.

Dans le but d'assurer du reste la marche régulière de l'administration jusqu'à l'époque, où la nouvelle constitution sera mise à exécution, Nous nous sommes fait en même temps un devoir d'y pourvoir de la manière qui Nous a paru la plus convenable aux circonstances actuelles.

En conséquence Nous avons, sur la proposition de Notre Petit-Conseil, décrété, comme par les présentes Nous

DÉCRÉTONS:

1. L'égalité des droits politiques entre tous les citoyens du canton est reconnue, et par conséquent tout privilège de lieu et de naissance est à jamais aboli.

2. Le pouvoir souverain, qui émane du peuple, sera exercé par ses représentants dans les limites à fixer par la nouvelle constitution.

3. Ces représentants seront élus par les citoyens dans les formes à établir.

4. Une juste proportion entre le nombre des représentants et celui des citoyens sera déterminée dans la nouvelle constitution.

5. L'article 36 de la constitution actuelle, qui est relatif au mode de révision, est rapporté.

6. En conséquence une Assemblée constituante, chargée de faire une constitution nouvelle d'après les bases indiquées ci-dessus, sera incessamment nommée et convoquée.

7. Les membres de cette assemblée seront délégués par les arrondissements de préfecture d'après leur population, de manière que l'arrondissement le moins populeux en fournira un, et ainsi de suite dans une proportion croissante.

8. Pour parvenir à la nomination des membres de l'assemblée constituante, il sera procédé comme suit:

a. Chaque commune sera réunie en assemblée communale, et nommera un électeur, si elle compte moins de 500 ames.

b. Si elle compte 500 ames, mais moins de 1000, elle en nommera deux.

c. Si elle en compte 1000, mais moins de 1500, elle en nommera trois, et ainsi de suite.

d. Les électeurs se réuniront le lendemain de leur nomination dans le chef-lieu de leur arrondissement, et procéderont, sous la présidence de leur doyen d'âge, à l'élection des membres de l'assemblée constituante dans la proportion indiquée à l'art. 7 ci-dessus.

e. Les électeurs pourront faire leur choix librement parmi tous les citoyens du canton, sans être bornés aux limites de leurs arrondissements respectifs.

f. Cette élection étant faite, l'assemblée constituante sera incessamment réunie à Fribourg, où elle s'organisera et procédera à la confection de la nouvelle constitution.

9. La nouvelle Constitution, telle qu'elle aura été faite et agréée par l'assemblée constituante à la majorité des voix de ses membres, sera définitive, mise de suite à exécution, et soumise postérieurement à la garantie fédérale.

10. Ensuite des dispositions qui précèdent, le Grand-Conseil de la Ville et République de Fribourg renonce dès à-présent à tout pouvoir constituant et législatif en faveur de l'assemblée constituante, qui sera établie.

11. Il renonce de même à tous les autres actes de l'autorité souveraine, qui seront provisoirement exercés par le Petit-Conseil, mais dans les limites seulement de l'indispensable nécessité.

12. Le Conseil d'Etat et le Conseil d'appel restent provisoirement chargés de l'administration publique conformément à leurs attributions.

13. Finalement ayant pourvu de la sorte à la transition de l'ordre actuel à l'ordre nouveau, le Grand-Conseil se déclare dissout.

Donné dans Notre assemblée du Grand-Conseil, à Fribourg le 7 Décembre 1830.

L'Avoyer en charge, PH. GOTTRAU.

Le Secrétaire d'Etat, R. WERRO.

Pl. V. Proclamation du 7 décembre 1830.

aux services étrangers, la constitution de 1553 avait sonné l'avènement exclusif au pouvoir de la bourgeoisie secrète et la Restauration de 1814, faisant un retour de 20 ans en arrière, réinstallait dans leurs droits quasi exclusif d'accéder au pouvoir les familles appartenant à la grande bourgeoisie. La constitution de 1830 était pour tous les citoyens fribourgeois la porte ouverte à tous les emplois sans ces distinctions de famille que faisait l'ancien régime, sans ces distinctions de fortune qui caractérisaient l'Acte de Médiation.

L'égalité des citoyens devant la loi qui est à nos yeux quelque chose de primordial, un principe qui trouve en lui-même sa justification était à l'époque dont nous parlons une conquête et l'on conçoit que trois articles de la constitution n'étaient pas trop pour la proclamer.

Et cependant était-elle bien absolue cette garantie de l'égalité qui devait être la base de tout le système consstitutionnel ? L'élimination de Mgr Yenni qui ne se basait sur aucun texte montrait déjà que le libéralisme de l'époque entendait interpréter l'égalité à sa convenance. On le vit bien à une disposition de la nouvelle constitution qu'il faut, il est vrai, rechercher dans un tout autre chapitre, celui des élections, disposition typique et qui rentre tout naturellement dans l'ordre d'idées qui nous occupe. L'art. 29 de la nouvelle constitution, en effet, vit une inégalité se manifester sous deux aspects différents et qui nous paraissent aujourd'hui une violation flagrante des droits primordiaux des citoyens. Suivant notre conception, le citoyen est toute personne appelée à donner par son vote son avis dans les consultations de la nation ; le citoyen est pour nous l'électeur. Or, selon la constitution de 1830, ne peuvent être électeurs :

1° ni les Fribourgeois appartenant à l'état ecclésiastique ;

2° ni les Fribourgeois en service : les domestiques.

Si les constituants de 1830 avaient fait faire à la démocratie un pas en avant indiscutable, il y avait loin encore

entre l'égalité érigée alors au rang d'une petite divinité et l'égalité telle que nous la comprenons aujourd'hui !

La remarque que nous venons de faire au sujet de la mise au ban des ecclésiastiques attire immédiatement l'attention sur l'attitude prise par la Constituante à l'égard des religions.

Quiconque a lu les pétitions émanant des centres les plus divers n'a pu ne pas être frappé par l'insistance mise par les pétitionnaires, même les plus ferrus d'égalité, à protester de leur foi et de leur entière soumission à l'Eglise. La Constituante devait s'inspirer des manifestations de cette foi séculaire. Mais un district lui aussi demandait le respect de ses croyances: le district de Morat. Empressons-nous de le dire, la Restauration elle aussi avait témoigné de son respect du culte de la majorité des Moratois. La constitution de 1814 garantissait « à l'arrondissement de Morat le libre et entier exercice du culte protestant ». Le souci d'une égalité parfaite conduisit nos législateurs dans des discussions qui, aujourd'hui, peuvent nous paraître enfantines et qui préoccupèrent notamment la Constituante lorsqu'il s'agit de la nomination des préfets. Elles aboutirent à la disposition de l'art. 79 qui impose au gouvernement de choisir comme préfet un homme qui professe la religion du district auquel il doit être préposé.

Le titre des garanties constitutionnelles allait contenir encore l'énonciation de certains principes qui alors étaient une conquête et dont plusieurs ont gardé toute leur actualité.

Nous constatons, dès l'abord, une différence fondamentale entre les deux conceptions de la souveraineté: la notion théocratique de 1814: « Toute autorité vient de Dieu qui la délègue au gouvernement »; la notion libérale pour la première fois énumérée en 1831 dans notre constitution fribourgeoise, art. 3. « La souveraineté émane du peuple: elle est exercée par ses représentants ». Cette souveraineté populaire, une fois proclamée, allait trouver sa répercussion dans les garanties constitutionnelles. Le

citoyen, cellule de cette souveraineté, a des droits sacrés: le droit à sa liberté, liberté individuelle garantie « nul ne peut être arrêté que dans les cas prévus par la loi et d'après les formes qu'elle prescrit »; garantie de l'intégrité corporelle: « la torture est abolie »; garantie de la libre expression de l'opinion personnelle: proclamation de la liberté de la presse et de la garantie du droit de pétition (art. 11 et 12).

Un peuple souverain, formé de libres citoyens ne pouvait s'accomoder de la dîme et du cens, c'est à dire de ces prestations dues au seigneur souverain dans les temps de la féodalité. La suppression de la dîme était l'un des buts principaux poursuivis par une grande partie des pétitionnaires. La Constituante eut à s'en occuper: la dîme devait-elle être abolie purement et simplement, devait-elle pouvoir être l'objet d'un rachat — principe du rachat facultatif — ou devait-elle nécessairement être rachetée — principe du rachat obligatoire ? La constitution garantit le principe du rachat facultatif qui devait être réglé par une loi: il le fut effectivement par la loi de 1833. Mais la dîme devint de plus en plus impopulaire et le rachat obligatoire en fut statué plus tard par la loi de 1838. L'agriculture traversait alors une période de prospérité exceptionnelle qui applanit les difficultés fatalement inhérentes à cette procédure de rachat [1].

On ne saurait enfin passer sous silence le dernier article des dispositions générales en raison de sa portée dans la culture du canton de Fribourg. C'est l'article qui institue la langue française langue du gouvernement. La Restauration s'était fait de la langue allemande, que l'art. 32 de la constitution de 1814 érigeait en langue nationale, un véritable tremplin, l'accès aux charges du Grand et du Petit Conseil étant réservé aux seules personnes qui connaissaient les langues française et allemande et les décisions gouvernementales étant nécessairement rédigées dans la

---

[1] V. G. Castella, *loc. cit.*, p. 515, 516.

langue officielle. Cette prédominance linguistique était définitivement écartée en 1831 et l'élément allemand recevait pleine satisfaction dans l'assurance que toutes lois, décrets, arrêtés obligatoires pour tout le canton seraient rédigés et publiés en allemand et en français.

La division territoriale du canton de Fribourg ne devait pas présenter de difficultés sérieuses: l'ancienne division en treize préfectures ne donna lieu à aucune discussion. Tout au plus les communes de la Singine estimèrent-elles devoir réserver, pour l'époque qui leur conviendrait, le choix d'un autre chef-lieu de district que la ville de Fribourg. Fribourg resta chef-lieu du canton, chef-lieu du du district de Fribourg partie française et devint chef-lieu provisoire du district de Fribourg, partie allemande, notre actuel district de la Singine.

De sérieuses difficultés allaient s'élever sur la désignation des autorités, notamment sur la désignation des autorités supérieures et sur le mode d'élection aux hautes fonctions.

Tel qu'il était sorti des délibérations de la commission, le projet de constitution prévoyait une autorité législative représentant du peuple souverain: le Grand Conseil une autorité exécutive: le Conseil d'Etat; deux tribunaux supérieurs: le tribunal d'appel et le tribunal de cassation.

Dès la première séance dans laquelle ce projet fut mis en discussion, des protestations s'élevèrent relativement aux pouvoirs que l'on jugeait par trop étendus du Conseil d'Etat. Le procès-verbal nous donne dans toute sa concision la relation d'un avis qui n'était point celui d'une faible minorité et qui jette un jour sur la conception que l'on se faisait alors du gouvernement. « On pense que le projet laisse quelque chose à désirer en ce que le pouvoir exécutif trop porté en général à reculer les bornes de son action n'a aucun contre-poids qui l'oblige de s'en tenir dans sa sphère. Nos Pères avaient senti ce besoin; ils avaient établi des bannerets qui veillaient à ce que les droits du peuple ne fussent pas foulés aux pieds par le

pouvoir exécutif. Dans les derniers temps pour préserver la république de ce malheur on établit les Secrets. Mais cette institution pour plusieurs raisons ne présenta pas toute la garantie qu'on en avait attendue. Le dimanche secret pouvait sans doute être un frein très salutaire pour les hauts fonctionnaires publics; mais des circonstances particulières affaiblirent son influence et le pouvoir public put, presque sans entraves, suivre la marche qu'il avait une fois jugé à propos d'adopter. Il paraîtrait utile, pour contenir le pouvoir d'établir deux tribuns qui seraient nommés par le Grand Conseil et qui auraient la mission spéciale d'empêcher le pouvoir exécutif d'enfreindre les lois ».

A d'autres, l'amovibilité des places parut une garantie suffisante et, en fin de compte, les tribuns proposés durent s'effacer devant une majorité de 10 voix sur 42 votants. Le pouvoir exécutif l'avait échappé belle. Il n'en est pas moins intéressant de constater, les derniers jours de la vie de la Constituante, la vogue dont jouissait encore la chambre secrète, ou tribunal de censure, telle qu'elle avait été instituée par la constitution de 1814. Les institutions de l'ancien régime avaient eu beau essuyer la tempête du 2 décembre, c'est encore aux Secrets que la Constituante en appelait du soin de censurer les préfets qui, dans certains districts, ne réprimaient pas comme ils l'auraient dû faire — d'aucuns même prétendaient qu'ils les favorisaient — les menées réactionnaires dont les échos parvenaient de temps en temps aux oreilles des 49.

Le nombre des autorités supérieures, une fois réduit à trois — le tribunal de cassation était en effet simplement envisagé au gré de la loi future, mais non imposé par la constitution — il s'agissait d'arrêter le mode des élections à ces charges diverses.

La souveraineté populaire étant admise, rien ne paraît plus simple aujourd'hui que le jeu du suffrage universel encore qu'il puisse être envisagé sous deux formes: celles de la représentation proportionnelle ou celle de la repré-

sentation majoritaire. Les préoccupations de 1830 étaient bien différentes. Les deux modes d'élections qui se disputaient la prééminence étaient alors l'élection directe ou l'élection par degrés. Dans l'élection directe, le peuple était appelé à élire lui-même ses représentants. Dans l'élection par degrés, le peuple commençait par élire des électeurs et c'est à ceux-ci qu'incombait la tâche de nommer aux divers emplois. En passe de faire de la démocratie, il semblait que le système de l'élection directe dut prévaloir et que seuls peut-être, quelques réactionnaires tenteraient de recourir comme à une dernière planche de salut au système de l'élection par degrés. On n'allait pas tarder à constater le contraire.

Les élections directes avaient leurs partisans. « Le meilleur mode d'élections — devait dire l'un des membres de la Constituante — est celui qui représente le plus parfaitement les vœux du canton. Les élections directes, soit immédiates, paraissent sous ce rapport être infiniment préférables aux élections médiates soit indirectes. Ce mode présente en outre l'avantage de ne pas forcer les populations à se déplacer. Il ferait ainsi beaucoup moins craindre les intrigues que les élections indirectes ». N'est-ce point le langage que tiennent aujourd'hui les tenants du suffrage populaire de quelque teinte qu'ils soient ? Tout autre était la manière de voir de certains membres de la Constituante et qui formèrent majorité. On constate bien, disent-ils, que « la tendance générale des esprits paraît s'être prononcée pour les élections immédiates, de sorte que le public serait peut-être trompé dans son attente si l'on admettait les élections médiates ». Mais qu'importe ici le vœu public ! On fait remarquer « que s'il était immédiat, le mode d'élection ferait naître de grands inconvénients en ce que l'opinion du peuple serait trop facilement égarée et que même la démoralisation des masses pourrait en être le résultat. Le système des collèges électoraux destinés à nommer les députés semblerait bien préférable ; il faut prendre garde d'ailleurs en évitant l'oligarchie, de ne pas

tomber dans une démagogie qui ouvrirait la porte à mille abus». Quels sages conseils ! N'y aurait-il pas cependant quelque autre souci dans cette crainte de la démagogie ? Une autre citation va nous fixer pleinement. « L'expérience, observe un honorable membre, a démontré que les élections directes amènent presque nécessairement une oligarchie théocratique, genre de gouvernement qui a régné plus d'une fois dans le canton et qui a toujours combattu de toutes ses forces l'éducation et les progrès de la civilisation. Les élections médiates soustrairaient à une influence ennemie de la prospérité publique le canton de Fribourg depuis trop longtemps victime de combinaisons contraires à l'esprit du siècle ». On ne sera pas plus clair en 1848.

Bref, la constitution de 1831, adopta le mode médiat ou indirect, le scrutin à deux degrés. Le fonctionnement en était d'ailleurs des plus simples. Le voici vu à vol d'oiseau :

le but des élections populaires: nommer un Grand Conseil qui sera pour la première période de 86 députés, un par 1000 âmes de population, la population comprenant tous les individus domiciliés dans une localité sans distinction de bourgeois, nationaux ou étrangers ;

ces députés seront nommés par des « collèges électoraux » c'est-à-dire par des « électeurs » du second degré qui eux-mêmes auront été désignés parmi leurs concitoyens pour revêtir cette qualité d'électeurs ; il y a un collège électoral par district, cependant la ville de Fribourg et sa banlieue ont leur collège électoral particulier (art 34) ;

le collège électoral est formé de citoyens désignés par les assemblées primaires, c'est-à-dire par des groupes de cent citoyens ou plus qui se réunissent par communes ou par cercles de plusieurs communes suivant ce que prescrira une loi ultérieure[1].

---

[1] Cette loi ultérieure fut en réalité un décret de la Constituante du 26 janvier 1831.

Ainsi donc les citoyens de Courtion, Misery et Corsalettes, par exemple, se réunirent à Courtion et nommèrent trois électeurs; ces trois électeurs se trouvèrent réunis à Fribourg avec les 90 autres électeurs du district de Fribourg, le 10 février 1831 et procédèrent selon le décret du 25 janvier 1831 à la nomination des 11 députés au Grand Conseil que ce district devait élire.

Tel était ce système des élections par degrés, qui était commun à un grand nombre de pays en cette première moitié du 19me siècle. La constitution de 1848 qui voulait abolir ce mode d'élection à deux degrés l'aggrava au contraire en réservant au Grand Conseil lui-même le pouvoir de désigner 10 députés pour se compléter.

Les compétences du Grand Conseil, autorité souveraine, ne donnèrent pas lieu à grande controverse: elles sont à peu de choses près les compétences de notre Grand Conseil actuel. Tout ce qu'il y a lieu de citer c'est la discussion sur le titre d'avoyer qui fut décerné au président du Grand Conseil aussi bien qu'au président du Conseil d'Etat, et la conquête de la publicité des débats qui donna lieu à de forts plaisantes considérations. Je glâne celle-ci: « Beaucoup de citoyens animés des vues les plus pures et distinguées d'ailleurs par leurs talents hésitent à parler en public. Peu d'orateurs pourraient se former si la présence de nombreuses personnes intimidaient les jeunes députés, etc... ». La Constituante enfin après mûres délibérations se montra généreuse et fixa à 25 baches l'indemnité journalière des députés et, en plus, pour ceux qui habitaient à trois lieues de distance au moins, « cinq francs pour frais de voyage, à la condition qu'ils assistassent à toutes les séances de la session » !

La détermination de l'autorité exécutive et les rapports que celle-ci devait avoir avec le Grand Conseil nous introduit encore dans un monde qui nous est familier et il est telle page du procès-verbal de la Constituante qui eût pu être avantageusement lue en notre Grand Conseil dans les mémorables sessions qui présidèrent à la revision de 1920!

Pl. VI. Jean de Montenach, dit le Turc,
avoyer du Conseil d'Etat 1831-1837.
(Portrait à l'huile, appartenant à la famille de Montenach.)

Quel devait être le nombre des membres du Conseil d'Etat ? On s'arrêta au chiffre de 13. Non que l'on se proposât de montrer que la superstition n'avait point cours en pays fribourgeois, mais le canton étant divisé en treize districts, il paraissait indiqué de prévoir pour chaque district la possibilité d'être représenté au gouvernement.

Les choses se corsèrent lorsqu'il s'agit de savoir dans quel milieu administratif devraient être pris les conseillers d'Etat. Le principe de la division des pouvoirs invoqué en 1830 comme en 1920 commandait de ne point laisser choisir les membres de l'autorité exécutive au sein de l'autorité législative. Ne s'était-on point plaint dans tant de circonstances de cette espèce particulière d'union personnelle entre le Grand et le Petit Conseil ? Mais, en 1830, en cette année qui échaffaudait tous ses espoirs sur le principe de la séparation des pouvoirs, il ne manquait déjà pas de sceptiques. En veut-on un exemple ? Je ne connais pas d'aphorisme mieux formulé que cette phrase d'un laconisme cornélien figurant au procès-verbal de la Constituante: « La séparation complète des pouvoirs est une brillante chimère dont la pratique repoussera toujours la réalisation. » Un autre membre de la Constituante fit entendre la voix du simple bon sens: « Si le canton possédait assez d'hommes éclairés, il conviendrait de séparer entièrement le pouvoir exécutif du pouvoir législatif et de statuer qu'aucun membre du Conseil d'Etat ne pourra être pris dans le Grand Conseil. Mais le degré de civilisation — on ne parlait pas encore de Kultur — dont jouit le canton ne permet pas de suivre ce principe dans toute sa rigueur ». Bénissons le Ciel que les revisionnistes de 1920 n'aient plus été arrêtés par le même souci et qu'ils aient pu constater que le degré de civilisation actuel nous permet de mettre des hommes compétents à tous les échelons de la magistrature !

A examiner les compétences du Conseil d'Etat elles sont, sauf l'exclusion des compétences judiciaires, sensiblement les mêmes que celles du Petit Conseil de l'ancien régi-

me et que celles du Conseil d'Etat de nos jours. Ce qu'il fallait donc, c'était donner aux autorités constituées depuis 1830 l'impression qu'elles étaient investies de leurs pouvoirs de par la volonté du peuple et que ces pouvoirs pouvaient être révoqués au gré de la volonté populaire : l'amovibilité différencie par essence les fonctions publiques du nouveau régime de ce qu'elles étaient auparavant. Et dans le même ordre d'idées la Constituante de 1830 entend bien empêcher que sous ce régime il se crée de fait une monarchie déguisée au bénéfice d'un président des conseils de la nation qui voit sa situation sans cesse renouvelée. Ici encore le procès-verbal nous fournit une de ces perles extraites des profondeurs du bon sens et de la connaissance de l'âme humaine. Je ne résiste pas à l'envie de la présenter : « L'homme saisi une fois du pouvoir ne le quitte qu'à regret. L'habitude de la possession a sur son esprit la force du besoin. Il prend des moyens pour conserver l'état de choses qui flatte son amour-propre. D'un autre côté mille ménagements auxquels ses collègues seront portés, mille petites considérations auxquelles ils donneront accès empêcheront que l'ancien président ne soit remplacé ». Et trouvez-vous tracassière, après avoir entendu ces explications de la bouche même des constituants, que les fonctions d'avoyer président du Grand Conseil, soient restreintes à trois années et celles d'avoyer, président du Conseil d'Etat le soit à deux ans ? La constitution de 1848 devait être plus exclusive encore et depuis cette époque les présidents des deux autorités supérieures du pays ne peuvent être nommés que pour un an et ne sont pas immédiatement rééligibles.

Tandis que sous l'ancien régime le Petit Conseil exerçait tout à la fois, bien que par deux Chambres distinctes, les fonctions exécutives et judiciaires, ces dernières furent, dès 1831, dévolues à une autorité judiciaire supérieure : le Tribunal d'appel. Faut-il le dire ? Ce sont les fonctions du juge d'appel qui sous la constitution de 1831 rappellent le plus les charges des membres du Petit Conseil appartenant à la section du Conseil d'appel. Les grandes différences entre

les deux fonctions sont tout d'abord l'accès pour chacun aux fonctions de juge d'appel, puis l'exclusion de toute fonction administrative. Mais, comme son devancier, le juge d'appel est nommé à vie. Et ce n'est point un effet du hasard mais une mesure sagement étudiée et qui témoigne du fait que nos libéraux de 1830, tout épris qu'ils étaient d'un pouvoir qu'une révolution venait de leur conférer, étaient bien loin des utopies de nos jours qui ne voient de démocratie que dans une élection directe et absolue de tous les magistrats y compris les juges de nos tribunaux de tous ordres. Voici la raison de cette nomination à vie telle que la donne l'un des membres de la Constituante: « Une expérience consommée dans les affaires ne contribue pas peu à donner au juge ce tact qui l'empêche de se méprendre sur l'esprit de la loi et le mode de son application. D'un autre côté l'indépendance du juge est une garantie dont la société ne saurait être privée ». Et la conclusion en fut que les fonctions des juges d'appel sans aucune objection furent confiées à vie aux personnes qui en furent investies et qui purent être prises indifféremment dans les rangs du Grand Conseil ou en dehors de cette autorité. Il est un autre point de ressemblance entre le juge d'appel ancien et le juge d'appel nouveau régime qui n'alla pas sans difficultés: la question de la langue. Décidément, leurs Excellences avaient rendu bien impopulaire la langue de Gœthe et ce ne fut que par concession que l'on admit un article 65 ainsi conçu: « Les huit premiers membres nommés — le tribunal d'appel comptait 13 membres — doivent connaître l'allemand et le français. A dater du premier janvier 1840 on exigera même la connaissance des deux langues de tous les membres du tribunal d'appel et de leurs suppléants. Cette connaissance sera constatée par un examen. Une loi particulière déterminera la manière dont il aura lieu ». Il y aurait quelque joyeuseté à faire des investigations sur la manière dont s'est fait ce fameux examen ! Pour donner une idée de son efficacité il suffira de citer la disposition symptomatique du règlement du

Grand Conseil qui déclare que l'examen de langues des membres du tribunal d'appel a lieu, à moins d'empêchements majeurs, *le lendemain* de la nomination !

Les fonctions du tribunal supérieur étaient bien celles d'un tribunal d'appel tant pour les causes pénales que pour les affaires civiles ; les causes criminelles devaient même nécessairement être portées devant le tribunal d'appel et ce n'est pas par simple métaphore que le rapporteur de la commission disait à la Constituante que les « juges d'appel seront appelés à prononcer sur les biens, l'honneur et la vie des citoyens ».

Le tribunal de cassation n'était prévu qu'à titre facultatif dans la constitution de 1831 et ce n'est que dans la constitution de 1848 que l'on voit les deux procédures se distinguer nettement l'une de l'autre.

Tandis que la constitution de 1814 se contentait d'énumérer et de régir sommairement les autorités inférieures, la constitution de 1831 leur voua des soins particuliers.

Il ne pouvait plus ici être question d'autorité législative, mais la distinction entre pouvoir exécutif et pouvoir judiciaire fut poussée pour les districts à ses dernières conséquences. C'est là précisément l'une des innovations importantes de la nouvelle constitution.

La première des autorités inférieures dont il est question dans l'œuvre de la Constituante, c'est le Préfet. Le Préfet, l'ancien bailli, était à proprement parler à lui seul le Petit Conseil des districts sous la constitution de 1814. Non seulement les préfets étaient les agents du Conseil d'Etat et, en cette qualité, veillaient à l'exécution des lois, mais ils réunissaient en outre les attributions relatives au pouvoir judiciaire et ils présidaient les tribunaux de préfecture.

Que les préfets aient su acquérir la confiance des districts auxquels ils étaient préposés et s'assurer la reconnaissance de leurs subordonnés, c'est ce dont témoigne éloquemment par exemple, la coupe d'argent dont la ville de Morat fit hommage au préfet François Weck et

que conserve précieusement la famille de feu Hippolyte de Weck [1].

Mais tous les préfets usèrent-ils de leurs pouvoirs avec une telle modération ? c'est ce dont on pourrait douter en voyant la circonspection avec laquelle les membres de la Constituante se servaient du terme de préfet. Longtemps on lui substitua celui de Lieutenant du Gouvernement et ce n'est que pour éviter cette longue titulature qu'on se résigna à conserver le nom de Préfet. Le préfet, nommé pour 6 ans, par le Conseil d'Etat, était révocable en tout temps. Il gardait de ses hautes fonctions l'essentiel et jusqu'à la récente réorganisation de la procédure pénale il a gardé les fonctions de juge de police que lui a dévolue la constitution de 1831. Le préfet restait — et est resté — un grand personnage ; tout aussi bien que les conseillers des autorités supérieures il avait à paraître « dans les cérémonies publiques habillé de noir, avec l'épée et le chapeau retappé. »

Il restait à statuer sur les autorités judiciaires inférieures. La constitution de 1814 avait institué les tribunaux de district, présidés par le préfet ou par son lieutenant. Alors comme aujourd'hui, et avec plus de raison encore, l'avis fut exprimé de supprimer les trop nombreux tribunaux de districts pour faire place à des juges ayant acquis par leurs études et non seulement par leur expérience des connaissances juridiques. Mais comme aujourd'hui la voix de la raison dut se taire devant les exigences régionales. Nous disons bien régionales et non seulement exigences de district. Au gré de plusieurs membres de la Constituante en effet, ce n'était pas assez de treize tribunaux. On estimait que certaines régions devaient avoir leurs tribunaux particuliers, et pour ne parler que de la Gruyère, pouvait-on laisser Bellegarde sans un tribunal propre puisque la distance et la langue séparaient ces montagnards de leurs concitoyens de Bulle et de Gruyère ? Mais à tant faire pourquoi ne pas

---

[1] V. Wattelet, *loc. cit.*, p. 156.

donner la même faveur à ceux de Charmey qui,se trouvant dans la même position, réclamaient le même bienfait. Ces tendances n'étaient point propres aux habitants de la montagne et nous voyons dans les procès-verbaux se refléter les mêmes prétentions à Saint-Aubin, à Attalens et en d'autres lieux. On en resta, en fin de compte, aux tribunaux de district, auprès desquels fonctionnait un officier qui a disparu depuis lors: le procureur d'office représentant auprès du tribunal de district les intérêts publics comme le fait depuis lors le procureur général.

Le chapitre des autorités inférieures se termine sur les dispositions relatives aux justices de paix correspondant à celles que nous connaissons aujourd'hui et dont la loi devait fixer le nombre et les attributions, ainsi que sur les dispositions relatives aux Directions des orphelins dont les attributions ont passé depuis lors aux justices de paix.

Telle était, dans ses grandes lignes, la constitution issue des délibérations de la Constituante.

Grâce à la sollicitude du Grand Conseil résignataire, la Constituante n'avait pas à craindre pour son œuvre le verdict populaire qui, d'entrée de cause, avait été écarté. La Constituante, de son propre chef, garantissait sa constitution contre les emprises d'un futur Grand Conseil, en statuant qu'une revision était exclue en tous cas, pendant trois années, et que toute proposition de changement devrait être agréée par le Grand Conseil dans trois sessions ordinaires, à trois années d'intervalle l'une de l'autre (art. 97).

V. CONCLUSION.

Fribourg venait de se donner une nouvelle constitution: la quatrième en trente-deux ans si l'on peut compter dans ce nombre la constitution qui lui avait été imposée sous le Régime Helvétique et la Constitution qui résultait de l'Acte de Médiation.

Il est de singuliers retours des choses. La Handfeste des Kybourg avait octroyé à nos Pères un régime démocratique dont, à juste titre, ils s'étaient montrés fiers. Ce régime démocratique avait été, sous la Lettre des Bannerets, jusqu'à exclure de toute situation dans la République les Fribourgeois anoblis par des souverains étrangers. Peu à peu, les familles habituées au pouvoir s'en étaient fait un privilège et le Fribourgeois s'était accomodé du régime patricien pendant trois siècles envrion, sauf la brève interruption de l'épopée napoléonienne.

1830 marquait un retour aux anciennes aspirations. En un jour, Fribourg avait reconquis l'égalité des droits et l'avait réglée en un mois dans une constitution dont le principe, avec des fluctuations diverses, mais à tout prendre variations de détail, a régi notre pays pendant un siècle.

Loi de Fribourg, loi d'un jour, dit le proverbe. Et bien ! il me paraît être, ce proverbe, du nombre des aphorismes menteurs. Fribourg, a aussi bien que les autres cités, je dirai plus que tant d'autres, sans crainte d'être démenti, une orientation bien déterminée, une constance de vues qui doit être relevée. Fidèle à son idéal religieux, à son idéal de liberté, à son idéal de progrès, Fribourg a su se donner aux époques diverses qu'il a traversées le gouvernement qui pouvait le mieux sauvegarder ses aspirations. Celui de 1830 a été de ceux-là. Balancés par la tourmente de 1848 plusieurs de ses vaillants défenseurs se sont retrouvés tout naturellement les gardiens de l'esprit fribourgeois en 1856 et la Constitution qui nous régit actuellement, qui porte fièrement la date de 1857 et la signature de Hubert Charles de Riaz n'est que le développement des idées qui se sont imposées dans ces assises pacifiques de l'Hôtel de Ville en ce mois de décembre mémorable de 1830.