

Zeitschrift:	Annales fribourgeoises
Herausgeber:	Société d'histoire du canton de Fribourg
Band:	54 (1977-1978)
Artikel:	Fribourg et la révision de la Constitution fédérale de 1872
Autor:	Vial, Jean-Claude
Kapitel:	III: La révision de la constitution cantonale
DOI:	https://doi.org/10.5169/seals-817626

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: 24.12.2025

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

Troisième partie: *LA RÉVISION DE LA CONSTITUTION CANTONALE*

La constitution fribourgeoise de 1857 statuait qu'elle pouvait être révisée en tout temps lorsque 6000 citoyens en faisaient la demande ou lorsqu'elle était décrétée par le Grand Conseil sur proposition, soit d'un ou de plusieurs députés, soit du Conseil d'Etat. C'est de ce dernier que partit, au printemps 1872, l'initiative d'une réforme de la charte cantonale.

I LA NAISSANCE DU PROJET

A. *Les démarches administratives*

1. *L'origine de la révision*

Joseph Jaquet, dans les raisons qui l'avaient engagé à accepter les fonctions de conseiller d'Etat, évoquait la volonté de réviser quelques institutions cantonales. Son désir était partagé, selon les dires de l'intéressé, par Weck et Schaller²⁶⁵.

Il est par conséquent symptomatique que l'initiative de la réforme revint aux trois personnalités modérées du gouvernement, qui toutes faisaient partie de la députation aux Chambres fédérales. Le choix des modifications éclairaient encore mieux les intentions de leurs auteurs.

Au plan cantonal, les modérés étaient, semble-t-il, soucieux de conserver un équilibre dans les forces politiques du canton; devant une extrême droite qui se montrait de plus en plus pressante, la réintroduction d'une opposition radicale au grand Conseil devenait à leurs yeux nécessaire; en modifiant les cercles électoraux et en introduisant une loi sur les incompatibilités, on répondait positivement aux principaux griefs de l'opposition et on lui ôtait les motifs qui étaient à l'origine de son abstention. Modifier les circonscriptions électORALES, c'était aussi faire de la ville de Fribourg un cercle à part entière favorisant ainsi l'accès au Grand Conseil de quelques radicaux majorisés

²⁶⁵ JAQUET J.: *op. cit.*, vol. III, pp. 19-20.

jusqu'ici par le flot campagnard. En faisant quelques concessions à l'opposition, on pensait également voir diminuer les recours de celle-ci devant les autorités fédérales, recours qui faisait au canton une publicité dont on se serait volontiers passé. Selon Vonderweid,

«On laverait désormais son linge sale en famille sans avoir besoin de recourir à la grande buanderie fédérale»²⁶⁶.

Ces concessions pouvaient également apporter quelques satisfactions aux radicaux moratois qui continuaient à bouder les urnes électorales et dont la députation restait, en conséquence, passablement réduite. L'espoir que les élections générales de l'automne 1871 attireraient davantage de monde avait été déçu.

Mais les auteurs des réformes avaient encore d'autres buts; en introduisant le referendum, en manifestant moins d'ostracisme envers la minorité, on montrait que le canton de Fribourg s'engageait sur la voie du «progrès» sans qu'il soit désormais question pour se faire, d'une révision de la constitution fédérale. Sûr d'un résultat négatif le 12 mai, les auteurs qui, selon *Le Confédéré*, répondraient aux exigences émises dans les réunions du Casino à Berne, pensaient faire disparaître les motifs d'une nouvelle révision. Joseph Jaquet l'avait d'ailleurs sincèrement avoué²⁶⁷.

2. L'élaboration des réformes

Joseph Jaquet rédigea un projet qu'il présenta au Conseil d'Etat; la majorité de l'Exécutif désirait sincèrement la révision sauf Fournier ouvertement opposé et Vaillant qui manifesta une certaine indifférence. Weck-Reynold jugea les propositions de son collègue trop étendues; il écarta entre autres celles relatives à l'autonomie de chacune des deux confessions et à la liberté de conscience et de culte²⁶⁸.

Le Conseil d'Etat fut par contre unanime sur la question des circonscriptions électORALES et sur celle d'accorder les droits politiques au clergé. Il accepta le referendum mais rejeta le veto comme la proposition

²⁶⁶ *Journal de Fribourg* du 26 août 1871.

²⁶⁷ JAQUET J.: *op. cit.*, vol. III, pp. 19-20.

²⁶⁸ *Ibid.*, p. 25.

relative à un droit de représentation pour la nomination des préfets, des membres des tribunaux et des justices de paix. Il admit le principe des incompatibilités ainsi que la réduction du nombre des députés, des conseillers d'Etat et des juges cantonaux. Il chargea finalement le chef de l'Intérieur de rédiger un message au Grand Conseil.

Mais quelques semaines auparavant, soit en pleine campagne révisioniste, la presse avait apprécié les démarches des autorités cantonales.

B. *Les premières réactions*

1. *Les milieux conservateurs*

Au mois de janvier 1872, *Le Chroniqueur* publiait quelques réflexions sur la révision; celle-ci était le résultat, comme l'avoua plus tard l'organe officieux du gouvernement, de discussions entre Weck, Schaller et Jaquet pendant la session extraordinaire des Chambres fédérales.

En défendant les concessions que la majorité du Grand Conseil refusait obstinément au parti radical depuis plusieurs années, décisions que le peuple fribourgeois avait sanctionnées sans équivoque aux élections de 1861, 1866 et 1871, *Le Chroniqueur* voulait éviter de créer des susceptibilités parmi les conservateurs. Pour éliminer toute appréhension sur les conséquences éventuelles de quelques modifications, il releva la faiblesse de l'opposition due à la disparition de ses chefs les plus capables et aux théories impopulaires de ses disciples.

Dans l'examen des propositions, c'est la loi électorale qui occupa la plus grande partie de ses commentaires; s'il ne tranchait pas pour les grands ou petits cercles; il n'admettait en aucun cas que la ville de Fribourg ne formât une circonscription à part entière. Il estimait pourtant:

«Qu'il y ait opportunité ou convenance politique à faciliter et à permettre même, par une certaine combinaison de cercles, l'arrivée à la représentation de quelques candidats de la minorité, nous le voulons bien»²⁶⁹.

La démarche du Conseil d'Etat ne fut pas du goût des ultras. *La Liberté* laissa à son confrère le soin d'en apprécier les raisons et les buts.

²⁶⁹ *Le Chroniqueur* du 6 février 1872.

L'Ami du Peuple ne dissimulait pas la répugnance qu'il ressentait devant la manière dont on abordait la question, question qui

«... aurait dû être posée par le peuple lui-même et que le peuple aurait déjà posée s'il y voyait quelque intérêt et quelque opportunité»²⁷⁰.

Il relevait aussi la contradiction qu'il y avait

«... à louer dans les affaires cantonales ce que tous les antirévolutionnistes ont si vivement blâmé pour la révision de la constitution fédérale»²⁷¹.

Il estimait de plus que le moment était mal choisi; il était inopportun selon lui, à l'instant où toute l'Europe était en proie à des troubles sociaux et en pleine campagne antirévolutionnaire, d'ajouter de nouvelles préoccupations dans l'esprit du citoyen.

Mais ce que les ultras craignaient avant tout, c'était le but, la portée politique d'une telle réforme. Ils y voyaient en effet une nouvelle tentative pour constituer un tiers parti qui, en rapprochant libéraux-conservateurs et radicaux sous certaines conditions, pouvait faire échec au «vrai parti conservateur»²⁷². La révision de la constitution cantonale aurait été ainsi

«... le labour qui ameublirait le terrain pour cette plante»²⁷³.

Il ajoutait, ce qui pouvait retentir comme un avertissement aux oreilles des auteurs du projet:

«... on ne persuadera jamais le peuple de faire des concessions au parti radical, parce que ce parti représente un système politique et religieux trop antipathique au canton de Fribourg»²⁷⁴.

2. *L'opposition*

Les milieux radicaux se montrèrent d'abord très méfiants devant les avances des autorités. C'était une «souricière», une «ruse jésuite» qui

²⁷⁰ *L'Ami du Peuple* du 24 mars 1872.

²⁷¹ *Ibid.*

²⁷² *Ibid.*, du 31 mars 1872.

²⁷³ *Ibid.*

²⁷⁴ *Ibid.*

devait ramener l'opposition au Grand Conseil pour lâcher de nouveau sur elle, afin d'éviter les affrontements au sein de la majorité, les «hurleurs ultramontains»²⁷⁵.

Mais pour *Le Confédéré*, ce n'était pas seulement pour contrebalancer l'influence des ultras que la «mince phalange des libéraux-conservateurs» tentait de réintroduire l'opposition au sein du législatif; ils songeaient également, sentant la victoire de la révision fédérale au 12 mai, à

«... opérer leur retraite en bon ordre... en faisant... couvrir leurs arrières par les radicaux...»²⁷⁶.

D'abord sceptique, le *Journal de Fribourg* analysa avec un certain intérêt les propositions émises.

Le projet suscita encore quelques sympathies dans le Murtenbiet où, avant les élections complémentaires de 1872, un certain nombre de personnalités adressèrent aux électeurs une circulaire qui les invitait à rompre avec l'abstentionnisme car, disaient-ils, la révision constitutionnelle leur offrait la possibilité de lutter sur le plan cantonal pour des réformes auxquelles ils avaient prouvé leur attachement dans le vote sur la révision fédérale.

C. *Les derniers débats*

La commission de révision acheva son travail en une séance. Malgré l'opposition de Wuilleret, Chaney et Riedoz, elle adopta les propositions de l'Exécutif sauf celles concernant la réduction du nombre des députés, des conseillers d'Etat et des juges cantonaux²⁷⁷. Elle prit en outre l'initiative de réviser la loi sur les communes en étendant les droits des Suisses établis dans le canton²⁷⁸. Lancée semble-t-il par Jaquet, l'idée procédait des mêmes causes et des mêmes buts que la révision de la constitution cantonale.

Au Grand Conseil, les débats sur la révision débutèrent le 21 novembre 1872. Ils furent relativement brefs et n'occasionnèrent pas d'affrontements particuliers. Les trois conseillers d'Etat auteur du projet s'attachèrent à

²⁷⁵ *Le Chroniqueur* du 9 mars 1872.

²⁷⁶ *Le Confédéré* du 2 février 1872.

²⁷⁷ JAQUET J.: *op. cit.*, vol. III, pp. 33-34.

²⁷⁸ *Le Chroniqueur* du 17 août 1872.

défendre leurs réformes. Les ultras, sans se prononcer ouvertement contre la révision, tentèrent d'enrayer le processus d'abord en formulant une proposition suspensive arguant que les législateurs et le peuple n'avaient pas eu le temps de prendre connaissance du projet, en déposant ensuite un amendement qui prévoyait de consulter les citoyens sur la question de principe: veut-on oui ou non réviser? Ils pensaient sans doute qu'une telle procédure vouerait la réforme à l'échec.

Toutes les propositions de la commission furent acceptées, à savoir l'inscription des cercles électoraux dans la constitution, modification de ceux-ci, droit de vote et d'éligibilité aux ecclésiastiques, référendum, incompatibilités.

Le Conseil d'Etat jugea bon d'adresser aux citoyens une proclamation qui, en rappelant le bien-fondé de la révision et le contenu de celle-ci, devait encourager la participation au scrutin; toute abstention équivalait à un refus car une modification de la charte nécessitait l'approbation de la majorité des inscrits.

II LE SORT DU PROJET

A. La campagne de presse

La campagne de presse fut très brève et peu passionnée. A mi-chemin entre les révisions fédérales de 1872 et 1874, la révision cantonale ne sembla guère captiver l'opinion. Elle était aussi d'une portée limitée.

1. «*Le Chroniqueur*»

Porte-parole officieux du gouvernement, *Le Chroniqueur* devait s'efforcer de rendre les réformes sympathiques à l'opinion. Il reprit l'essentiel de l'argumentation qu'il avait développé au printemps 72 pour justifier la révision.

Il reconnaissait maintenant à la capitale le droit de bénéficier d'un cercle électoral. Réaffirmant le principe de l'égalité entre les citoyens mais craignant le rôle que pourrait jouer le clergé dans la vie publique, il n'était plus aussi catégorique pour accorder les droits politiques aux ecclésiastiques.

Quant au référendum, il rappelait que celui-ci n'était pas une conquête du jeune radicalisme mais qu'il fonctionnait depuis longtemps dans les cantons primitifs.

En définitive, l'organe des modérés recommandait l'acceptation de toutes les questions.

2. «*L'Ami du Peuple*» et «*La Liberté*»

On est frappé par le peu d'intérêt que les journaux ultras manifestèrent pour la révision cantonale, surtout si l'on tient compte de l'ampleur des moyens utilisés pour combattre la révision fédérale. On était conscient que le désintéressement jouait, par le mode de révision, en faveur du statu quo. On encourageait, mais sans trop de conviction, les citoyens à participer au vote et, en laissant à ceux-ci la liberté de choix quant à la modification des cercles électoraux et au principe des incompatibilités, tout en rappelant qu'elles étaient réclamées par les radicaux depuis plusieurs années, on condamnait presque irrémédiablement ces principes à l'échec; de plus, il ne coûtait rien, pour le cas

où la majorité absolue des citoyens se présenterait à l'urne, de recommander les trois autres questions; la première (cercle électoraux dans la constitution) clouerait définitivement le bec à l'opposition; la deuxième (droits politiques aux ecclésiastiques) accentuerait l'influence du clergé, la troisième, (referendum), comme on l'avait démontré dans la campagne contre la révision fédérale, pourrait être une arme précieuse pour la majorité.

3. *Les organes radicaux*

Le Confédéré recommanda à ses ouailles de participer au scrutin afin d'éviter un reproche d'indifférence vis-à-vis de réformes dont certaines étaient les leitmotivs de l'opposition radicale. Il croyait avec le *Journal de Fribourg* à la bonne foi des conservateurs modérés mais redoutait les ultramontains qui, avec le clergé presque tout entier, ne voulaient pas, selon lui des modifications projetées.

L'opposition resta finalement divisée jusqu'au jour du scrutin.

B. *Le vote*

Le vote sur la révision cantonale fut fixé au 20 avril 1873. Des cinq modifications proposées, quatre étaient acceptées par la majorité des votants; une seule question (cercles électoraux dans la constitution) obtenait l'approbation de la majorité des citoyens inscrits comme l'exigeait la constitution de 1857. Si la modification des cercles électoraux était nettement rejetée, (12 615 non contre 4 222 oui), il manquait 255 voix à la troisième question (droits politiques aux ecclésiastiques), 520 à la quatrième (referendum) et plus de cinq mille à la cinquième (incompatibilités) pour passer dans la charte cantonale. Les troisième et quatrième points avaient pourtant reçu l'appui de tous les partis.

La participation s'élevait, pour l'ensemble du canton, à 62,4 %. Elle variait assez fortement selon les districts. Faible dans le Lac, 35,7 %, elle variait entre 59 et 63 % dans la Sarine la Broye et la Gruyère. Les citoyens de la capitale ne furent pas très zélés; 29,6 % d'entre eux avaient voté. Les trois autres districts, c'est-à-dire la Singine, la Glâne et la Veveyse qui avaient enregistré un taux supérieur à 90 % lors de la votation fédérale de mai 72, connaissaient un assez net relâchement; respectivement: 72,9 %, 75,6 %, 79,8 %.

Tous les districts acceptaient à une forte majorité l'inscription des cercles électoraux dans la constitution; par contre tous rejetaient leur modification sauf deux: la Broye et le Lac; le résultat était attendu pour ce dernier mais dans la Broye, les acceptants ne pouvaient pas provenir de la seule opposition. Fribourg et Bulle donnaient aussi une réponse favorable malgré la faible participation. On enregistrait encore une forte proportion de oui à Romont.

Tous les districts accordaient les droits politiques aux ecclésiastiques mais la question n'obtenait pourtant pas l'appui de la majorité des inscrits. Les citoyens des deux districts du sud accordaient largement cette concession au clergé (Veveyse, 97 % de oui, Glâne 85,7 %). Dans les autres, le pourcentage des adversaires était supérieur à celui des opposants au referendum, questions qui avaient pourtant bénéficié d'un appui quasi égal des partis et de la presse. Dans le Lac, les réponses négatives provenaient aussi bien de la partie catholique que du camp réformé et en Singine, c'était, contrairement à toute attente, la partie haute du district qui donnait le plus fort contingent d'opposants.

Le referendum, cette réforme qu'on avait tellement combattu au plan fédéral, était accepté dans tous les districts, sauf en Veveyse. Il réunit en sa faveur 13 370 suffrages; 3 737 citoyens seulement le rejetaient.

Quant au principe des incompatibilités, il était refusé par la Singine, la Glâne et la Veveyse. Nettement accepté dans la Broye et le Lac, il passa plus difficilement en Gruyère et dans la Sarine.

En résumé, en acceptant les points 1,3 et 4, et en rejetant les autres, la Singine, la Gruyère, la Glâne et la Veveyse répondraient aux voeux de la presse ultra. La Sarine, en disant non à la modification des cercles mais en acceptant le referendum tout en fournissant un assez fort contingent d'opposants au vote du clergé, se situait entre les espérances des ultras et les souhaits des modérés. Seuls le Lac et la Broye suivaient les recommandations du *Chroniqueur* mais non sans laisser, surtout pour le deuxième district, quelque équivoque.

C. Réactions et appréciations

La presse ultra-conservatrice ne montra guère plus d'intérêt dans l'analyse des résultats qu'elle n'en avait manifesté pendant la campagne de presse; certes, elle avait d'autres chats à fouetter au moment où le Kulturkampf déployait en Suisse tous ses effets; la nouvelle révision fédérale

était en bonne voie; peut-être n'osait-on pas trop se réjouir de l'échec infligé à quelques hautes autorités cantonales; celles-ci n'étaient pas du même bord que les patrons de *La Liberté* ou de *L'Ami*; mais elles jouissaient dans le canton d'une grande influence.

Le Chroniqueur avoua que le vote intervenu l'avait surpris. Déçu, il rendit l'opposition responsable de cet échec; et *Le Confédéré* de lui répondre ironiquement:

«Ce pauvre *Chroniqueur*, lui qui aimait tant à sauver les autres, nous reproche aujourd'hui de ne pas l'avoir sauvé lui-même»²⁷⁹.

Le Confédéré avoua n'avoir aucun regret et tira une leçon pour les siens; il s'agissait désormais de rejeter tous les compromis, toutes les concessions qui n'étaient qu'un «bloc enfariné» destiné à tromper l'opposition. Il affirmait encore, sans trop de conviction, que le parti radical sortait fortifié de l'épreuve contrairement au groupe des libéraux conservateurs qui avaient montré, selon lui, sa force réelle le jour du vote:

«Il est tombé à plat, il est là gisant dans la poussière, ce grand parti du *Chroniqueur*. Il ne se relèvera pas si ce n'est pour baisser la botte de son heureux vainqueur»²⁸⁰.

CONCLUSION

Si l'opposition à la révision fédérale de 1872 avait aplani les divergences de vue au sein de la majorité conservatrice, elle accéléra considérablement le processus de mise en place d'un système de défense religieuse favorisant par là le rapprochement des personnalités politiques ultras, le clergé et les masses populaires. La réorganisation du Piusverein, la création de la Société pédagogique et de son *Bulletin*, l'apparition de *La Liberté* et de la *Revue de la Suisse catholique* témoignaient du déploiement d'énergie manifesté par les conservateurs catholiques de connivence avec le jeune clergé néo-ultramontain. Ceux-là entraient ainsi, par le biais du Piusverein surtout, en contact direct avec le pays réel. Il faut dire que ces démarches correspondaient aux

²⁷⁹ *Le Confédéré* du 30 avril 1873.

²⁸⁰ *Ibid.*, du 30 avril 1873.

vues de la grande majorité du peuple fribourgeois. L'alliance s'était faite par opposition à une augmentation du pouvoir fédéral et à la fraction radicale à laquelle était liée la révision. Ainsi les ultras apparaissaient comme les vrais défenseurs des libertés cantonales et religieuses. S'ils plaçaient parfois le canton, par leurs outrances, leurs extravagances, aux premières loges de la scène fédérale, ils bénéficiaient d'une popularité croissante derrière les frontières cantonales.

L'incursion en constante progression des ultras dans la vie publique conjuguée avec la démission des radicaux, inquiéta les quelques libéraux-conservateurs qui dominaient encore les pouvoirs législatif et exécutif; ceux-ci, soucieux de la réputation du canton au sein de la Confédération et partisans d'un développement modéré des institutions nationales, prirent l'initiative d'une révision de la constitution cantonale; la démarche pouvait réintroduire une opposition au Grand Conseil et par là même contrebalancer, dans une moindre mesure, l'influence des ultras; elle diminuait les motifs d'une nouvelle révision qui, à l'instar de celle de 72, aurait été inacceptable pour Fribourg; elle pouvait mettre fin au mouvement séparatiste du Lac. Mais les modérés susciterent passablement d'incompréhensions; comment pouvait-on inciter le peuple à accepter sur le plan cantonal une partie de ce qu'on avait fermement rejeté et combattu sur le plan fédéral. Comment les masses populaires pouvaient-elles comprendre les concessions qu'on faisait soudainement à l'opposition en pleine campagne révisionniste, alors que, depuis plus de dix ans, la majorité gouvernementale se refusait catégoriquement à faire un pas dans ce sens... Les ultras, en restant très circonspects sur la question, avaient probablement ressenti cette incompréhension.

L'échec de la révision cantonale ne sonnaient pourtant pas encore le glas des modérés; la coalition libérale-conservatrice dominait encore le Grand Conseil. Malgré la campagne de *La Liberté*, Vonderweid était réélu au Comité des chemins de fer de la Suisse occidentale.

Mais l'opposition à la révision fédérale mettait en selle les ultras, elle les plaçait sur le terrain direct de l'action. L'opposition à la révision de 1874 accentuera encore le processus.