Zeitschrift: Annales fribourgeoises
Herausgeber: Société d'histoire du canton de Fribourg
Band: 53 (1975-1976)

Artikel: L'affaire des contributions fribourgeoises
Autor: Winckler, André
DOI: https://doi.org/10.5169/seals-818205

Nutzungsbedingungen
Die ETH-Bibliothek ist die Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften auf E-Periodica. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Zeitschriften und ist nicht verantwortlich für deren Inhalte. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern beziehungsweise den externen Rechteinhabern. Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen sowie auf Social Media-Kanälen oder Webseiten ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. Mehr erfahren

Conditions d'utilisation
L'ETH Library est le fournisseur des revues numérisées. Elle ne détient aucun droit d'auteur sur les revues et n'est pas responsable de leur contenu. En règle générale, les droits sont détenus par les éditeurs ou les détenteurs de droits externes. La reproduction d'images dans des publications imprimées ou en ligne ainsi que sur des canaux de médias sociaux ou des sites web n'est autorisée qu'avec l'accord préalable des détenteurs des droits. En savoir plus

Terms of use
The ETH Library is the provider of the digitised journals. It does not own any copyrights to the journals and is not responsible for their content. The rights usually lie with the publishers or the external rights holders. Publishing images in print and online publications, as well as on social media channels or websites, is only permitted with the prior consent of the rights holders. Find out more

Download PDF: 26.10.2025

ETH-Bibliothek Zürich, E-Periodica, https://www.e-periodica.ch

L'affaire des contributions fribourgeoises*

ANDRÉ WINCKLER

I LE REGLEMENT DE LA DETTE DE GUERRE

A. *LES DECISIONS DE LA DIÈTE*

C'est lors de la séance de la Diète du 2 décembre 1847 que fut discuté le projet d'arrêté relatif aux frais occasionnés par le conflit du Sonderbund. Ce projet faisait supporter aux cantons ayant adhéré à l'alliance séparée l'intégralité de ces frais. Le premier article dudit arrêté concédait néanmoins aux cantons le droit de désigner des coupables:

> « Les cantons de Lucerne, Uri, Schwyz, Unterwald, Zoug, Fribourg et Valais supporteront tous les frais de la guerre qui ont été imposés à la Confédération par suite de la non-observation des arrêtés de la Diète du 20 juillet et du 11 août de cette année, sous réserve de leur recours contre ceux qu'ils pourront trouver coupables.»[1]

Les autres articles définissaient les modalités de paiement — chaque canton réglerait sa dette dans la proportion établie par l'échelle fédérale des fonds versés dans la caisse de la Confédération —, fixaient au 20 décembre de l'année en cours le délai de règlement d'un acompte d'un million de francs. La Diète se réservait en outre le droit de fixer le montant définitif du solde et de maintenir l'occupation militaire des cantons tant que ceux-ci n'auraient pas rempli complètement leurs obligations.

Lors de la discussion l'appel à la modération que lança le député de Bâle-ville ne fut guère entendu. Mettant l'accent sur

---

* Premier chapitre d'un mémoire de licence préparé sous la direction du Professeur Roland Ruffieux, et intitulé : *Les pétitions fribourgeoises à la Confédération sous le régime radical (1847-1856).*

[1] *Gazette de Lausanne* du 3 décembre 1847.

l'importance de la somme réclamée en regard des ressources dont disposaient les cantons coupables, le député bâlois émettait non sans raison des craintes quant aux effets de mesures qui étaient un véritable coup de massue porté aux gouvernements en place, déjà en proie à bien des difficultés. Selon lui la dissolution du Sonderbund et l'expulsion des Jésuites fournissaient suffisamment de garanties à l'Etat fédéral. Les autres interventions, préconisant l'intransigeance, rencontrèrent plus de succès puisque le projet fut finalement adopté.

La Diète calcula ultérieurement la quote-part des cantons sur la base des dispositions prévues à l'article 2. Celle de Fribourg s'élevait à 1 745 763 francs, dont 300 000 devaient être payés en acompte.

B. *LES SOLUTIONS DU GOUVERNEMENT PROVISOIRE*

L'arrêté de la Diète ne laissa pas de faire naître la perplexité dans beaucoup de milieux à Fribourg. La décision fédérale s'harmonisait en effet parfaitement avec celle prise le 29 novembre 1847 par le gouvernement provisoire du canton de Fribourg qui avait décrété:

« Seront mis en accusation, comme prévenus, soit de haute trahison, soit de complicité dans ce crime, et passibles d'indemnités envers l'Etat:

1) Les membres de la majorité du Conseil d'Etat, qui ont conclu l'alliance séparée ou qui ont adhéré à sa conclusion, ou à la résistance aux arrêtés de la Diète; les membres du conseil diplomatique; les membres fribourgeois du conseil de guerre du Sonderbund et les députés à la Diète, qui ont quitté leurs sièges, le 29 octobre...

2) Les membres de la majorité du Grand Conseil, qui ont voté, le 9 juin 1846, l'adhésion du canton de Fribourg à l'alliance séparée, ou, le 15 octobre 1847, la résistance aux décrets de la Diète...

3) Les chefs de corps militaires, les ecclésiastiques, fonctionnaires, employés et autres personnes qui, pour préparer ou soutenir la guerre civile, ont, soit excédé les obligations que pouvaient leur imposer leurs fonctions, soit commis des actes auxquels leur condition ne les obligeait pas... »[2]

---

[2] *Bulletin des lois* (ci-après *BL*), 1848, vol. 22, p. 46-49.

Les 79 personnes groupées dans ces trois catégories, outre qu'elles perdaient leurs droits politiques, devaient être traduites devant les tribunaux ordinaires, lesquels statueraient sur les peines encourues par les coupables et notamment sur la part d'indemnité à supporter par chacun d'entre-eux pour les pertes éprouvées par l'Etat et les frais de guerre amenés à être mis ultérieurement à leur charge. La fortune des accusés était d'autre part mise sous séquestre. Avec les dispositions renfermées par l'article 2, le gouvernement provisoire devançait la Diète de quelques jours. La décision fédérale conférait un caractère de complément à l'arrêté du 29 novembre. C'était le véritable point de départ d'une affaire qui n'allait trouver un aboutissement qu'en 1850 et dont les relents allaient s'étendre jusqu'en 1852, année où les frais occasionnés par la guerre du Sonderbund firent l'objet d'une remise totale.

Fribourg se voyait placé dans une bien épineuse situation. D'un côté l'Etat avec ses caisses vides, de l'autre ceux désignés comme les auteurs et fauteurs du Sonderbund sur le dos desquels ce même Etat cherche à amortir sa dette. Une opposition viscérale caractérisera les deux parties qui ne manqueront pas d'abattre les cartes qu'elles ont dans leur jeu, un jeu qu'arbitrera finalement l'Assemblée fédérale.

C. *L'EMPRUNT FORCE*

Fribourg ne tolérait pas sans mécontentement l'occupation militaire dont la fin était subordonnée au règlement total de la dette de guerre. Le gouvernement provisoire était désireux d'y mettre un terme le plus rapidement possible car d'une part la troupe faisait montre d'une impatience croissante tandis que d'autre part les manifestations hostiles à la présence fédérale se multipliaient dangereusement. Afin de prévenir des incidents qui eussent pu raviver les haines, le Grand Conseil autorisa par décret, le 4 janvier le gouvernement provisoire à lever un emprunt forcé jusqu'à concurrence de 300 000 francs. A cet effet fut dressée une liste de 55 personnes, réparties en trois catégories, auxquelles était laissé un délai de dix jours pour s'acquitter de la somme précitée. Malgré les difficultés de réunir pareil montant en un terme aussi

bref, les imposés parvinrent à satisfaire aux exigences qui leur étaient fixées et le 21 janvier, M. Robadey, membre du gouvernement provisoire et directeur des finances put se rendre à Berne pour verser dans la caisse fédérale les 300 000 francs, dont 123 000 de titres négociés par les imposés à la Banque de Berne.

Les garanties offertes par Fribourg pour l'acquittement de ses frais de guerre furent acceptées par la Diète en séance du 7 février 1848. La commission chargée de l'affaire proposa même de licencier les troupes stationnées dans le canton de Fribourg. Cette proposition fut acceptée sans opposition tant et si bien que les troupes fédérales ne tardèrent pas à quitter le canton à la grande joie de ses habitants et au soulagement de ses gouvernants.

D. *LE PREMIER DECRET D'AMNISTIE*

Mais le Grand Conseil n'en resta pas à l'emprunt forcé du 4 janvier qui ne résolvait pas l'ensemble du problème mais uniquement la question de l'acompte exigé par la Diète. Un nouveau décret fut promulgué le 20 janvier. Il plaçait les imposés devant une alternative : ou acquitter à l'Etat une somme de 1 600 000 francs (c'est le prix de l'amnistie) ou être traduits devant les tribunaux. C'est incontestablement une œuvre habile mais pour le moins cynique puisque les imposés ont à choisir entre deux maux. Si les coupables demandent à être jugés, il est à peu près certain qu'ils n'y gagneront rien. C'est un marchandage bien singulier qui leur est proposé en l'occurence comme le relève Roland Ruffieux :

> « Ce qui frappe d'abord dans cette amnistie, c'est son caractère vénal. Si l'opposition sollicite son pardon, elle doit en payer le prix ; si elle s'obstine à résister, le pouvoir disposera de ses biens. On se trouve en présence d'une « loi de prairial » adaptée aux circonstances du moment : la guillotine reste « sèche » mais elle se veut républicaine. »[3]

Le projet du décret ne comportait pas cette alternative ; c'est à l'instigation du député Badoud que fut voté cet amendement,

---

[3] Ruffieux, R. : *Les idées politiques du régime radical fribourgeois et leur application politique* (1847-1856), p. 115.

combattu par l'intransigeant Weitzel. Mais le «souci» de laisser aux imposés la possibilité de se justifier devant les tribunaux triompha au demeurant assez nettement. Le Grand Conseil prévenait ainsi le reproche de cumuler les fonctions législatives et judiciaires.

Ce même décret frappait en outre le clergé séculier et dix couvents du canton d'une contribution extraordinaire de 810 000 francs[4]. L'ordonnance d'exécution de ce décret promulguée le 11 février 1848 désignait vingt personnes comme responsables du Sonderbund et tenues solidairement de régler le montant de 1 600 000 francs à l'Etat à titre d'indemnité. L'article 2 de cette ordonnance laissait aux contribuables la possibilité de se présenter devant les tribunaux avant le 28 février. Les membres du clergé séculier devant acquitter à l'Etat une somme de 60 000 francs étaient répartis en quatre catégories et tenus de payer respectivement 1500, 1000, 500 et 100 francs. A l'article 5 étaient définies les modalités de paiement. Le règlement s'effectuerait par tiers avec des délais respectifs fixés au 20 mars, 20 juin et 20 décembre.

---

[4] Les pétitions concernant les affaires religieuses sont traitées dans un chapitre ultérieur.

II LES RÉACTIONS DES IMPOSÉS

A. *LA PREMIÈRE PETITION*

Les réactions ne se firent guère attendre et les contribuables adressèrent au Grand Conseil une première pétition[5] où ils se déclaraient innocents. Arguant que leur fortune n'atteignait que 1 200 000 francs (somme indiquée dans le procès-verbal du séquestre), ils l'estimaient insuffisante pour verser dans les caisses de l'Etat une somme supérieure, et ils trouvaient que les mesures prises à leur égard étaient purement et simplement une confiscation. Ils cherchaient ensuite à établir leur innocence en se basant sur le règlement du Grand Conseil et plus particulièrement sur l'article 33:

> « Un membre du Grand Conseil ne peut pas être traduit devant les tribunaux pour des opinions émises par lui dans l'Assemblée. »[6]

A partir de là les pétitionnaires procédaient à une extrapolation: le Conseil d'Etat, a fortiori les fonctionnaires, ne pouvaient être tenus pour responsables puisqu'obligés d'obéir à l'autorité suprême qui est précisément le Grand Conseil. La digression se poursuivait sur les conséquences éventuelles du maintien des mesures prises. Celles-ci auraient, selon les contribuables, l'effet de menacer les bases de l'ordre social tout en portant atteinte à la propriété et au crédit public. Elles compromettraient également les intérêts matériels du pays puisqu'elles obligeraient les imposés à poursuivre leur débiteurs en une période où les fonds sont rares. Les pétitionnaires concluaient en soulignant leur désir de participer à la pacification du pays dans la mesure de leurs moyens. Mais cela uniquement si le décret était révoqué, sinon les intéressés solliciteraient

---

[5] Il ne nous a pas été possible de retrouver la trace de cette pétition. Il en est seulement fait mention dans le *Rapport et Proposition du Conseil fédéral à l'Assemblée fédérale au sujet des contributions fribourgeoises. Feuille fédérale (FF)*, 1850 (11) p. 111. Le Conseil fédéral lui-même n'a été en possession que d'un exemplaire sans date ni signature.

[6] *BL* 1831, vol. 13, p. 65.

le jugement des tribunaux et quel qu'en soit la nature le résultat en serait désastreux.

Sur un ton très décidé les imposés prennent donc l'offensive. Celle-ci va être le point de départ d'une lutte où l'on se renverra constamment la balle, les atermoiements du gouvernement fribourgeois ne contribuant qu'à l'aviver.

Cette pétition fut l'objet d'une sérieuse attention de la part de la commission des pétitions du Grand Conseil. Son rapporteur, le député Weitzel demanda lors de la séance du 23 février la prorogation jusqu'au 31 mars du terme accordé aux contribuables pour choisir entre «l'amnistie» et les tribunaux. Les députés accédèrent d'ailleurs à cette demande dans leur large majorité.

Ce nouveau décret visait deux objectifs: apaiser d'abord le mécontentement général grandissant, donner ensuite à la commission le temps nécessaire à l'élaboration d'un projet de révision du décret d'amnistie du 20 janvier. La commission présenta enfin son rapport sur la pétition des imposés le 27 février pour en arriver à la conclusion qu'il était absolument nécessaire de procéder à la révision du décret du 20 janvier. Elle présentait d'ailleurs à cet effet un projet qui prévoyait la réduction à 800 000 francs de la somme de 1 600 000 francs que devaient acquitter initialement les contribuables. La liste des vingt ne subissait par contre aucune modification. La discussion fut ouverte sur ce projet mais finalement poursuivie sur celui que présenta le Conseil d'Etat par la voie de son rapporteur Castella. La somme de 1 600 000 francs était réduite de moitié mais étendue à tous ceux qui avaient collaboré de près ou de loin au Sonderbund. Le Conseil d'Etat désignerait lui-même les contribuables et les classerait par catégories.

Ce projet ne fut pas du goût de tous les députés. Ceux-ci étaient tout d'abord partagés entre le système de contribution et celui d'emprunt forcé. Que ce soit pour l'un ou pour l'autre, de nombreuses nuances caractérisaient les propositions. Si l'avocat Folly insistait pour que soit maintenue l'alternative du 20 janvier, le président du Conseil d'Etat Schaller critiquait toutes les propositions faites avant la sienne, celle que suivirent finalement la majorité des députés. Julien Schaller prônait une amnistie pure et simple et l'adresse d'un appel général au pays. Mais Schaller

pensait-il sincèrement que cette façon de procéder pouvait résoudre la question? Il faudrait alors le taxer de naïveté, de cette naïveté dont se rendait bien compte André Castella:

> « Illusion, illusion, messieurs. Vous voulez donc, au mois de mai, reprendre tous les débats, prolonger l'incertitude dans laquelle se trouve le pays. Vous êtes ici législateurs et non pas humanistes, et à ce titre, vous avez autre chose à faire que de la sensiblerie. »[7]

On entendit les propos de Castella, aux accents pourtant prophétiques, mais on écouta ceux de Schaller puisque le Grand Conseil retint finalement la proposition de ce dernier par 34 voix contre 17, la transformant en décret le 31 mars 1848.

Mais l'article 6 de ce même décret supprimait sur le champ trois couvents, l'article 7 huit par voie d'extinction. Aussi l'appel lancé au peuple fribourgeois le 3 avril survenant presque simultanément ne reçut-il qu'un accueil très froid. Et ce en dépit des menaces dissimulées sous le manteau du patriotisme:

> « Et vous-mêmes, patriotes restés fidèles au drapeau fédéral! Quand la guerre menaçait la République, vous lui avez prêté un concours inébranlable. Vous le lui prêterez encore après la victoire: elle compte sur vous.
> Ces contributions volontaires pourront seules dispenser l'autorité de recourir à des mesures plus rigoureuses. »[8]

Le camp radical lui-même était très partagé et nombreux furent les radicaux qui émirent des doutes sur l'opportunité de telles mesures. Il est bien malaisé de déceler les motifs qui poussèrent les députés à emboîter le pas à Julien Schaller. Comme le *Confédéré*, on en est réduit à des conjectures:

> « ...il faut avouer que le Grand Conseil était bien mal placé pour juger froidement la question de l'amnistie. On sait que la grande partie de ses membres ont eu plus ou moins à souffrir des actes de l'ancien gouvernement; après cela il ne serait pas impossible que

---

[7] *Le Confédéré* du 4 avril 1848.
[8] *BL*, 1848, vol. 23, p. 41.

quelques-uns d'entre-eux eussent voté la proposition de M. Schaller uniquement pour qu'on ne pût pas les accuser d'avoir voulu se venger. »[9]

Toujours est-il que la générosité du peuple ne fut de loin pas égale aux espérances nourries par Schaller; la souscription ouverte à l'effet de couvrir les frais de guerre par des dons volontaires conduisit à un authentique fiasco. On ne recueillit même pas le quart de la somme nécessaire. Le Grand Conseil se retrouvait une fois de plus au pied du mur, devant une situation pas mieux décantée qu'au mois de janvier. Fribourg payait un lourd tribut à l'inconséquence de tous ceux qui avaient voté la proposition Schaller le 31 mars. Le régime radical était en place à peine depuis six mois que ses hésitations témoignaient déjà de ses divisions.

B. *LE DECRET DU 20 MAI 1848*

Force était au Grand Conseil de revenir à l'ancienne formule, celle de l'amnistie subordonnée à une contribution de 1 600 000 francs. Le nouveau projet prévoyait d'élargir le cercle des coupables lesquels seraient répartis dans cinq catégories selon le degré d'importance de leur participation au Sonderbund. Le sujet avait été épuisé lors des discussions précédentes et il n'est pas trop étonnant de constater que le projet fut voté en premiers débats à une très forte majorité (57 voix contre 6). Cette célérité peu coutumière attestait la lassitude des députés, peu enclins à s'éterniser sur une question qui pouvait difficilement trouver un débouché différent. Le président du Conseil d'Etat, Julien Schaller, devait du reste le souligner lors de la justification du projet:

« Le Conseil d'Etat a l'honneur de vous proposer ceux de ces moyens, qui, dans la situation actuelle lui paraissent seuls applicables, et qui seuls, après les discussions longues qui se sont succédées sur cette matière dans cette enceinte, lui paraissent réunir les chances d'une majorité. »[10]

---

[9] *Le Confédéré* du 6 avril 1848.
[10] *Le Confédéré* du 25 mai 1848.

Des mesures très dures étaient prises envers les principaux contribuables. Tous ceux inclus dans les trois premières catégories seraient privés de l'exercice de leurs droits politiques pendant dix ans tandis que les «six principaux auteurs de la résistance armée»[11] se voyaient frappés de banissement pour une période de six ans.

En vue de l'exécution de ce décret le Conseil d'Etat prit le 7 septembre un arrêté qui désignait 214 individus et 139 communes répartis en cinq classes, les quote-parts s'étendant de 100 à 200 000 francs. Avec ces graves sanctions, le pouvoir démontre clairement son intention de mettre un terme à l'ère des hésitations. Mais, comme le dit Roland Ruffieux, le gouvernement se trompait sur les vertus de ce décret:

> « En fait, ce décret fut une grave erreur politique. Car il aboutit à confondre la ligne de partage des opinions avec celle qui séparait pays légal et pays réel. Le fossé élargi par cette mesure discriminatoire ne pourra plus être comblé: les intérêts lésés vont encore renforcer l'opposition idéologique. »[12]

Le fait de désigner 139 communes et paroisses ressemble fort à un règlement de comptes. D'autres sont tout bonnement épargnées; c'est ce qui justifie les propos cités ci-dessus. L'épreuve de force est dès lors véritablement engagée entre le gouvernement et les contribuables.

C. *LA VAGUE DE PETITIONNEMENT*

L'affaire qui nous occupe va sortir du cadre strictement cantonal pour être portée devant les Chambres fédérales. Dans

---

[11] *BL*, 1848, vol. 23, p. 156.

A noter que l'arrêté d'exécution du 7 septembre désigne nommément les coupables. Parmi ceux-ci, les six devant s'absenter pour six ans du canton de Fribourg: Louis Fournier de Romont (ancien avoyer), Jean-Pierre Aeby de Fribourg (ex-doyen), Nicolas Amann de Fribourg (ancien préfet), François Weck de Fribourg (ancien président du tribunal d'appel), Frédéric Vaillant (ancien conseiller d'Etat), Alphonse Gardian d'Estavayer (ancien préfet).

[12] Ruffieux, R.: *op. cit.*, p. 117.

une pétition datée du 12 octobre 1848, quarante des imposés élèvent une vive protestation contre les mesures qui les affectent. Les pétitionnaires accompagnent d'un rapport circonstancié des faits la demande de suspension des décrets cantonaux tant que l'Autorité suprême de la Confédération ne se sera pas prononcée sur cette affaire. Ils s'évertuent à démontrer l'inconstitutionnalité des sanctions dont ils ont été les victimes:

> « On remarquera d'abord que la plupart des individus et des personnes morales punies par l'arrêté du 7 septembre avaient déjà été amnistiées d'une manière pure et simple. On a rappelé en effet que le 20 janvier, le Grand Conseil de Fribourg avait prononcé une amnistie pour tous les crimes et délits politiques, sous la seule réserve que les principaux coupables, qui seraient désignés par le pouvoir exécutif, seraient tenus d'acquitter à l'Etat une somme de seize-cent-mille francs. Le décret réservait encore la privation des droits politiques contre les personnes désignées dans le décret du 29 novembre. Le Conseil exécutif fit sa désignation, dans l'arrêté du 11 février, elle se bornait à vingt personnes. Ainsi tous les autres citoyens fribourgeois, en supposant qu'il y en eût des coupables, se trouvaient amnistiés en vertu d'un décret formel de l'Autorité souveraine; toute peine se trouvait abolie vis-à-vis d'eux. — Eh bien! le décret du 20 mai et l'arrêté du 7 septembre reviennent sur cette amnistie, la mettent à néant et l'on voit un Gouvernement frapper de contributions et même de la privation des droits politiques les citoyens auxquels il avait déjà garanti une amnistie complète. »[13]

Les pétitionnaires déplorent en outre que l'on ait taxé certains contribuables au-delà de leur fortune[14] et s'appliquent à faire ressortir la légèreté avec laquelle la liste du 7 septembre a été établie[15].

---

[13] *Réclamations adressées à l'Assemblée fédérale, au sujet des mesures extraordinaires prises par le Gouvernement du canton de Fribourg contre 214 citoyens et 139 communes ou paroisses de ce canton.* p. 20.

[14] Parmi eux la famille Maillardoz de Rue, taxée pour 200 000 francs et dont certains membres sont morts tandis que d'autres sont absents du pays depuis plusieurs années.

[15] Les requérants, à l'appui de leurs allégations, citent le cas d'un député moratois (Presset) qui avait voté contre le Sonderbund et contre la résistance armée aux arrêtés de la Diète.

Cette pétition fut suivie d'une autre pièce destinée à sensibiliser les Chambres fédérales: le mémoire que leur adressa le 20 octobre l'ancien chancelier Romain Werro[16]. Toute empreinte de dignité, la requête de l'ancien magistrat appuie celle des contribuables. Werro déplore dans les décisions des autorités fribourgeoises le fait que l'on n'ait pas laissé aux contribuables le moyen de recourir contre la position qui leur était ainsi faite. Tout en évitant d'accabler les hommes au pouvoir, Werro s'attache à solliciter la bienveillance des conseils suprêmes de la Confédération.

Les instances fédérales étaient alertées, mais l'intervention de Romain Werro n'eut pas l'heur de plaire à tout le monde et notamment au *Confédéré:*

> « ...Pour mesurer 1848, M. Werro a pris l'aune de 1830. Elle est trop courte de 18 années. Par contre il exagère considérablement l'importance de ses opinions passées et présentes, il se complait trop dans son infaillibilité et dans la perfection imaginaire de son système... Il y a dans un essai pareil plus qu'étroitesse d'idées: il y a absence de patriotisme! »[17]

Les contribuables avaient préalablement sollicité du Conseil d'Etat l'autorisation de se réunir afin de débattre des éventuelles réclamations soit aux autorités cantonales soit aux autorités fédérales. Elle leur fut refusée ce qui ne les empêcha pas, comme on l'a vu, d'exprimer leurs doléances comme ils l'entendaient. Mais cet élément anecdotique prouve clairement que le pouvoir tenait à demeurer dans la ligne dure du décret du 20 mai. Rien d'étonnant s'il refusa d'accéder aux nombreuses demandes de remboursement des souscriptions volontaires.

Mais ce refus de transiger ne devait pas durer. Le pouvoir craignait-il l'influence des requêtes adressées par les contribuables à l'autorité centrale? On peut le penser mais l'on n'en possède

---

[16] Bien qu'officiellement retiré de la politique, Werro se signale durant la période radicale par la rédaction de nombreuses brochures.

[17] *Le Confédéré* du 30 novembre 1848.

pas la preuve formelle. Dans les milieux officiels le mutisme fut assez complet sur la pétition des quarante. Le nouveau décret pris par le Grand Conseil le 23 décembre 1848 nous incline à penser que le pouvoir n'était resté insensible ni à l'action des contribuables ni à l'insatisfaction générale. L'insurrection avortée d'octobre offrait au gouvernement une occasion unique de revenir sur le décret du 20 mai. Cette fois les mesures prises vont dans le sens d'un adoucissement; l'article 7 en témoigne:

> « La contribution de 1 600 000 francs imposée par le décret du 20 mai 1848 et par l'arrêté d'exécution y relatif du 7 septembre, aux auteurs et fauteurs de l'alliance séparée est convertie en emprunt forcé, remboursable sans intérêt... »[18]

Le Conseil d'Etat se montre de plus disposé à autoriser le retour dans le canton de «quelques uns des auteurs de la résistance armée» qui s'étaient vus frappés de bannissement par le décret du 20 mai et l'arrêté d'exécution du 7 septembre.

Ce décret fut suivi le 27 décembre d'une proclamation du Conseil d'Etat au peuple fribourgeois. Le Conseil exécutif y mettait l'accent sur les mobiles qui l'avaient incité à faire preuve de clémence. Il invoquait un réel désir de conciliation mais l'on ne peut s'empêcher de penser que l'eau qu'il mettait dans son vin était destinée avant tout à asseoir une position sur laquelle pesait une menace incontestable. L'insurrection d'octobre malgré son échec en est une preuve tangible.

En dépit de son caractère conciliant ce décret n'eut pas l'effet escompté par ses auteurs. La population du canton l'accueillit en général assez mal, comme ceux qui l'avaient précédé. C'est bien ce que déplorait *Le Confédéré:*

> « ...Comme il arrive souvent, ce décret auquel tout le monde devait applaudir, n'a pas rencontré l'accueil que l'on était en droit d'attendre. Méconnaissant à la fois et le sentiment élevé et la sage politique qui l'ont dicté, les uns ont voulu y voir la peur du dedans, d'autres un blâme venu du dehors... »[19]

---

[18] *BL*, 1848, vol. 23, p. 484.
[19] *Le Confédéré* du 2 janvier 1849.

Les décisions de décembre n'étaient donc pas faites pour tarir la source des plaintes et le 5 janvier 1849, les femmes contribuables adressèrent aux autorités fribourgeoises une pétition à l'intention de l'Assemblée fédérale. Transmise en février au Conseil fédéral, cette requête appuie celle d'octobre 48, mais elle s'attache avant tout à relever le côté grotesque de la présence de femmes comme «principaux auteurs et fauteurs de l'alliance séparée et de la résistance armée envers la Confédération». Au nombre de 22, les pétitionnaires se demandent bien comment leurs sympathies ou leurs antipathies auraient pu avoir une influence quelconque sur le conflit du Sonderbund. Elles n'ont d'ailleurs jamais bénéficié du moindre droit politique ainsi qu'elles le soulignent:

> « Tout ce qu'on nous permet de savoir en fait de législation, c'est que nous sommes mineures à tout âge et sous l'empire d'une tutelle perpétuelle; toutefois, il faut bien l'avouer, les inconvénients de cette sujétion sont balancés par plus d'un avantage: il en résulte en premier lieu, que nous ne sommes presque plus responsables de rien. »[20]

Il leur est aisé à partir de là de démontrer l'absurdité de mesures qui leur enlèvent leurs droits politiques! Les femmes pétitionnaires s'appliquent ensuite à l'aide d'exemples concrets à mettre en exergue le côté injuste de certaines dispositions du décret du 20 mai[21]. Elles ne s'arrêtent guère au décret du 23 décembre, car ce qu'elles désirent n'est pas «une simple modification» mais bien leur radiation complète de la liste des imposés. Elles achèvent leurs doléances en exprimant le vœu que la Confédération fasse preuve de sagesse en accordant aux sept cantons de l'alliance séparée la remise de leurs frais de guerre.

Sans vouloir minimiser l'importance de cette pétition, il faut bien dire qu'elle n'apporte rien de nouveau à celle que les imposés

---

[20] *Aux conseils suprêmes de la Confédération* (Pétition de femmes imposées par le Conseil d'Etat en 1848 et de quelques épouses imposées). p. 1-2.

[21] Les pétitionnaires citent le cas d'une femme morte depuis 19 ans dont la succession est touchée par le décret du 20 mai.

ont envoyé à l'Assemblée fédérale en octobre 1848. Elle vient néanmoins grossir le flot d'un mouvement qui s'organise toujours mieux.

Le décret du 23 décembre, mal accueilli, fit l'objet de nombreuses pétitions au canton, pétitions individuelles, collectives ou de communes. Mais ce n'est qu'en avril que les Chambres furent saisies d'une pétition qui combattait farouchement les décisions prises en décembre. Parmi les signataires (ils sont cette fois 44) on retrouve les mêmes qu'en octobre. Les pétitionnaires reconnaissent certes que le décret du 23 décembre tend à la conciliation mais qu'il est encore loin des droits qui sont les leurs d'après les constitutions cantonale et fédérale. En effet la proclamation du 27 décembre laissait entendre que l'emprunt ne serait remboursé qu'en une époque très éloignée:

> « Cet emprunt mis à la charge des prévenus ne sera remboursable qu'à leurs descendants et sans intérêt. »[22]

Ce qui, pensent les pétitionnaires, n'améliore guère leur situation puisque personnellement ils ne reverront pas leur argent. A leurs yeux, une telle mesure n'a absolument aucune valeur. Ils estiment que le décret du 23 décembre laisse subsister toutes les dispositions des décrets antérieurs, si l'on fait abstraction de la conversion en emprunt forcé de la contribution. D'où de nombreuses contradictions. Les contribuables estiment dès lors que les griefs exposés dans leurs précédentes pétitions conservent toute leur actualité. Si l'Etat par nécessité devait, pensent-ils, contracter un emprunt forcé, il n'avait qu'à le répartir sur l'ensemble des citoyens et de façon à ce qu'il porte intérêt. Or qu'a fait l'Etat? Il a arbitrairement désigné 214 citoyens et 139 communes, ce qui est contraire à la plus élémentaire justice. Mais ce qui est plus grave selon les pétitionnaires, c'est qu'au cas où ces mesures étaient envisagées comme une peine, elles seraient encore plus inconstitutionnelles. Et les requérants de conclure avec le maintien des doléances précédemment exprimées.

---

[22] *BL*, 1848, vol. 23, p. 491.

Il est légitime de s'étonner que les autorités fédérales aient observé longtemps le mutisme sur le première pétition qui leur fut adressée en octobre 48. L'explication allait en être donnée dans le rapport du Conseil fédéral à l'Assemblée fédérale sur cette affaire, plus particulièrement dans le commentaire au sujet de la pétition des femmes:

> « Cette pétition ainsi que toutes les précédentes avaient perdu leur objet par suite des modifications apportées au décret du 20 mai; aussi n'y donna-t-on pas suite alors. On avait plutôt à attendre de savoir s'il y aurait des réclamations aussi contre le décret du 23 décembre. Partant de ce point de vue, l'Assemblée fédérale, sur la proposition du Conseil fédéral, n'entra pas en matière sur ces pétitions antérieures. Cette circonstance explique pourquoi l'affaire en général est demeurée si longtemps pendante. Car ce fut en avril 1849 que vinrent les premières réclamations qui avaient pour objet le dernier décret du Grand Conseil du 23 décembre. »[23]

D. *LE RAPPORT DU CONSEIL D'ETAT*

L'Assemblée fédérale ne pouvait que difficilement différer une nouvelle fois l'examen de cette affaire. Le Conseil national décida dans sa séance du 19 avril 1849 de renvoyer les pétitions concernant les contributions fribourgeoises au préavis du Conseil fédéral. Ce dernier par le biais du Département de Justice et Police les transmit au Conseil d'Etat du canton de Fribourg en lui demandant de rédiger un rapport. Celui-ci fut envoyé aux autorités fédérales le 13 juin seulement. En possession de toutes les pièces relatives à cette affaire, le Conseil exécutif mit donc près de 40 jours à formuler sa réponse. C'est que l'embarras n'était pas peu grand pour un gouvernement qui n'avait sans doute pas compté avec l'immixtion de la Confédération dans des affaires apparemment d'ordre exclusivement cantonal.

Dans un long exposé, le Conseil d'Etat commençait par dénoncer le but des pétitionnaires qui n'était d'après lui autre que la déchéance des principes démocratiques en vigueur. Il trouvait

---

[23] *Rapport et proposition du Conseil fédéral... FF*, 1850 (11) p. 122.

que les réclamants pouvaient s'estimer heureux des mesures qui leur étaient infligées car s'ils avaient dû être jugés par des tribunaux, ils auraient eu à payer une somme dépassant les quatre millions! Le Conseil d'Etat était du reste convaincu d'avoir agi conformément aux droits concédés par l'arrêté de la Diète du 2 décembre 1847 qui, on s'en souvient, autorisait les cantons de l'alliance séparée à se récupérer sur les coupables. Quant aux anciens membres du gouvernement et du Grand Conseil, ils étaient accusés d'être parvenus à leurs postes par le biais de moyens démagogiques et avec la complicité du clergé. Les femmes n'étaient pas moins responsables:

> « ...les personnes du sexe ont puissamment contribué à exciter le fanatisme, à provoquer des mesures extrêmes, à préparer les funestes résolutions dont le canton de Fribourg déplore aujourd'hui les conséquences. »[24]

Le reproche d'avoir procédé avec légèreté à l'établissement de la liste des contribuables était ensuite repoussé, car on estimait s'être entouré de tous les renseignements nécessaires avant d'agir. Le Conseil d'Etat expliquait le retard mis à prononcer l'arrêté d'exécution du décret du 20 mai par le souci de ne pas commettre d'injustice. Il trouvait d'ailleurs qu'il s'était montré bien clément envers «une coalition» qui n'avait causé au pays que des torts:

> « La restitution du capital aura lieu à une époque où le pays se sera remis des désastres du Sonderbund, et où les plaies profondes que lui a faites l'alliance de l'aristocratie avec le jésuitisme seront cicatrisées. Par ses mesures hostiles envers la Confédération, cette coalition a ruiné le canton. C'est certes se montrer bien indulgent envers elle, que de se contenter d'un emprunt forcé, pour payer environ le quart des frais causés par la guerre. »[25]

Il émettait en conclusion des vœux quant à l'issue de ces pétitions dans le sens d'un refus des autorités fédérales de les prendre en considération au nom de la souveraineté cantonale.

---

[24] AEF, *Correspondance extérieure du Conseil d'Etat*, 1849 (708).
[25] *Ibid.* (709).

III L'AFFAIRE DEVANT LES CHAMBRES

A. *LE POINT DE VUE DU CONSEIL FEDERAL*

Le rapport du gouvernement fribourgeois ne parvint au Conseil fédéral que dans le courant de juin 49, c'est-à-dire à la fin de la session d'été des Chambres fédérales. Celles-ci ne pouvaient donc traiter de l'affaire fribourgeoise avant leur rentrée. Le programme chargé qui était celui des conseils législatifs de la Confédération repoussa finalement l'examen de la question jusqu'en avril 1850. En novembre 49, le député bernois au Conseil national, Fischer, avait déposé une motion relative à l'affaire fribourgeoise en se plaignant du retard apporté à son examen. Fischer demandait que le Conseil fédéral présentât un rapport sur la question. Ce fut l'occasion pour certains orateurs, comme le général Dufour, de stigmatiser l'arbitraire des décisions du gouvernement fribourgeois. L'Assemblée fédérale devait finalement inviter le Conseil fédéral à faire son rapport le plus rapidement possible. Ce qui fut fait dans le courant du mois de mars.

La première partie de ce rapport est formé d'un exposé historique des faits. La seconde examine la question sous ses rapports avec les constitutions cantonale et fédérale. Là, le Conseil fédéral se penche d'abord sur sa compétence dans une affaire de ce genre, compétence mise en doute dans le rapport du gouvernement fribourgeois au nom de la souveraineté cantonale. Il ne se prononce pas sur les griefs des pétitionnaires tendant à établir que les constitutions cantonale et fédérale ont été violées car cette question est l'objet de l'enquête. Mais en cas de plainte contre un canton pour violation de la constitution, il ne peut y avoir plus compétent que les autorités fédérales:

> « Les dispositions de l'art. 74 (7,8) et art. 90 (2,3) ne laissent aucun doute à cet égard, en ce que la garantie des constitutions cantonales, l'intervention ensuite de cette garantie et les mesures à prendre à

cet effet sont expressément désignées comme étant du domaine des autorités fédérales. En pareille circonstance on peut aussi admettre que le Gouvernement de Fribourg, en invoquant la souveraineté cantonale, n'a peut-être pas eu en vue de contester la compétence, mais qu'il a voulu exprimer la pensée que les autorités fédérales, alors même qu'elles fussent compétentes pour intervenir dans cette affaire, doivent la décliner de prime abord et s'abstenir d'y donner suite et de prononcer une décision. Mais avec cette manière d'envisager la chose, il faut distinguer s'il s'agit d'une intervention d'office ou s'il s'agit d'une intervention invoquée par une des parties intéressées. Dans le premier cas il n'existe aucune obligation de prendre une décision quelconque sur les affaires d'un canton, mais il est laissé à la libre appréciation des choses de décider de l'opportunité d'une intervention. Il n'en est pas de même lorsque dans un canton il y a plainte formée sur la violation de la constitution et que cette plainte est portée devant les autorités fédérales. Il en résulte pour celles-ci l'obligation d'examiner la plainte, de reconnaître si elle est fondée ou non et d'aviser aux mesures ultérieures s'il y a lieu. Car la Confédération garantit les droits constitutionnels des citoyens comme les droits des autorités. »[26]

La question de compétence étant réglée, le rapport rappelle que les pétitionnaires demandent l'annulation des décrets du 20 mai, 7 septembre et 23 décembre 1848 et la répartition des frais de guerre entre tous les citoyens du canton. Le Conseil fédéral estime cette requête non fondée car il s'agit ici ni plus ni moins de forcer le gouvernement fribourgeois à prononcer une amnistie sans conditions à l'égard des personnes impliquées dans le Sonderbund, lesquelles seraient ainsi immunisées contre toute obligation. Le canton qui doit rembourser des frais de guerre à la Confédération est pleinement dans ses droits quand il se rattrape sur les coupables. Il ne fait là qu'user des prérogatives renfermées dans l'arrêté de la Diète du 2 décembre 1847.

Ce que le Conseil fédéral ne peut admettre, c'est la façon dont les autorités fribourgeoises ont usé de leurs droits. Les dispositions pénales contenues dans le décret du 20 mai sont en effet contraires à la constitution. La séparation des pouvoirs est établie aussi bien

---

[26] *Rapport et proposition du Conseil fédéral... FF*, 1850 (11) p. 131-132.

par la constitution cantonale que par la constitution fédérale (art. 53). Or le verdict de culpabilité, la contestation du degré de culpabilité et la fixation de la peine sont des fonctions judiciaires. D'où, pour le Conseil fédéral, l'inconstitutionnalité du décret du 20 mai et de l'arrêté d'exécution y relatif du 7 septembre. Le Conseil exécutif de la Confédération ne conteste pas au gouvernement fribourgeois le droit de punir les coupables, mais lui reproche en revanche vertement de ne pas l'avoir fait dans les règles, c'est-à-dire par le truchement des tribunaux.

L'emprunt forcé dans la forme choisie est également inconstitutionnel aux yeux du Conseil fédéral en raison de la non-subordination du prêt à un intérêt et aussi du délai indéfini du remboursement. D'ailleurs un emprunt forcé ne peut en aucun cas être considéré comme une mesure pénale, mais doit être seulement d'ordre administratif. Et comme tel, il doit toucher tous les habitants, ce qui n'est pas le cas. Le principe de solidarité morale entre tous ceux qui ont contribué à amener au Grand Conseil la majorité qui devait voter l'adhésion de Fribourg au Sonderbund (ce qui explique la présence sur la liste des contribuables de personnes absentes du canton de Fribourg depuis plusieurs années) n'est pas discuté par le Conseil fédéral qui estime que c'est là l'affaire des tribunaux. Le gouvernement de Fribourg a cependant oublié que c'était la constitution qui indiquait «les formes dans lesquelles doit se mouvoir toute l'existence politique[27]». La notion d'amnistie ne s'entend du reste pas avec des dispositions pénales. Le Conseil fédéral en présence de ces abus de pouvoir n'hésite pas à tancer le gouvernement fribourgeois:

> « Nous ne saurions non plus partager en aucune manière l'opinion que parce que la Confédération n'a pas instruit de procédure sur les frais de guerre, les cantons intéressés puissent, arbitrairement et en éludant leur constitution et leurs lois, signaler un certain nombre de personnes, les punir et les astreindre à des dommages-intérêts. »[28]

---

[27] *Ibid.* p. 140.
[28] *Ibid.*

Dans ces conditions le vœu des pétitionnaires de se soumettre à un jugement des tribunaux est parfaitement logique. Et comme le gouvernement dit lui-même dans son rapport que les mesures prises l'ont été pour éviter aux coupables des châtiments plus graves, il n'a aucune raison de craindre ces jugements. D'ailleurs le fait de traduire les intéressés devant les tribunaux n'implique pas nécessairement des poursuites pénales. Le gouvernement peut très bien par la voie de ces tribunaux se contenter de réclamer des dommages-intérêts. En vertu des arguments développés, le Conseil fédéral donne enfin son préavis. Il propose que le gouvernement fribourgeois revienne sur les décrets du 20 mai, 7 septembre et 23 décembre 1848 en y incluant une disposition concédant aux intéressés le droit de réclamer un jugement des tribunaux. Mais le Conseil fédéral donne un préavis négatif au sujet de la demande des pétitionnaires tendant à ce que les décrets ne soient pas exécutés tant qu'une décision au niveau fédéral n'aura pas été prise.

Dans son désir de ne pas choquer la susceptibilité du gouvernement de Fribourg, le Conseil fédéral évitait de désavouer complètement la nature des décrets durant l'année 1848. Son rapport n'en contenait pas moins de sévères reproches à l'égard des autorités fribourgeoises et de leurs procédés. Les réactions étaient inévitables. Tandis que la conservatrice *Gazette de Fribourg* ne prenait pas position et se contentait d'un résumé succint du rapport en question, *Le Confédéré* exprimait de façon claire un vif mécontentement:

> « C'est-à-dire que l'on voudrait sacrifier le droit à la forme, que sous prétexte de sauver un principe de justice, l'on consacrerait la plus révoltante des injustices en punissant les innocents pour les coupables, en imposant à tout un peuple l'expiation qui ne devrait atteindre que les auteurs de ses maux .»[29]

L'organe radical s'opposait en des termes peu équivoques à l'intervention des tribunaux:

> « Et qu'on ne vienne pas nous parler ici de recours aux tribunaux. Le recours aux tribunaux à quoi aboutirait-il en définitive? A rem-

---

[29] *Le Confédéré* du 26 mars 1850.

plir nos prisons d'accusés, à des procédures monstrueuses, à des frais immenses, à des condamnations qui, n'appréciant que le degré de participation aux événements mettraient sur la même ligne le millionnaire, dont l'influence était en raison de ses moyens de séduction, et le prolétaire qui ne fut qu'un instrument trop docile. Et puis combien d'individus dont la culpabilité est notoire, échapperaient néanmoins, parce qu'on ne pourrait pas réunir contre eux tous les éléments juridiques! Le recours aux tribunaux, ce serait l'impunité du plus grand nombre, la ruine de plusieurs sans pouvoir couvrir la contribution imposée par la Confédération; le recours aux tribunaux ne serait en définitive, après des frais énormes, que l'annihilation presque complète du recours réservé par la Diète. »[30]

Le Confédéré ayant ainsi sensibilisé ses lecteurs, leur lançait un véritable appel à pétitionner à l'Assemblée fédérale afin de contrebalancer les pétitions des imposés. La manœuvre est habile. Il s'agit de dresser une partie du pays contre l'autre. On effraie le peuple en lui faisant prendre conscience de cette alternative: pétitionner ou payer.

Et effectivement le pays fut divisé quant à cette affaire puisque l'Assemblée fédérale fut saisie durant le mois d'avril 1850 d'un nombre élevé de pétitions[31], les unes favorables, les autres hostiles au préavis du Conseil fédéral. Les manœuvres dont usèrent les deux camps pour récolter des signatures, méritent d'être signalées. Ceux qui appuyaient le gouvernement formèrent un comité, présidé par l'avocat Savary, qui organisa le 1er avril à Fribourg une manifestation au cours de laquelle fut adopté le

---

[30] *Ibid.*

[31] La plupart de ces listes ont été détruites. On connaît néanmoins le nombre de signatures récoltées de part et d'autre grâce au rapport de la majorité de la commission du Conseil national au sujet des contributions fribourgeoises qui fait mention des chiffres exacts. Voir FF 1850 (32).
En marge de ces pétitions vient se greffer la requête un peu particulière de 2126 citoyens du district de Morat. Les pétitionnaires demandent que les citoyens de l'ancien district de Morat qui n'a pas pris part au conflit du Sonderbund soient exemptés de toute contribution, mais ils insistent pour que les mesures prises à l'égard des auteurs et fauteurs du Sonderbund soient maintenues.

texte d'une pétition[32] à l'Assemblée fédérale en faveur du maintien des décrets relatifs aux frais de guerre. Des assemblées poursuivant le même but se réunirent le même jour à Bulle, Morat, Châtel St-Denis et dans la Broye. Il est assez malaisé de dénombrer les participants à ces réunions tant il est vrai qu'on ne saurait accorder un entier crédit au *Confédéré*. Il est logique que les radicaux aient voulu amplifier les chiffres (2000 à Fribourg prétendent-ils[33]); il est non moins logique que l'opposition ait cherché à les restreindre (300 selon la *Gazette de Fribourg*[34]).

Les personnes favorables aux requêtes des contribuables et combattant par conséquent les décrets du gouvernement ne mirent pas moins de zèle à la collecte des signatures. Elles furent tout simplement plus discrètes, ce qui ne les empêcha pas d'être tout aussi efficaces[35]. La marge est minime si l'on considère que le gouvernement bénéficia largement de la campagne menée de concert par *Le Confédéré* et les comités de soutien.

B. *LE MEMOIRE DU GOUVERNEMENT DE FRIBOURG*

Le 29 mars 1850, le gouvernement fribourgeois adressa à l'Assemblée fédérale un mémoire contre la pétition des imposés fribourgeois et le préavis du Conseil fédéral. Rédigée par le député au Conseil national, Nicolas Glasson, cette pièce renferme moult griefs à l'égard du Conseil fédéral. Celui-ci est tout d'abord pris à partie pour le temps qu'il a mis à donner son préavis. Le gouvernement se lance ensuite dans un long plaidoyer pro domo dans lequel il cherche à justifier tous ses actes. Le ton employé se prête parfois

---

[32] Le contenu de cette pétition ne présente qu'un intérêt moyen. Les pétitionnaires se plaisent à souligner la culpabilité des imposés. Il reprennent au reste les arguments déjà développés dans le rapport du gouvernement fribourgeois du 13 juin 1849 et de l'article du *Confédéré* du 26 mars 1850.
Voir à ce sujet *Le Confédéré* du 4 avril 1850.

[33] *Le Confédéré* du 4 avril 1850.

[34] *Gazette de Fribourg* du 3 avril 1850.

[35] Pétitions appuyant la requête des contribuables: 6636 signatures. Pétitions demandant le maintien des décrets: 8352 signatures.

mal à la nature d'une telle démarche et l'on a souvent l'impression de se trouver en plein mélodrame:

> « Le Grand Conseil répugnait à sévir et la clémence avait pour lui un invincible attrait. »[36]

Le gouvernement s'attache à réduire au néant, un par un, les arguments des contribuables, et même à flétrir leur personne. Mais sans doute les transports moralisateurs de Nicolas Glasson nuisent-ils à la clarté du document. Le lecteur ressent à la fin de ces trop longues digressions une profonde irritation. Le mémoire s'adresse un moment donné directement aux imposés:

> « En vain la basoche vous absout, le peuple fribourgeois, le peuple suisse tout entier vous condamne. Vous-même d'ailleurs n'osez vous dire innocents: ce mot semble fuir votre plume. Vous vous retranchez toujours derrière ce que vous appelez votre irresponsabilité; ici encore le terrain manque sous vos pieds. Ecoutez plutôt autour de vous. Tout prend une voix pour vous demander compte de vos œuvres; et le laboureur qui a vu son champ dévasté par la guerre, et la mère qui pleure son fils tué dans cette lutte insensée, et le pays tout entier qui se débat sous le malaise, la misère et la ruine. »[37]

Le gouvernement fribourgeois estime qu'il aurait très bien pu traduire les coupables devant les tribunaux, mais que ce faisant il aurait créé un précédent unique dans les annales judiciaires, en raison des complications interminables qu'une telle démarche n'aurait pas manqué de provoquer. Ce n'est que pour éviter un nouveau malheur au canton, que le gouvernement a agi de la sorte:

> « ...il fallait convertir en prison la moitié des habitations du canton; il fallait établir la moitié des citoyens pour servir de geôliers à l'autre; il fallait diviser la population fribourgeoise en deux grandes catégories, une des accusés, une des juges. »[38]

---

[36] *Mémoire présenté à la Haute Assemblée fédérale par le Gouvernement de Fribourg contre la pétition des imposés fribourgeois et le préavis du Conseil fédéral*, p. 4.

[37] *Ibid.* p. 14.

[38] *Ibid.* p. 19.

Le gouvernement essaie de convaincre l'Assemblée fédérale de l'impossibilité d'application de la voie judiciaire. Il estime que la voie de l'amnistie et la répartition des frais par l'autorité administrative étaient le seul moyen de sortir de l'impasse, sans compter qu'il était le plus juste à ses yeux. Il conclue en réclamant le rejet de la demande principale des pétitionnaires et de la proposition du Conseil fédéral, parce que l'impossibilité d'un recours aux tribunaux est démontrée.

Ce qui frappe avant tout dans ce mémoire c'est évidemment sa longueur excessive. Celle-ci, on ne peut presque pas en douter, nuit au dessein de ses auteurs qui auraient gagné à se montrer moins diffus, à s'exprimer en termes clairs et concis. Le style pompeux (même si les belles envolées sont à la mode) qui imprègne le document fait perdre à ce dernier une bonne part de son impact. La forme paraît donc discutable. Quant au fond, on ne saurait reprocher au gouvernement fribourgeois d'avoir voulu plaider sa cause attendu que c'est là le premier objectif du mémoire en question. Mais l'on ne peut s'empêcher de relever l'indigence de certains arguments développés. On a reproché précisément aux décisions prises d'être inconstitutionnelles. Le mémoire du gouvernement cherche moins à réfuter ce grief qu'à démontrer la nécessité de ses résolutions:

> « Mais au-dessus de la Constitution elle-même se trouve la société; s'il arrive que celle-ci est menacée dans ses droits, le Gouvernement, qui est son organe et qui est chargé de la défendre ne doit plus s'inspirer que de la nécessité du moment, parce que ce n'est pas la société qui est faite pour la Constitution, mais la Constitution qui est faite pour la société; qu'elle est subordonnée à son existence et à ses dangers. C'est alors que le Gouvernement invoque ce fameux axiome: salus populi suprema lex esto. C'est alors que dans les républiques surtout, la dictature prend la place de tous les pouvoirs et fait taire toutes les lois. »[39]

Cet extrait résume bien la doctrine des radicaux fribourgeois basée sur le concept de nécessité[40].

---

[39] *Ibid.* p. 27-28.

[40] Voir Ruffieux R.: *op. cit.*

Le 15 avril, les imposés ripostèrent en envoyant à l'Assemblée fédérale un contre-mémoire dans lequel ils tiennent à protester contre ce qu'ils considèrent comme une atteinte à leur honneur. Ils reprennent du mémoire gouvernemental les points qu'ils jugent les plus importants, en dénonçant le vice de certaines explications.

> « Mais depuis quand la parole des accusateurs peut-elle tenir lieu de preuve ? »[41]

posent-ils astucieusement. Ils reprochent avant tout au gouvernement le fait d'avoir avancé toute une série d'accusations mais de n'avoir pas étayé ces dernières de façon suffisamment convaincante. Ils dénoncent que les accusateurs soient en quelque sorte juges et partie puisqu'ils ont participé aux luttes politiques. Ceux-ci appliquent une justice sommaire où leurs volontés équivalent à un jugement sans recours possible. Les imposés estiment que l'on a un peu trop vite oublié l'argent issu de la confiscation des biens des couvents et ils se demandent ce que le gouvernement a bien pu en faire. Ils achèvent leur exposé par un rappel de ce qu'ils estiment être une violation des constitutions cantonale et fédérale.

C. *L'EXAMEN PAR LE CONSEIL NATIONAL*

L'affaire des contributions fribourgeoises était restée longtemps dans les tiroirs de l'Assemblée fédérale qui attendait le préavis du Conseil fédéral avant de s'en saisir véritablement. Dans sa séance du 6 avril 1850, le Conseil national décida de nommer une commission de cinq membres pour l'examen de cette affaire. Cette opération apparemment banale ne se déroula cependant pas sans difficultés. Le Soleurois Trog fut élu au deuxième tour de scrutin, le Bernois Stämpfli au troisième tour, le St-Gallois Weder au quatrième. Mais il fallut respectivement six et sept tours au Genevois Dufour et au Tessinois Pioda pour être élus. L'incident est pour le moins significatif d'un certain clivage.

---

[41] *Contre-Mémoire des contribuables fribourgeois en réponse au Mémoire adressé par le Gouvernement fribourgeois à la Haute Assemblée fédérale.* p. 9.

D. *LES RAPPORTS DE LA COMMISSION*

Rien d'étonnant si une division allait apparaître d'emblée au sein de la commission dont les membres avaient des vues trop divergentes pour se rallier à une même conclusion. Aussi se scinda-t-elle en deux et chaque partie rédigea son rapport. La majorité conclut au renvoi de cette affaire aux autorités cantonales. Sa position était donc contraire au préavis du Conseil fédéral. Ce n'est que le 2 mai, après plusieurs ajournements que fut enfin débattue l'affaire des contributions fribourgeoises et que furent entendus respectivement le rapport de la majorité de la commission et celui de la minorité. Dans la majorité se rangaient les députés Weder (rapporteur), Stämpfli et Pioda, la minorité étant formée de Trog (rapporteur) et de Dufour.

Ce rapport débute par une récapitulation de toutes les pétitions relatives à l'affaire. Suit un exposé historique des faits où chaque pétition est replacé dans son contexte. La deuxième partie du rapport, répondant à l'appellation d'«investigation juridique» renferme les arguments des pétitionnaires ainsi que ceux du gouvernement fribourgeois. La majorité de la commission propose ensuite le décret suivant:

> « Il est passé à l'ordre du jour sur les réclamations élevées contre les décrets du Grand Conseil du canton de Fribourg, du 20 mai et 23 décembre 1848, et l'arrêté d'exécution y relatif, du 7 septembre de la même année, par lesquels 214 personnes ou familles et 139 communes sont frappées d'une contribution de guerre extraordinaire, respectivement emprunt forcé de 1 600 000 francs et quelques coupables principaux ont été en partie obligés de s'éloigner temporairement du canton, en partie suspendus dans l'exercice de leurs droits politiques. »[42]

Un long exposé motive ensuite cette proposition. La majorité de la commission trouve pleinement fondés les décrets qu'incriminent les pétitionnaires. Cette assertion est étayée par un extrait du contre-mémoire des contribuables, où les imposés ne cachent pas

---

[42] *Préavis de la majorité de la commission du Conseil national touchant les contributions fribourgeoises,* 1850 (34) p. 290.

qu'il ont fait cause commune avec le Sonderbund. Le rapport établit leur culpabilité en soulignant qu'ils n'ont pas observé l'arrêté de la Diète dissolvant l'alliance séparée. Quant à la contribution de 1 600 000 francs, la majorité trouve qu'elle a été répartie très équitablement, ce d'autant que le canton prend à sa charge une somme presque égale (1 400 000 francs). Pour ceux qui s'estiment injustement taxés, la voie du recours leur est ouverte grâce au décret du 14 mars 1850[43].

L'affaire est ensuite examinée quant à sa forme. La première question que soulève le rapport est de savoir si les pétitionnaires sont habilités à prétendre qu'ils ne peuvent être poursuivis en raison de la capitulation du 14 octobre 1847. La commission invoque l'art. 2 de ladite capitulation où il est dit que la capitulation ne concerne que les rapports militaires, et répond par la négative. Il est question au deuxième point de savoir si les pétitionnaires ont été amnistiés dans leur totalité par les décrets du 20 janvier et du 11 février 1848. La majorité de la commission conclue encore par la négative. Car l'art. 4 du décret du 20 janvier réserve uniquement aux auteurs et fauteurs principaux du Sonderbund et de la résistance armée contre la Confédération, le pouvoir de recourir envers leurs complices. La majorité de la commission estime que par le décret du 31 mars, le Grand Conseil a suspendu uniquement les dispositions par lesquelles une contribution de 1 600 000 francs frappait les auteurs et fauteurs du Sonderbund et que par conséquent il n'a jamais été question d'une amnistie quelconque des pétitionnaires.

Puis la majorité de la commission se penche sur un point qu'elle considère comme capital: le décret du 20 mai et l'arrêté d'exécution du 7 septembre ne portent-ils pas déjà en eux le caractère de nullité étant donné qu'ils ont été rendus par le Grand Conseil et par le Conseil d'Etat et faudrait-il dans ce cas (ainsi que le propose le Conseil fédéral) ouvrir aux pétitionnaires la voie des

---

[43] Le décret du 14 mars 1850 sur l'emprunt forcé autorise le Conseil d'Etat à réexaminer la position de certains contribuables désignés sous un nom collectif. Mais ceux désignés individuellement n'ont droit à aucune faveur.

tribunaux? La majorité de la commission examine en premier lieu le bannissement de certains citoyens et la suspension des droits civils. Bien qu'elle reconnaisse qu'une telle décision appartienne en principe au juge, elle pense qu'il peut s'agir également d'une «simple mesure de police» se justifiant par le besoin d'assurer aux personnes concernées leur sécurité ou de garantir la tranquillité publique. Or les autorités fribourgeoises ont manifestement été mues par cette dernière intention tant et si bien qu'on ne saurait leur reprocher d'avoir violé la constitution cantonale et d'être sorties de leurs prérogatives. Quant à la contribution de 1 600 000 francs, il n'est pas possible de la considérer comme une réclamation de droit civil, ni comme une peine d'ailleurs. Par contre le canton a le droit de réclamer des dommages-intérêts à ceux qui ont fomenté le Sonderbund et par là-même violé la constitution fribourgeoise. L'arrêté de la Diète du 2 décembre donne du reste au canton le droit de recourir envers les coupables. Mais un jugement n'est pas nécessaire puisque ceux-ci n'ont jamais nié leurs accointances avec le Sonderbund. Il n'y a donc qu'à les imposer purement et simplement, ce qui est la tâche du Grand Conseil, «autorité suprême du pays». La majorité de la commission se base sur l'art. 43 de la constitution fribourgeoise délégant au Grand Conseil tous les pouvoirs qui ne sont pas attribués à une autre autorité; or la constitution ne statue pas sur la répartition d'un impôt de guerre. La majorité de la commission s'efforce encore de démontrer que les pétitionnaires ne sont pas fondés à se réclamer de la constitution fédérale. Par un tortueux raisonnement elle établit que les décrets incriminés sont antérieurs à l'entrée en vigueur de la constitution fédérale. Celle-ci ne pouvant avoir force rétroactive, les pétitionnaires ne peuvent être que déboutés. D'autre part, le canton de Fribourg a connu une période (entre le 15 novembre 1847 et le 19 mars 1848) où il n'était pas régi par une constitution, puisque l'ancienne était abrogée et la nouvelle non entrée encore en vigueur. Les pétitionnaires ne peuvent dans ces conditions réclamer la garantie fédérale. Donc la Confédération n'a pas à accueillir des réclamations qui n'engagent pas sa compétence. La majorité de la commission propose finalement qu'il soit également passé à l'ordre du jour sur les pétitions réclamant une remise des frais de guerre.

La minorité de la commission divise son rapport en trois parties. La première traite des décrets incriminés en regard de la constitution fribourgeoise, la deuxième s'occupe de savoir si l'arrêté de la Diète du 2 décembre 1847 confère aux autorités fribourgeoises le droit de prendre des mesures contraires à la constitution, la troisième enfin examine la question de la compétence des autorités fédérales.

La minorité de la commission est d'avis que le gouvernement provisoire du canton de Fribourg n'a fait que son devoir en mettant en accusation les auteurs du Sonderbund par le décret du 29 novembre 1847 et qu'il n'est pas sorti de ses compétences en prenant le décret du 20 janvier puisque celui-ci accordait aux coupables le droit de se soumettre au jugement des tribunaux. Mais la minorité de la commission s'empresse d'ajouter:

> « Le législateur restait, il est vrai, libre d'améliorer la situation que ce décret avait faite aux inculpés, mais ne pouvait la rendre pire; le droit d'appel aux tribunaux avait été reconnu aux accusés de manière irrévocable. »[44]

C'est la raison pour laquelle elle critique vertement le décret du 20 mai «qui est plutôt le produit de l'irritation des esprits que d'une politique législative tranquille et calme»[45]. La minorité de la commission déplore la pauvreté des arguments exposés pour justifier le décret dans le mémoire du gouvernement fribourgeois et surtout leur nature

> « qui prouve évidemment combien il est nécessaire de maintenir avec une main de fer les bases constitutionnelles, si l'on ne veut pas voir bientôt les fondements de tout ordre social renversés et remplacés par le despotisme, la justice de cabinet et l'arbitraire le plus complet.»[46]

Elle se pose plusieurs questions, notamment sur la façon dont on a procédé pour culpabiliser puis taxer, sur l'argent dont le gouverne-

---

[44] *Rapport et proposition de la minorité de la commission nommée par le Conseil national au sujet des affaires du canton de Fribourg. FF*, 1850 (32), p. 251.

[45] *Ibid.*

[46] *Ibid.* p. 252.

ment fribourgeois a bénéficié à la suite de la suppression des couvents. La minorité de la commission estime par ailleurs que le décret du 23 décembre 1848 n'a pas modifié tellement la situation puisque le remboursement de l'emprunt forcé est repoussé à 35 ans. Elle s'attache, non pas à flétrir le principe de l'emprunt forcé, mais à en désapprouver la forme qui ne vise que quelques contribuables et en entrave la fortune. Manifestement les décrets du gouvernement fribourgeois représentent une violation de la constitution (ce qui n'est d'ailleurs pas nié dans le mémoire du gouvernement). La minorité de la commission estime que la constitution implique pour le peuple non seulement des devoirs mais encore des droits, de même que les autorités sont liées à cette constitution. Or ces dernières ne l'ont pas respectée:

> « La révolution n'est pas une prérogative du peuple: les autorités aussi peuvent devenir révolutionnaires si elles foulent aux pieds la constitution. »[47]

La minorité de la commission poursuit son rapport avec le deuxième point: l'examen du droit de recours des cantons du Sonderbund contre les coupables en vertu de l'arrêté de la Diète du 2 décembre 1847. Cet arrêté a été mal interprété par les autorités fribourgeoises et il n'a jamais signifié le droit des gouvernements de désigner des coupables selon la voie choisie notamment par Fribourg:

> « Si l'arrêté de la Diète accorde aux cantons le droit de recours contre les coupables, on n'entend certainement pas là le Grand Conseil ou un Conseil d'Etat, mais bien les autorités constitutionnelles qui décident de la culpabilité ou de l'innocence. Une règle générale de droit dit que toute personne est considérée innocente jusqu'à preuve du contraire. »[48]

La minorité de la commission se déclare sur ce point entièrement solidaire des arguments développés par le Conseil fédéral.

---

[47] *Ibid.* p. 255.
[48] *Ibid.* p. 256.

Elle passe ensuite à la question de compétence de la Confédération dans cette affaire. Elle met l'accent sur les droits constitutionnels des citoyens garantis par l'art. 5 de la nouvelle constitution fédérale. Les art. 74 (7 et 8) et art. 90 (2 et 3)[49] de cette dernière placent les constitutions fédérales sous la garantie fédérale. De là il est évident que les autorités fédérales sont fondées à intervenir chaque fois qu'une constitution cantonale est l'objet d'une violation. Le gouvernement fribourgeois n'avait nullement le droit d'exploiter l'intervalle entre l'acceptation de la constitution et la garantie pour violer cette constitution. La minorité de la commission est d'avis qu'il s'agit de faire respecter les dispositions essentielles de la constitution fédérale. C'est pourquoi elle propose comme le Conseil fédéral que le gouvernement de Fribourg soit invité à modifier ses décrets en fixant aux intéressés un délai «pour faire valoir leurs moyens de droit». Elle propose en plus de suspendre les mesures d'exécution relatives aux décrets.

---

[49] Constitution fédérale de 1848:

Art. 74: Les affaires de la compétence des deux Conseils sont, entr'autres, les suivantes:

7. La garantie des constitutions et du territoire des cantons, l'intervention par suite de cette garantie, les mesures pour la sûreté intérieure de la Suisse, pour le maintien de la tranquilité et de l'ordre; l'amnistie et l'exercice du droit de grâce.
8. Les mesures pour faire respecter la constitution fédérale et assurer la garantie des constitutions cantonales, ainsi que celles qui ont pour but d'obtenir l'accomplissement des devoirs fédéraux ou de maintenir les droits garantis par la Confédération.

Art. 90: Les attributions et les obligations du Conseil fédéral dans les limites de la présente constitution sont entr'autres:

2. Il veille à l'observation de la constitution, des lois, des décrets et des arrêtés de la Confédération, ainsi que des prescriptions des concordats fédéraux; il prend de son chef ou sur plainte, les mesures nécessaires pour les faire observer.
3. Il veille à la garantie des constitutions cantonales.

Rappard, W.E.: *1848-1948. La constitution fédérale de la Suisse.* p. 434 et 438.

E. *LES DEBATS ET LEURS CONCLUSIONS*

La lecture de ces deux rapports fut suivie d'une longue discussion. Celle-ci n'occupa en effet pas moins de trois séances[50] au cours desquelles s'affrontèrent les opinions les plus diverses. Membre de la minorité de la commission, le général Dufour fut évidemment l'un des plus ardents défenseurs de l'optique du Conseil fédéral. L'Uranais Lusser intervint dans le même sens en soulignant l'enjeu de cette affaire: la pacification du canton de Fribourg. A son avis la constitution fribourgeoise avait été violée de façon manifeste puisque le gouvernement fribourgeois reconnaissait lui-même dans son mémoire que les pétitionnaires avaient pour eux le droit strict et qu'il était difficile de les faire condamner par des tribunaux. L'exposé du Bernois von Tilliers, plus structuré, passait en revue toute une série d'exemples précis illustrant la violation de la constitution par les autorités fribourgeoises. Il proposait en conclusion, la contribution imposée aux plaignants étant une atteinte portée à la propriété, d'inviter le gouvernement de Fribourg à révoquer ses décrets. Dans la même ligne on peut encore citer l'intervention du Bernois Fischer, du Valaisan de Riedmatten et de bien d'autres dont les opinions recoupaient celles déjà exprimées.

Il faut reconnaître que le rapport de la minorité était d'une remarquable clarté et que ses partisans n'eurent pas besoin d'y ajouter grand chose. Ses détracteurs furent en revanche plus volubiles.

Le député fribourgeois Glasson fut le premier à prendre la parole pour combattre le préavis du Conseil fédéral. Axé sur l'incompétence de l'Assemblée fédérale, son raisonnement recoupait celui développé dans le mémoire du gouvernement de Fribourg (il faut se souvenir qu'il en était l'auteur) à savoir que l'entrée en vigueur de la constitution fédérale étant postérieure au décret du 20 mai 1848, ses dispositions ne pouvaient avoir d'effets rétroactifs.

---

[50] Pas moins de 20 orateurs demeuraient inscrits après pourtant déjà deux séances consacrées uniquement à l'affaire des contributions fribourgeoises.

Mais Glasson reconnaissait implicitement que la politique pratiquée par le gouvernement fribourgeois s'était écartée quelque peu des sentiers battus:

> « Le gouvernement de Fribourg a été calomnié, pourquoi est-il obligé de recourir à une politique particulière? C'est qu'il est né sur la cendre du jésuitisme. C'est qu'il a été appelé tout à coup à gouverner selon les principes démocratiques et radicaux. »[51]

Pour Glasson, casser les décrets fribourgeois équivalait à faire renaître l'agitation, car l'intervention des tribunaux devait conduire inévitablement à l'incarcération d'un très grand nombre de personnes.

Le lendemain (3 mai) Nicolas Glasson transmit le relais au président de la Confédération, Henri Druey, qui, dans un discours resté célèbre, fustigea véhémentement les pétitionnaires. Il ne cachait pas qu'au sein même du Conseil fédéral, il y avait divergence et que personnellement il ne voyait pas un «vote de blâme» à repousser le préavis du Conseil fédéral comme le pensait le général Dufour. Henri Druey mit beaucoup de zèle à se faire le défenseur du gouvernement de Fribourg et de ses décisions. Tout en admettant que les décrets incriminés ne répondaient pas exactement aux canons juridiques, il soutint que leur suppression serait pire par ses conséquences que leur maintien:

> « Je suppose que quelqu'un se soit cassé la jambe, on l'a mal remise, faudra-t-il la casser de nouveau pour la remettre mieux? Quoi que vous fassiez du reste, c'est un soufflet donné au gouvernement de Fribourg, un soufflet auquel ce gouvernement ne résistera pas; il sera forcé à la retraite, et au profit de qui? du Sonderbund, de la réaction. »[52]

Le président de la Confédération proposait en fin de compte de rejeter le préavis du Conseil fédéral afin d'éviter que le canton de Fribourg ne devienne gouverné par la Confédération elle-même.

---

[51] *Gazette de Lausanne* du 7 mai 1850.
[52] *Ibid.*

Plus dure encore fut l'intervention du Bernois Stämpfli, membre de la majorité de la commission. Cette formule lapidaire, extraite de son discours, suffit à le situer:

> « ...point de pitié pour les réactionnaires qui ont trompé le peuple et qui le tromperont toujours. »[53]

A ces positions inconciliables vint se greffer la proposition du Dr Kern, président du tribunal fédéral. L'éminent juriste thurgovien dont les considérations étaient tout empreintes de modération proposa le renvoi de cette affaire au Conseil fédéral afin qu'il rapprochât les parties et trouvât une solution satisfaisante. Le Vaudois Blanchenay et le Tessinois Pioda, membre de la majorité de la commission, combattirent cette proposition mais le Dr Pfyffer de Lucerne lui donna son appui. Quant à Eytel (Vaud) qui s'étonnait de toutes ces tergiversations et se montrait favorable à une décision rapide, il estimait que la proposition du Dr Kern n'allait pas dans le sens d'un règlement prompt de la question et qu'il fallait une bonne fois pour toutes choisir: ou bien casser les décrets ou bien passer à l'ordre du jour. Tous les orateurs encore inscrits purent exposer leurs vues lors de la séance du 6 mai, jour où fut enfin prononcée la clôture des discussions.

A vrai dire ces dernières n'avaient permis à aucune tendance de se détacher et ce n'est pas un hasard si la décision finale ne fut prise qu'au terme de la mise aux voix de plusieurs propositions. Celle de von Tillier tendant à casser les décrets du gouvernement de Fribourg fut rejetée par 51 voix contre 19. La motion Luvini (réclamant l'ordre du jour avec invitation au canton de Fribourg de rester enclin à la clémence), mise en opposition avec la proposition de la minorité de la commission, fut tout d'abord adoptée par 47 voix contre 41. Celle du Dr Kern de renvoyer l'affaire au Conseil fédéral pour un arrangement à l'amiable recueillit 45 voix pour et 42 contre. Enfin mises en opposition directe, les motions Luvini et

---

[53] *Ibid.*

Kern obtinrent chacune 44 voix. Il appartenait dès lors au président Escher de décider; sa voix favorisa le Dr Kern. Après plusieurs jours, l'affaire trouvait ainsi un débouché, bien qu'elle fût encore loin d'être réglée. Dans sa séance du 8 mai, le Conseil des Etats devait se rallier à cette décision par 21 voix contre 13, la majorité de la commission, favorable à l'ordre du jour, ayant été désavouée.

IV LA MÉDIATION FÉDÉRALE

Saisi une nouvelle fois de cette affaire, le Conseil fédéral désigna rapidement deux commissaires fédéraux: le Thurgovien Kern et le Tessinois Pioda, deux parlementaires qui n'étaient pas passés inaperçus lors des discussions des jours précédents au Conseil national.

Johann Konrad Kern, né en 1808 à Berlingen (TH) étudia, après avoir renoncé à la théologie, le droit à Bâle, Berlin, Heidelberg et Paris pour entamer une carrière d'avocat qui ne tarda pas à lui permettre de franchir les échelons qui mènent aux plus hautes fonctions juridiques. C'est ainsi qu'il devint en 1848 juge au tribunal fédéral dont il fut également le président. Député au Conseil national de 1848 à 1854, il fut également président de cette Chambre en 1851. Après avoir occupé les fonctions de président du Conseil de l'Ecole polytechnique fédérale, il entama une carrière diplomatique qui devait le conduire à Paris où il fut ministre plénipotentiaire de Suisse durant plus de 25 ans. Il mourut à Zurich en 1888.

Giovanni Battista Pioda, né à Locarno en 1808, embrassa également la carrière juridique après des études à Pavie. Avocat puis procureur du district de Locarno, il devint Conseiller d'Etat tessinois en 1842. Il fut député au Conseil national de 1848 à 1854. député au Conseil des Etats en 1854, puis conseiller fédéral de 1857 à 1864. C'est, comme Kern, dans la diplomatie qu'il passa la fin de sa vie en la qualité de ministre plénipotentiaire de Suisse dans plusieurs villes d'Italie: Turin, Florence et Rome. C'est dans cette dernière ville qu'il mourut d'ailleurs en 1882.

Les deux commissaires fédéraux arrivèrent à Fribourg le 12 mai et d'emblée ils furent entourés des attentions du gouvernement qui leur envoya une garde d'honneur. Dans sa séance du 13 mai, le Conseil d'Etat décida de nommer une délégation de trois membres: Castella, Schaller et Pittet furent pressentis au terme d'une votation sommaire. Cette délégation décida qu'elle refuserait de com-

muniquer directement avec les contribuables; les commissaires fédéraux serviraient d'intermédiaires. Ceux-ci se montrèrent immédiatement actifs et toutes les personnes frappées par les décrets furent convoquées à la Grenette pour le vendredi 17 mai à 9 h. Soucieux de mettre un maximum d'atouts dans son jeu, le Conseil d'Etat multiplia les prévenances à l'égard des commissaires[54]. Il convoqua notamment les syndics de plusieurs communes afin qu'ils témoignent dans un sens évidemment favorable aux décrets gouvernementaux.

L'Assemblée du 17 mai réunissant tous les contribuables commença par la nomination d'une commission de neuf membres à la demande des commissaires fédéraux. On relève au sein de cette commission les noms d'Odet, Wuilleret, Von de Weid, Klaus, Dupasquier, Roulin, Techtermann, Diesbach et Esseivaz. Les premières paroles du Dr Kern furent destinées à définir la mission fédérale: concilier des vues divergentes dans l'intérêt général. Il rappela à cette occasion que la tâche des commissaires fédéraux consistait uniquement à trouver des allègements pour les imposés et qu'en cas d'échec le Conseil national avait déjà passé éventuellement à l'ordre du jour sur leurs pétitions.

A. *LES TRACTATIONS*

L'après-midi du 17 mai, la commission des contribuables nouvellement nommée se réunit chez les commissaires fédéraux. Ces derniers transmirent alors les premières propositions du gouvernement. Il était proposé aux contribuables soit le versement d'une somme de 600 000 francs en espèces qualifiée de contribution et d'une autre somme de 600 000 francs à titre d'emprunt remboursable dans 15 ans, abstraction faite de tout intérêt, soit le paiement de la somme intégrale de 1 600 000 francs fixée par le décret. Dans ce dernier cas, le gouvernement consentait à un allègement en ce

---

[54] Lors de la séance du 19 mai un membre du Conseil d'Etat proposa de faire des « honnêtetés particulières » aux commissaires fédéraux. On décida alors de leur offrir un repas.
AEF. Prot. CE, 1850 (346).

sens que l'époque de remboursement était avancée de 13 ans[55]. On constate que les décrets ne subissaient qu'une très modeste modification puisque la plupart des dispositions y relatives étaient maintenues, notamment la solidarité. Ces propositions étaient en outre subordonnées au retrait par les contribuables de leurs pétitions à l'Assemblée fédérale, mais encore à l'engagement de leur part de s'abstenir de faire des réclamations ultérieures.

Rien d'étonnant donc si la commission des contribuables fut unanime à repousser ces propositions. Elle présenta pour sa part en date du 17 mai des contre-propositions, à savoir le versement d'une somme de 800 000 francs à titre d'emprunt forcé. Le remboursement devait s'effectuer par annuités de 50 000 francs à commencer dans le terme de 10 années, l'état bonifiant aux contribuables un intérêt de 2%. Cette proposition demandait également que les dispositions des décrets antérieurs fussent retirées. Le gouvernement, comme on peut le penser, refusa d'adhérer à ces propositions et les commissaires fédéraux le firent savoir le 18 mai aux contribuables en les menaçant de considérer leur mission comme terminée si ces contre-propositions n'étaient pas notablement modifiées; une telle issue eut livré les contribuables aux mains du gouvernement fribourgeois. Aussi, mise au pied du mur[56], la commission se résigna-t-elle à doubler le chiffre de 800 000 francs tant et si bien que les commissaires fédéraux acceptèrent de poursuivre leur mission de conciliation. Mais on congédia l'assemblée générale des contribuables qui devait avoir lieu car l'on craignait (aussi bien du côté des commissaires fédéraux que de la commission) qu'en lui communiquant l'état où se trouvaient les tractations, elle ne manifestât un mécontentement propre à nuire à la poursuite des opérations.

---

[55] Le dernier terme aurait ainsi été acquitté à la fin de la 27e année au lieu de la 40e. Un intérêt de 1% était bonifié aux contribuables à dater de l'année 1859.

[56] Les commissaires fédéraux rencontrèrent les représentants des contribuables le 18 mai à 10 h. Comme l'assemblée générale des contribuables était convoquée pour 11 h., la commission n'eut que quelques minutes pour dire si elle acceptait de modifier ses propositions!

Si la somme était portée à 1 600 000 francs, les nouvelles propositions des contribuables ne se distinguaient guère des précédentes. Les contribuables, outre la somme, doublaient également le montant des annuités, ainsi que le terme accordé pour verser le capital[57]. Ils s'engagaient par ailleurs à modifier tout passage dans leur proposition qui eût pu froisser la susceptibilité du gouvernement, tout en insistant sur le maintien du principe qui les avait conduits à accepter cette transaction à savoir venir en aide au pays. Ils demandaient aussi l'insertion de deux nouvelles dispositions: la première prévoyait qu'en cas de remise partielle des frais de guerre au canton de Fribourg par l'Assemblée fédérale, la somme remise serait déduite des 1 600 000 francs et remboursée immédiatement aux contribuables; la deuxième contenait le désir que soient déduites des 1 600 000 francs les sommes mises par l'arrêté du 7 septembre à la charge de personnes se trouvant dans l'impossibilité de les acquitter.

Pour sa part le gouvernement fit également un effort en vue d'un règlement de la question puisqu'il acceptait de payer aux contribuables un intérêt de 2% au terme de dix ans, mais se refusait à dépasser le 1% durant les dix premières années, et à diminuer le terme de 27 ans pour le remboursement intégral du capital des contribuables.

B. *L'ACCORD FINAL*

Le 21 mai la commission des contribuables soumit aux commissaires fédéraux qui le lui avaient demandé un nouveau projet de transaction tenant compte des observations faites jusque là. Il serait versé 1 600 000 francs soit la moitié en espèces dans le terme de trois mois à partir du jour de la ratification de l'acte de médiation par l'Assemblée fédérale. Le solde serait acquitté en espèces également dans le terme de six mois. Les sommes mises à la charge par l'arrêté du 7 septembre 1848 de personnes se trouvant notoirement dans l'impossibilité d'acquitter leur contribution

---

[57] Dans leur première proposition, les contribuables prévoyaient de verser les 800 000 francs dans un terme de trois mois. Ils réclament ici un terme de six mois, ce qui se justifie volontiers car plus la somme est importante, plus il faut de temps pour la réunir.

seraient déduites du capital. Quant aux sommes déjà payées par les contribuables et les intérêts y relatifs, ils feraient également l'objet d'une déduction. Le projet de la commission réclamait la constitution d'une hypothèque sur les biens de l'Etat. Le remboursement s'effectuerait par dixièmes annuels commençant à échoir dans le terme de 15 années. L'Etat bonifierait annuellement aux contribuables un intérêt de 2%. En cas de réduction des frais de guerre par décision de l'Assemblée fédérale, l'Etat en bénéficierait dans la proportion d'un tiers et les imposés de deux tiers. Le projet portait que le gouvernement de Fribourg retirerait toutes les dispositions de ses décrets qui ne seraient pas mentionnées expressément dans la convention.

Après consultation des parties, les commissaires fédéraux remanièrent légèrement ce projet qui, soumis au Conseil d'Etat, fut approuvé par lui. Finalement l'Etat bonifierait aux contribuables un intérêt basé sur l'échelle suivante: 1% pour les cinq premières années, 1½% pour les cinq années suivantes et 2% pour les années ultérieures. Quant aux dispositions prévoyant l'éventualité d'un rabais des frais de guerre par l'Assemblée nationale, elles fixaient en fin de compte des parts égales pour l'Etat et la caisse des contribuables. Les réclamations de ces derniers à l'Assemblée fédérale — devenues sans objet — seraient retirées.

Le 22 mai la commission des contribuables fit son rapport à l'assemblée générale. Le rapporteur Von der Weid mit l'accent sur la situation bien meilleure que procurait aux contribuables l'acte de médiation comparativement à la position qui était la leur à la suite des décrets. Ce même sentiment devait être partagé par l'ensemble des contribuables puisque ceux-ci ratifièrent ces propositions moyennant l'adjonction d'un texte rédigé par l'avocat Wuilleret d'après lequel les contribuables déclaraient n'avoir adhéré à cet acte de conciliation qu'après s'être assurés qu'il n'existait pour eux aucun moyen d'obtenir d'autres concessions.

Mais le Grand Conseil devait encore entériner l'acte de médiation. Le législatif fribourgeois, sans doute dans un réflexe d'orgueil, par de longues discussions risqua de remettre en question un acte qui n'avait été obtenu qu'au terme de pénibles tractations. La commission ad hoc du Grand Conseil s'opposait quant à elle à la

ratification de l'acte de médiation en raison du service des intérêts et du terme de remboursement trop rapproché. Fort heureusement les commissaires fédéraux Kern et Pioda furent admis à défendre devant l'assemblée l'acte dont ils étaient les grands artisans. Leur intervention ne fut certainement pas étrangère à la décision qui allait être prise quelques jours plus tard. Mais auparavant les thèses des adversaires et celles des partisans de l'acte de médiation s'affrontèrent dans un climat fiévreux. Les plus enclins à rejeter l'accord étaient Comte-Vaudaux et Page qui ne ménagèrent pas leurs mots pour le combattre. Mais les sages réussirent finalement à imposer leurs vues. Cetains s'y rallièrent comme Nicolas Glasson en justifiant leur décision par le proverbe «un mauvais arrangement vaut mieux qu'un bon procès»[58]. Le Grand Conseil ratifia l'acte de médiation, tel qu'il avait été présenté, le 28 mai 1850, par 43 voix contre 12. En juillet, les Chambres fédérales prirent une décision analogue.

Les imposés signataires[59] nommèrent en juin une commission[60] chargée de négocier l'emprunt nécessaire et de gérer les intérêts des

---

[58] AEF. B.G.C., 1850 (207).

[59] 23 personnes ne signèrent pas l'acte de médiation. Leur cas était réglé par l'art. IV de l'acte de médiation:

« Il est réservé pour le cas où quelques-uns des contribuables refuseraient d'adhérer au présent acte de médiation, les signataires profiteront, pour les sommes mises à leur charge, du bénéfice réservé au second membre de l'art. 5 du décret du 5 mai 1848 (sic) à la condition que les paiements réservés dans le présent acte soient effectués aux époques fixées. Les sommes mises à la charge des non signataires par l'arrêté du 7 septembre 1848 seront déduites de la somme totale de 1 600 000 francs et l'Etat de Fribourg restera vis-à-vis d'eux dans ses droits. »

Rapport de la commission des contribuables pour les frais de guerre du Sonderbund relatif à la médiation opérée par MM. les commissaires fédéraux, p. 34.

[60] Faisaient partie de cette commission:
Louis Wuilleret (avocat), Louis Esseiva (négociant), Philippe Odet (ancien syndic), Alfred Von der Weid (ancien chancelier), Maurice Techtermann (ancien conseiller d'Etat), François Weck (ancien président du tribunal d'appel), Amédée Diesbach, Nicolas Müller (ancien trésorier), Polycarpe Dupasquier (ancien préfet de Bulle).

On retrouve donc la plupart des membres de la commission chargée de négocier avec les commissaires fédéraux et le Conseil d'Etat.

co-signataires. Cette commission ne tarda pas à prendre des contacts et elle contracta un emprunt de 2 145 500 francs portant intérêt à 4% auprès des maisons Passevent & Co à Bâle et Martin & Pury à Neuchâtel. Mais parallèlement le canton de Fribourg, ainsi que les autres cantons du Sonderbund, n'avaient cessé de solliciter auprès des autorités fédérales une remise de la dette de guerre. Finalement, le 12 août 1852, l'Assemblée fédérale arrêta la remise totale des frais de guerre, mettant de la sorte un point final à l'affaire[61].

---

[61] Il va sans dire que les contribuables, tout en bénéficiant de cette remise, durent respecter leurs engagements jusqu'en 1857, année qui marqua le début du régime libéral conservateur. Antoine de Raemy dans *Mémoires pour servir à l'histoire du canton de Fribourg durant les 70 dernières années, 1796 à 1866*, a dressé un tableau des versements effectués par les contribuables:

1850	(frais d'emprunt, stipulation, etc.)	20 928.99 fr.
1851	(annuité)	74 973.80
1852	(annuité)	68 568.19
1853	(annuité)	52 499.24
1854	(annuité)	44 997.85
1855	(annuité)	44 997.85
1856	(annuité)	32 803.86
1857	(annuité)	32 100.06