

**Zeitschrift:** Annales fribourgeoises  
**Herausgeber:** Société d'histoire du canton de Fribourg  
**Band:** 85 (2023)  
  
**Artikel:** Quand le gouvernement nommait les syndics  
**Autor:** Python, Francis  
**DOI:** <https://doi.org/10.5169/seals-1090484>

### **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:** 14.01.2026

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

# QUAND LE GOUVERNEMENT NOMMAIT LES SYNDICS

S'interroger sur les modalités et les effets de la nomination des syndics par le Conseil d'État de 1831 à 1894 dans une commune peut paraître banal, tant la procédure relève d'une « démocratie gouvernée ». Le mécanisme pourtant s'avère souvent grippé.

PAR FRANCIS PYTHON

L'analyse de ces nominations révèle certaines pratiques propres aux trois régimes qui se succèdent (Régénération libérale, 1831-1847 ; période radicale, 1848-1856 et gouvernement conservateur, 1857-) et montre la difficulté du pouvoir cantonal à prendre le pouls de la vie politique locale quand les options idéologiques divergent. Mais d'autres paramètres interviennent : luttes d'influences entre familles ou coqs de village, concentration des richesses, clientélisme et effets de parentèle. L'inégalité devant la fortune et dans la formation compte aussi beaucoup malgré le développement de l'instruction publique. Il faut aussi prendre en compte le rôle des relais constitués, outre les préfets, par les notables ou encore par les curés, agents d'un pouvoir parallèle ou convergeant.

Arconciel, commune comptant 332 habitants en 1845, est réputée conservatrice et va se trouver par deux fois en porte-à-faux avec l'orientation du pouvoir cantonal. Cela se traduira par beaucoup de tâtonnements dans le choix des syndics sous le régime libéral, par de curieuses méprises sur les personnes et de l'obstruction dans les premiers temps du régime radical. On constatera sans étonnement une harmonie idéologique dans les nominations durant le régime libéral-conservateur. Elle n'est guère troublée localement par la scission des modérés du Bien public et se perpétue avec l'arrivée de la « République chrétienne ».

## DES SYNDICS INTROUVABLES AU DÉBUT DE LA RÉGÉNÉRATION

Le contrôle des gouverneurs et jurés des paroisses ou communes a une longue tradition dans les Anciennes Terres de la Ville-État, qui perdure sous les régimes censitaires de la Médiation et de la Restauration. Avec la nouvelle constitution de 1831 qui élargit les droits politiques tout en favorisant les « capacités », le pouvoir local reste toutefois bien contrôlé. Le Conseil d'État se réserve la nomination des syndics qui sont proposés par le préfet après enquête auprès des notables<sup>1</sup>.

La rupture libérale ne va pas sans remous dans les communes conservatrices telle Arconciel, même s'il reste difficile faute d'archives de cerner les arrière-plans des choix et des refus des nominés. On assiste, durant cette période, à une grande instabilité de la syndiculture dans la commune. Le préfet essuie souvent des refus et les démissions se succèdent à un rythme rapide.

Durant les 17 ans de ce régime, 14 citoyens sont sollicités, 7 refusent tout mandat dont 3 en 1832 et 4 autres en 1840, deux moments tourmentés qu'il faut tenter de cerner. Concernant les 7 autres nommés, 3 ne se maintiennent à la tête de la commune que quelques mois. En fin de compte 4 syndics restent en place durant des périodes allant de 3 à 4 ans. On ne s'étonnera pas d'y trouver les propriétaires des grands domaines agricoles, les Dousse dit à Vuélon ou de la Rochetta, les Python d'Avaud ou de la Dey ou encore les Bulliard père et fils. Ces riches familles, régulièrement alliées entre elles et pratiquant souvent l'indivision de leurs terres, possèdent plus d'un tiers de la superficie de la commune selon le cadastre de 1855. Leurs fermes, souvent agrandies à la fin du XVIII<sup>e</sup>, comptent parmi les plus fortement taxées par l'Établissement cantonal d'assurance des bâtiments. Ces familles disposent d'une certaine domesticité et d'une clientèle parmi les petits agriculteurs, artisans et journaliers du village.

Durant les trois premières années du régime libéral, avant l'inflexion conservatrice perceptible lors du renouvellement partiel du Grand Conseil de 1834, les nominations de syndics se succèdent à un rythme rapide. Le syndic en charge, Jacques Dousse dit à Vuélon, démissionne en octobre 1831<sup>2</sup>, invoquant des raisons de santé. Le Conseil d'État le nomme à nouveau le 9 mars 1832 mais il refuse le 28 du même mois. Jacques Bulliard, nommé le 2 avril suivant, fait de même le 10 et c'est

<sup>1</sup> Voir sur cette problématique l'étude plus large et approfondie de Anne de Steiger : *Secrétaire communal, servir la commune. Histoire d'un métier. 1803-2023*, Fribourg: Archives de la Société d'histoire du canton de Fribourg, 58, 2023.

<sup>2</sup> Archives de l'État de Fribourg, Procès-verbaux des séances du Conseil d'État (dorénavant cité AEF, PVCE), 31 octobre 1831. Les dates de nomination et de démission sont toutes tirées de cette source qui ne sera plus systématiquement citée par la suite pour éviter une surcharge inutile de notes.

finalement Joseph Dousse de la Rochetta, un non moins riche propriétaire, qui est choisi le 17 avril mais il démissionne déjà le 31 décembre 1832. Il est vraisemblable que l'orientation idéologique du régime ait été la cause de ces cascades de démissions, notamment en raison des conflits du gouvernement avec l'évêque Yenni concernant les jésuites et le contrôle de l'école.

Suit une période plus stable avec le mandat de Joseph Python d'Avaud de 1833 à 1836<sup>3</sup>. La commune prend nettement position dans un sens conservateur en s'inquiétant de la naissance d'une société patriotique (radicale) en 1834<sup>4</sup>, et en redoutant que Fribourg n'adopte les Articles de Baden, dénoncés par l'évêque et le clergé comme attentatoires aux droits de l'Église<sup>5</sup>.

Pour remplacer le syndic démissionnaire, le préfet propose le 8 juillet 1836 le jeune Antoine Dousse, 26 ans, fils de Joseph de la Rochetta, qui refuse sa désignation. Un autre Joseph Python, de la Dey, occupe la charge du 11 juillet 1836 jusqu'au 4 novembre 1839. S'ouvre alors une période assez tendue où Jacques Bulliard (1782-1845), nommé le 8 novembre, démissionne déjà en avril 1840. Sa lettre mérite attention: « *En faisant le sacrifice de mes goûts pour la tranquillité, j'ai conçu l'espoir de pouvoir, comme syndic, rétablir un peu la bonne harmonie de cette commune; mais je me suis abusé*<sup>6</sup> ». Le préfet sollicite à nouveau mais en vain Joseph Python d'Avaud, Pierre Kolly et Nicolas Dousse de la Garde (dit à Vuélon)<sup>7</sup>, tout en jetant à nouveau son dévolu sur le jeune Antoine Dousse de la Rochetta qu'il juge prometteur<sup>8</sup> mais qui refuse également. En fin de compte, Jacques Bulliard accepte de reprendre son mandat mais sa démission est enregistrée le 22 novembre 1844. Dans cette même séance, le Conseil d'État nomme Nicolas Dousse dit à Vuélon syndic par 10 voix contre 1 à Nicolas Bulliard (1815-1886), fils du démissionnaire. Mais, confusion de nom ou du résultat, c'est bien ce dernier qui présidera la commune dans ce temps troublé précédent la guerre du Sonderbund. On ne parvient plus aujourd'hui à comprendre les raisons de ces tensions internes et de cette succession de refus mais la question des communs traitée à deux reprises en 1832 et 1842 fait apparaître de profondes différences dans la manière de l'aborder à dix ans d'intervalle.

<sup>3</sup> AEF, PVCE, nomination le 2 janvier 1833 et résignation de son mandat le 18 mai 1836.

<sup>4</sup> AEF, PVCE, 24 février 1834.

<sup>5</sup> AEF, PVCE, pétition du 8 mai 1836, signée du syndic.

<sup>6</sup> AEF, Chemise du CE, séance du 27 avril 1840. Lettre de Jacques Bulliard du 14 avril 1840.

<sup>7</sup> AEF, PVCE, 29 avril 1840; 12 juin 1840; 3 juillet 1840.

<sup>8</sup> AEF, Chemise du CE, séance du 6 juillet 1840.

<sup>9</sup> AEF, PVCE, 13 juin 1832, pétition de la commune et refus du Conseil de l'Intérieur présenté le 12 septembre 1832.



En 1832, le Conseil communal, sous la présidence de Joseph Dousse de la Rochetta, résiste à l'obligation de partager les communs en sollicitant l'application d'un régime d'exception basé sur le relief des terres longeant les méandres de la Sarine. Mais sa principale argumentation est traditionaliste et insiste sur les bienfaits de l'exploitation communautaire pour les pauvres et incidemment pour les riches<sup>9</sup>.

Le 23 mars 1842, le partage est effectué sous la pression de l'État et apparemment sans état d'âme sous la syndication de Jacques Bulliard. Il y a toutefois contestation de cinq citoyens qui invoquent des irrégularités<sup>10</sup>. L'enquête du préfet révèle que l'opposant, un certain Jean Dousse, a agi seul et qu'il a falsifié les signatures<sup>11</sup>. À noter que ce dernier appartient à la famille des Dousse (dit à Fichon) issue de la classe pauvre de la commune.

## LES TÂTONNEMENTS ET LES DIFFICULTÉS DU RÉGIME RADICAL

Trouver et nommer comme syndic une personnalité radicale, ou du moins éloignée du régime conservateur, semble difficile pour le nouveau pouvoir. Mal renseigné, le nouveau préfet propose au gouvernement provisoire le riche paysan Joseph Python de la Dey qui est nommé le 22 novembre 1847<sup>12</sup> après le limogeage de Nicolas Bulliard. On ignore les raisons préfectorales, peut-être y avait-il eu confusion ou cherchait-il un homme expérimenté ayant déjà exercé cette fonction? Joseph Python reste en place près de 17 mois. Sa lettre de démission ne manque pas de sel. Le syndic prie l'autorité supérieure de le « *délivrer de cet honneur et de cette corvée*<sup>13</sup> ». Il fait remarquer qu'il n'est guère convenable pour le pouvoir d'avoir un syndic placé sur la liste des citoyens soumis à une imposition exceptionnelle comme fauteurs du Sonderbund.

Le préfet, qui a la mémoire courte, propose alors rapidement un successeur en la personne de Nicolas Bulliard, l'ex-syndic, ancien élève des jésuites, et non moins riche paysan, qui est nommé le 23 avril 1849. Le refus de celui-ci<sup>14</sup>, fondé sur la directive épiscopale de ne pas prêter sans réserve le serment à la constitution exigé par l'arrêté du 26 août 1848, débouche sur une amende. Le préfet se rabat alors sur un autre Joseph Python, feu Nicolas, conseiller communal, qui est nommé le 16 mai 1849. C'est un propriétaire d'un petit domaine sur le

<sup>10</sup> AEF, PVCE, 28 décembre 1842.

<sup>11</sup> AEF, PVCE, 27 février 1843.

<sup>12</sup> AEF, PV du gouvernement provisoire, 22 novembre 1847.

<sup>13</sup> AEF, PVCE, 20 avril 1849, transmission par le préfet de sa lettre de démission du 20 mars.

<sup>14</sup> AEF, PVCE, 9 mai 1849. Il est curieusement demandé au préfet de vérifier si Nicolas Bulliard n'a pas déjà exercé cette charge en tant que « syndic provisoire ».

<sup>15</sup> Aucune pinte n'existe alors à Arconciel. Le nouveau syndic cherchera en vain à en établir une en 1851. AEF, PVCE, 17 janvier 1851, lettre de Joseph Python du 30 novembre 1850.

Moulin qui est présenté comme exerçant la profession de « pintier »<sup>15</sup>. Il sera confirmé en 1853 et restera en place jusqu'en 1857.

Il semble que le préfet Blanc ait éprouvé quelque peine avec toutes ces homonymies villageoises. Ne préconise-t-il pas la nomination de ce dernier syndic en le désignant au Conseil d'État comme « *un Python d'Avaud*<sup>16</sup> »? En réalité, l'ancien syndic Joseph Python d'Avaud était déjà décédé au moment du Sonderbund, ce qui n'avait pas empêché non plus le nouveau pouvoir de le porter sur la liste des imposés au grand dam de son hoirie forcée à une imposition de 1'000 francs avant une rectification qui n'interviendra qu'en mai 1852<sup>17</sup>.

Dans la très catholique commune d'Arconciel, la constitution du Conseil communal en automne 1848 avait déjà été le lieu d'une grande résistance<sup>18</sup>. Les électeurs conservateurs se mobilisèrent pour façonner un exécutif fidèle à leurs vues et les partisans du nouveau régime durent s'y reprendre à deux fois pour s'installer au pouvoir. Le 26 septembre seuls des membres des familles déjà citées furent élus mais ils se refusèrent à prêter le serment constitutionnel. Une nouvelle élection eut lieu le 2 novembre, rassemblant seulement 22 des 86 électeurs en raison du refus d'une partie des conservateurs de prêter le serment électoral décrété le 4 octobre par le gouvernement. Cela permit la mise en place d'un Conseil plus en harmonie avec le régime radical. Les 4 nouveaux élus appartenaient à ce qu'on pourrait appeler une certaine classe moyenne, formée de paysans propriétaires de petits domaines et à la limite de l'aisance, parmi lesquels se trouvait le syndic nommé un an plus tard par le gouvernement radical. À noter que ces conseillers, à l'exception d'un seul, habitaient tous le quartier des Moulins sur la route conduisant à Treyvaux.

Le renouvellement du Conseil communal en septembre 1852 causa sans doute moins de problèmes puisque le serment électoral avait été aboli en juin de la même année à la suite de la démonstration de l'Assemblée de Posieux. Il semble que le climat politique est plus serein vers la fin du régime radical, alors que s'opère une sorte de fusion des intérêts comme au niveau cantonal. Le suppléant du syndic est alors Joseph Bulliard, appartenant aux familles conservatrices. Si l'on en croit une correspondance au préfet du secrétaire communal, Joseph Maudry, certaines décisions sont prises par le syndic et le conseiller Joseph Bulliard « *puisque les autres membres du conseil communal n'y assistent plus*<sup>19</sup> ».

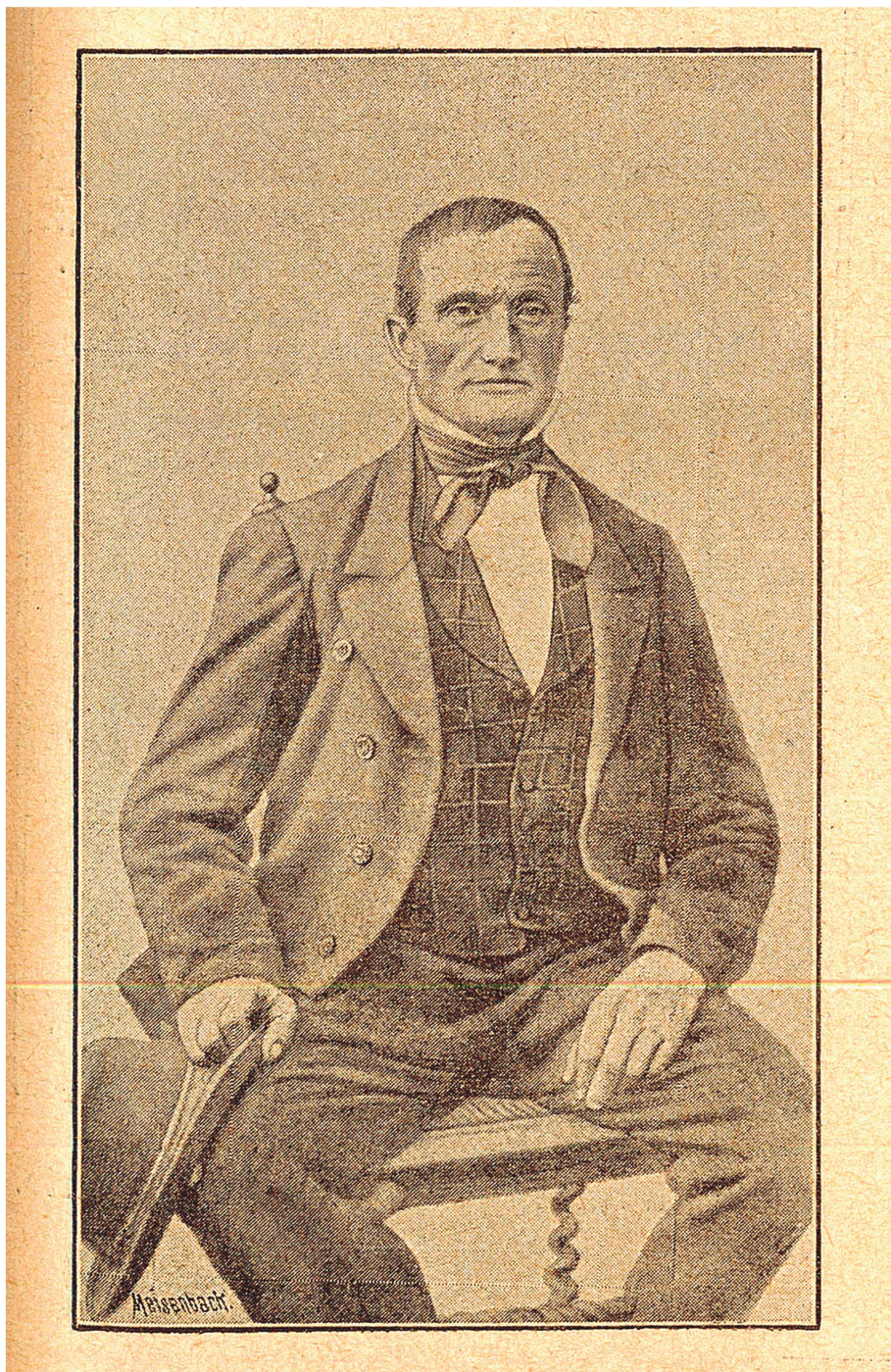
<sup>16</sup> AEF, Chemise du CE, séance du 9 mai 1949.

<sup>17</sup> Protestation de l'hoirie Python, AEF, PVCE, 7 septembre 1850 et rectification du CE le 5 mai 1852.

<sup>18</sup> AEF, Préfecture de la Sarine (dorénavant cité PFSA), Correspondance reçue 1848-1851, Procès-verbaux des élections successives transmis au préfet.

<sup>19</sup> AEF, PFSA, Correspondance reçue 1853-1875, lettre du 13 juin 1856.





Portrait de Nicolas  
Bulliard. *Almanach  
catholique de la Suisse  
française*, 1887, p. 59.



## UNE LONGUE ET FAMILIALE ALLÉGEANCE AU GOUVERNEMENT CONSERVATEUR

Le remplacement du syndic Joseph Python par Nicolas Bulliard en septembre 1857 s'accompagne d'une rumeur sur une éventuelle faillite de l'ancien syndic<sup>20</sup>. Quant aux élections au Conseil communal en avril 1858, elles ne concernent que les bourgeois, qui sont au nombre de 45, mais seuls 12 citoyens y participent<sup>21</sup>. Elles donnent lieu au retour des anciennes et riches familles de grands propriétaires, auxquels s'ajoute un nouveau venu, Paul Nasel, choisi sans doute pour ses compétences.

Nicolas Bulliard, qui deviendra aussi député et juge de paix, restera 20 ans à la tête de la commune<sup>22</sup>. On ignore pourquoi ce pilier de l'aile droite de la coalition libérale-conservatrice au pouvoir en 1857 est remplacé le 8 octobre 1861 par Jacques Dousse de la Garde (de la famille dite à Vuélon). Ce riche paysan refuse toutefois sa nomination<sup>23</sup> et sera amendé le 22 janvier 1862. Nicolas Bulliard est à nouveau nommé à la même date et sera régulièrement confirmé jusqu'à son retrait en 1877. Son successeur n'est autre que son frère, Louis Bulliard (1822-1903), nommé le 7 septembre 1877, et qui restera en poste jusqu'en 1885<sup>24</sup>.

La chaîne familiale de la syndiculture, qui a duré 28 ans de manière continue, sans compter les 7 ans, de 1840 à 1847, où les Bulliard père et fils étaient aux commandes, s'interrompt alors. Le 30 octobre 1885, le Conseil d'État choisit pour la syndiculture Pierre Dousse, le fils de Jacques Dousse de la Garde. Le nouveau syndic, à l'instar de son père, hésite semble-t-il à accepter ce mandat. Le 5 février 1886, le curé Sapin fait part au préfet, « *son cher ami* », d'une situation « *très embarrassante et illégale à laquelle il est urgent de remédier au plus tôt* ». Qu'en est-il du nouveau syndic, écrit-il, « *a-t-il refusé sa nomination, a-t-il donné sa démission; est-elle acceptée, en un mot où en est cette question? [...] Le syndic ne fait rien, ne veut pas même recevoir les lettres qui lui sont adressées; il ne convoque pas le Conseil communal*<sup>25</sup> ». Le 19 mars 1886, Pierre Dousse est amendé pour refus d'acceptation de sa charge et le Conseil d'État nomme le même jour à la tête de la commune Joseph Maudry<sup>26</sup>, issu d'une famille d'Autigny reçue bourgeoise en 1796. C'est une rupture importante dans le statut économique des syndics et sur le plan identitaire mais non sur le plan idéologique car le nouveau syndic, à la tête d'un petit domaine, donne toute garantie sur le plan politico-religieux. Son entente avec le curé Sapin, un ardent supporter de Georges Python et de son régime, fonctionne comme une caution<sup>27</sup>.

<sup>20</sup> AEF, Archives de la commune d'Arconciel, Procès-verbaux du Conseil communal, séance du 20 septembre 1857.

<sup>21</sup> AEF, PFSA, Correspondance reçue 1853-1875, Procès-verbal des élections du 11 avril 1858.

<sup>22</sup> Voir sa nécrologie dans *La Liberté* du 24 avril 1886 et dans *l'Almanach catholique de la Suisse française*, 1887.

<sup>23</sup> AEF, PVCE, 31 décembre 1861.

<sup>24</sup> AEF, PVCE, 30 octobre 1885.

<sup>25</sup> AEF, PFSA, Correspondance reçue 1876-1889.

<sup>26</sup> AEF, PVCE, 19 mars 1886.

<sup>27</sup> Voir la nécrologie du curé dans *La Liberté* du 17 juillet 1900. Sur ses rapports avec G. Python voir son « Toast au gouvernement de Fribourg » prononcé à la réunion cantonale du Piusverein à Siviriez, *La Liberté* du 9 septembre 1894.

## UN CURÉ DANS LE MICMAC ÉLECTORAL

La combativité politique du curé et sa loyauté envers le régime sont telles que le préfet lui confie en 1890 une opération politique délicate. En avril, à la suite sans doute d'une cabale électorale, le syndic Joseph Maudry voit son frère, Pierre-Joseph, entrer au Conseil communal<sup>28</sup>. En vertu de la loi sur les incompatibilités, le syndic doit se résoudre à démissionner. Le curé, semble-t-il, prend alors l'initiative de s'assurer que le syndic retirerait sa démission si l'autorité supérieure lui exprimait le désir de le voir reprendre sa fonction. Il en informe alors le préfet qui le charge de transmettre ce souhait au syndic<sup>29</sup>. Sa confirmation par le Conseil d'État pour une nouvelle période intervient en date du 20 juillet. On ignore en revanche le rôle de l'ecclésiastique dans la démission du frère du syndic, ce qui provoque en août une élection partielle<sup>30</sup>.

On trouve un jugement révélateur du curé sur le syndic Maudry peu avant le changement de régime de nomination en 1894. Pour des raisons liées à des circonstances familiales, Joseph Maudry donne sa démission le 8 mars et le préfet demande au curé son avis sur la suite à donner à cette décision<sup>31</sup>. L'abbé Sapin parvient à faire revenir Joseph Maudry sur sa démission jusqu'à la mise en application de la nouvelle loi, mais déplore le fait de perdre un tel syndic car, comme il l'écrit au préfet « *il a rempli ces délicates fonctions avec une grande impartialité, avec une énergie qu'on ne lui avait pas soupçonnée et avec une économie bien appliquée. Même les riches sont très contents de son administration* »<sup>32</sup>.

La démission de Joseph Maudry est acceptée le 7 octobre<sup>33</sup> et les citoyens retrouveront rapidement l'habitude d'avoir un syndic issu des riches familles. La présidence du conseil, décidée par les conseillers communaux, revient en 1895 à Célestin Dousse, de la famille dite à Vuélon, remplacé l'année suivante par Henri Bulliard (1864-1913), petit-fils de Jacques et neveu de Nicolas et Louis Bulliard, tous anciens syndics.

<sup>28</sup> AEF, PFSA, Correspondance reçue 1890-1896, PV des élections communales du 20 avril 1890.

<sup>29</sup> *Ibid.*, lettres du curé Sapin des 29 avril et 14 juin 1890.

<sup>30</sup> *Ibid.*, PV de l'élection partielle du 17 août 1890.

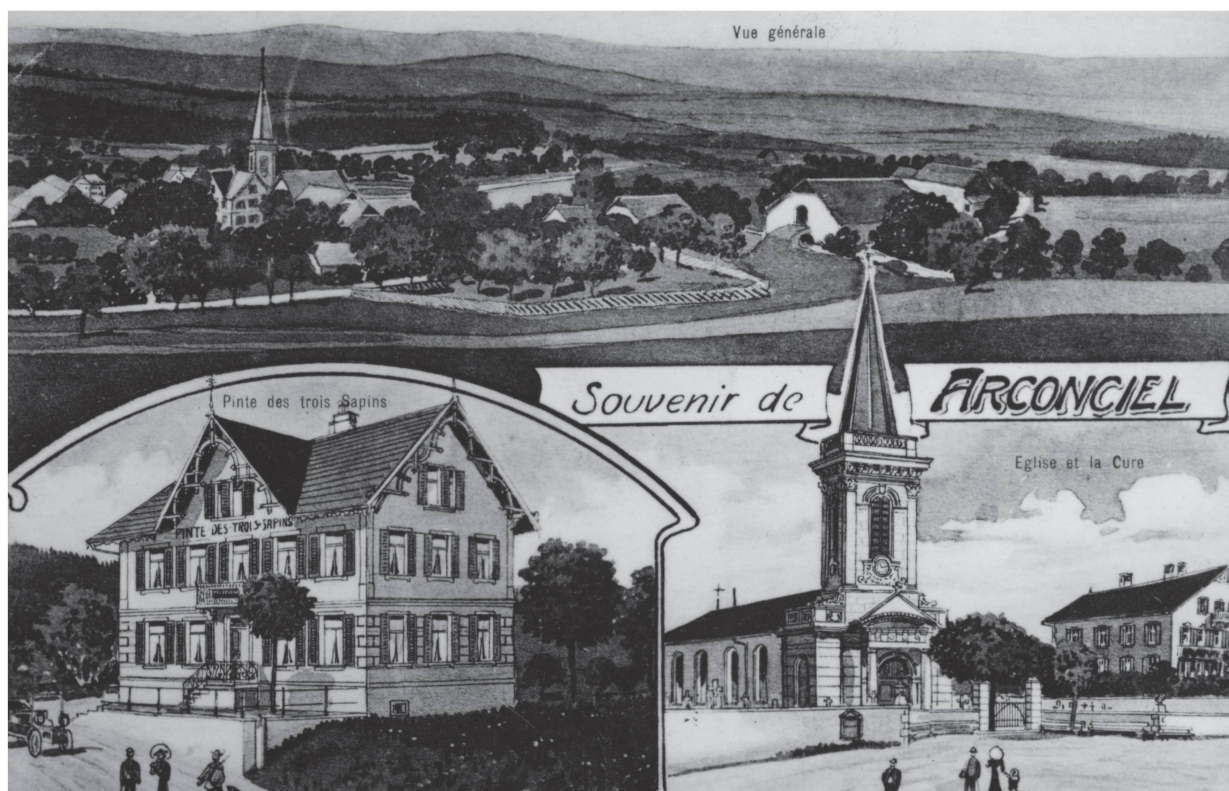
<sup>31</sup> *Ibid.*, transmission de la lettre de Maudry au curé par le préfet le 21 mars 1894.

<sup>32</sup> *Ibid.*, lettre du curé au préfet du 31 mars 1894.

<sup>33</sup> AEF, PVCE, 7 octobre 1894.



Cette continuité ne peut guère étonner dans une société et un État où les valeurs familiales et conservatrices étaient fortement affirmées, bien avant le triomphe de la « République chrétienne ». Nulle surprise non plus dans la difficile implantation d'une administration favorable au régime radical dans une commune réputée attachée à l'Église et à ses institutions. À relever toutefois le flottement du préfet dans les premières nominations et la première résistance électorale des conservateurs, tôt amoindrie par les directives épiscopales sur le serment. Quant aux nominations décidées par le régime libéral, elles révèlent une instabilité et une résistance peu connues qui mériteraient une étude plus vaste sur la pénétration de l'idéologie démocratique dans les campagnes.



Vue d'Arconciel  
avec ses lieux de pouvoir:  
les grandes fermes, la cure  
et depuis 1905, la pinte.  
BCU-FR, Fonds Cartes  
postales, MAVF PH  
CAPO 1.

