

**Zeitschrift:** Annales fribourgeoises  
**Herausgeber:** Société d'histoire du canton de Fribourg  
**Band:** 4 (1916)  
**Heft:** 3-4

**Artikel:** L'organisation des communes dans le canton de Fribourg  
**Autor:** Schneuwly, Joseph  
**DOI:** <https://doi.org/10.5169/seals-817783>

### **Nutzungsbedingungen**

Die ETH-Bibliothek ist die Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften. 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. [Siehe Rechtliche Hinweise.](#)

### **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. [Voir Informations légales.](#)

### **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. [See Legal notice.](#)

**Download PDF:** 15.05.2025

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

# L'ORGANISATION DES COMMUNES DANS LE CANTON DE FRIBOURG.

par † JOSEPH SCHNEUWLY, ancien archiviste d'Etat.

---

*La Liberté* du 17 octobre 1908 a donné une nomenclature sommaire et très abrégée des nombreux travaux laissés par M. l'archiviste Schneuwly et dont fort peu ont été publiés.

Le temps a manqué aux successeurs de M. Schneuwly pour classer méthodiquement ces études, manuscrites pour la plupart, et en dresser le catalogue. Comme nous n'entrevoions pas, de longtemps encore, la possibilité de faire ce répertoire, étant donné le nombre toujours plus considérable des particuliers qui mettent sans cesse à contribution les archivistes pour leurs travaux et leurs recherches et leur prennent ainsi le plus clair de leur temps, nous nous proposons de publier, de temps à autre, quelques-uns des manuscrits de M. Schneuwly, afin que le public et les historiens puissent profiter du fruit des longues et persévérantes recherches de notre savant archiviste cantonal.

Nous commencerons aujourd'hui par la publication d'un travail rédigé en français par M. Schneuwly, puis traduit en allemand et publié dans l'« *Allgemeine Beschreibung und Statistik der Schweiz* », vol. II., 1872, p. 207—214. C'était une importante contribution à l'étude du système communal de tous les cantons suisses. Pour le canton de Fribourg, M. Max Wirth s'était adressé à M. Schneuwly pour la partie historique et à M. Jaquet, conseiller aux Etats, pour l'organisation moderne.

Au moment où l'on s'occupe, plus que jamais, des questions d'assistance, de bourgeoisie et de commune, il nous a paru tout indiqué de donner dans son texte original ce travail qui aura passé presque inaperçu de la grande majorité des Fribourgeois.

*Les Archives d'Etat.*

## I.

## AVANT 1798.

Anciennement, il y avait dans le canton de Fribourg des seigneuries, des paroisses, des communes et des bourgeoisies.

*Seigneuries.*

Dans la baronnie de Pont en Ogoz, et peut-être dans d'autres bailliages, on appelait *seigneurie*, après la conquête du pays de Vaud, la réunion des délégués de toutes les communes ou paroisses du bailliage. Ainsi ce mot ne doit pas être confondu avec la seigneurie féodale proprement dite. Bien qu'assujettie au pouvoir et à l'administration du baillif, cette institution répartissait les prestations dues à l'Etat et percevait les impôts ou tailles pour les remettre à ses agents. Elle se réunissait tous les 3 ans et nommait un banneret, 4 gouverneurs de paroisse et 7 autres jurés. Ces douze officiers composaient la Justice de Pont ou de Farvagny dont il y avait appel à Fribourg. Le banneret était à la fois le gardien des droits, privilèges et franchises de la seigneurie et avait l'honneur de porter la bannière à la guerre. C'était lui qui visitait les poids et mesures, recevait des gouverneurs l'ohmgeld, distribuait des marques de sel, choisissait les hommes pour les corvées, commandait les charrois, exigeait les bans, offenses et amendes et faisait les gagements.

*Paroisses.*

Les paroisses étaient des divisions de l'évêché de Lausanne et des décanats. Formées d'une ou de plusieurs communes où s'exerçait la juridiction d'un même curé, elles avaient pour but la constitution et l'administration des fonds d'église et le support des frais du culte qui ne tombaient pas à la charge de patrons ou de collateurs. Ces dépenses étaient supportées par ceux qui faisaient feu et lieu dans le territoire de la paroisse et proportionnées à la fortune immobilière. Un devoir que ces corps religieux s'étaient

imposé, mais qui passa plus tard aux communes, était l'assistance des pauvres. Quant à l'administration paroissiale, elle se réduisait à deux gouverneurs.

### *Communes rurales.*

Au temps de la féodalité, un principe était surtout en faveur : « Nulle terre sans seigneur ». En vertu de cette loi, le seigneur qui avait l'omnimode juridiction, était considéré ou se considérait comme le propriétaire primitif de toutes les terres non allodiales de sa seigneurie. C'est pour ce motif qu'il se faisait payer des rentes ou des cens annuels affectant les possessions particulières ou privées, qu'il exigeait des lods chaque fois qu'elles changeaient de maître ou de détenteur etc. C'est encore en vertu du même droit qu'il avait dans son domaine les biens abandonnés ou vacants, les terres incultes, les terrains vagues, les pâturages et les forêts. Comprenant qu'il était dans son intérêt d'attirer dans sa seigneurie le plus de monde possible pour lui payer les droits féodaux et pour le défendre au besoin, le seigneur laissa la *jouissance* de ces terres aux *habitants* de sa seigneurie. Cette concession fut faite moyennant un entrage (*Eintrittsgeld*) et certains droits annuels appelés focages ou usages et exigés en signe ou en compensation de la propriété qu'il s'était réservée. Les habitants de chaque ville ou village étaient tous admis à participer à cette jouissance, pourvu qu'ils fissent feu et lieu, c'est-à-dire qu'ils eussent une maison depuis un an et un jour, et ils la perdaient dès qu'ils aliénaient leur habitation. Ainsi celui qui possédait deux maisons ou deux domaines, avait deux droits de jouissance ; celui qui vendait sa maison ou son domaine avec ses appartenances et dépendances, renonçait par ce seul fait à la jouissance. Naturellement on fut obligé de régler la manière de participer à ces biens en commun. Cette réglementation donna un corps à l'ensemble des habitants d'un même village. Telle est en général l'origine des communes, qui remontent aux XII<sup>me</sup> et XIII<sup>me</sup> siècles. On voit donc qu'elles n'étaient d'abord que des sociétés d'usufruitiers, quelles n'avaient pas le pouvoir de procurer un indigénat quelconque, et n'étaient revêtues d'aucune compétence politique ou administrative. Ce n'est que beaucoup plus tard que les communes mirent des obstacles à l'établissement de nouveaux venus et se firent payer des

deniers de réception en rémunération de l'entrage qu'elles avaient payé.

Un fait qui contribua puissamment à faire sortir de leurs langages les communes ou consorités primitives, c'est la dévastation dont le pays fut le théâtre pendant et après les batailles de Laupen en 1339, de Sempach en 1386 et la guerre de Fribourg avec la Savoie en 1448. On comprit alors que l'isolement était de l'égoïsme et qu'il fallait s'associer pour parer aux dangers dont tous étaient menacés. La ville autrichienne de Fribourg et son voisinage avaient surtout eu à souffrir. On sentit donc la nécessité de fortifier les lieux où les habitants des campagnes avaient droit de refuge ou de *ressort* : on construisit de nouveaux remparts, on éleva des tours, on creusa de longs et profonds fossés. Ces travaux furent exécutés non seulement par les seigneurs et par les bourgeois des cités, mais aussi par tous ceux qui y trouvaient un asile. Pour combler les frais qui en résultaient, les villes d'abord, quelques villages ensuite, demandèrent et obtinrent le droit de mailles, d'ohmgeld ou de forage, c'est-à-dire l'autorisation d'imposer ceux qui vendaient du vin ou des choses vénales. Ainsi la ville de Gruyères obtint le sien en 1342, la commune de Vuipens en 1354, la ville de Romont en 1371, celle de Bulle en 1392, la commune de Broc en 1453, etc. De même aussi la ville d'Estavayer avait un ressort de 13 villages tenus à contribuer à la réparation de ses fortifications. Les argentés provenant de ces contributions furent d'abord appliqués à l'entretien des tours, remparts, fossés, etc., mais petit à petit ils reçurent d'autres destinations publiques et formèrent les *premiers fonds communaux*.

Mais pour percevoir, administrer et appliquer ces valeurs, il fallait des agents. De là l'origine des percepteurs portant souvent le nom de *syndics*, ou des gouverneurs de commune.

On peut donc établir ici en fait que le besoin de se défendre et le sentiment si naturel de la conservation, ont considérablement altéré le caractère primitif de la commune.

Une autre institution qui prenait son germe dans le même besoin, eut aussi le même effet : nous voulons parler de l'établissement des *compagnies militaires* (Reisegesellschaften). En effet, il ne suffisait pas de se retrancher derrière des murs et des remparts ; au lieu d'attendre que l'ennemi vînt ravager nos champs et enlever nos troupeaux ; il entra dans le caractère belliqueux de

nos pères de prendre les devants et de courir les chances des expéditions lointaines ; c'est ce que l'on appelait alors *aller en chevauchées*. Les chevauchées ne se faisaient pas toujours aux frais de ceux qui avaient droit de les requérir, mais aussi aux frais des expéditionnaires. Par ordonnance du 24 janvier 1461, l'Avoyer, le Conseil, les Soixante, les Deux Cents et la Communauté de Fribourg transformèrent les abbayes de la ville en 24 compagnies militaires et établirent, sur leurs anciennes terres, 22 de ces sociétés, en leur imposant l'obligation de soutenir chacune les frais des expéditions. Tout homme en état de porter les armes et de supporter les fatigues du voyage, dut se faire inscrire sur les rôles et payer les cotisations des compagnies. Lorsque le canton se fut étendu par des acquisitions, par la conquête du pays de Vaud en 1536 et par l'investiture du comté de Gruyère en 1554, les compagnies militaires furent introduites dans ces nouvelles terres dont on avait fait des bailliages. En règle générale, il fut établi une compagnie par paroisse ou commune. Telles sont les premières traces de l'organisation militaire cantonale, telle est la seule origine de ce que l'on a appelé plus tard *l'Argent de guerre* (Kriegsgeld ou Reisegeld). Il fut réparti d'une manière définitive en 1638 et 1639 et il se perçoit encore aujourd'hui d'après l'échelle établie alors. Pour faciliter aux communes le paiement de cette contribution, l'Etat leur abandonna, outre l'ohmgeld, des revenus ou cens provenant de communs, le droit de poisson ou de glandage (Ackerum), etc. Comme l'organisation des compagnies coïncidait assez bien avec celle des communes, il en résulta que les mêmes fonctionnaires qui veillaient sur les pâturages et percevaient l'ohmgeld, eurent aussi la gestion de ces nouvelles branches de revenus, et que tous les argents furent mis dans la même caisse, et épargnés pour les cas de guerre ou d'expédition. Mais qu'arriva-t-il ? Il existait dans beaucoup de localités, surtout aux époques de dédicace, l'usage de faire des repas de commune : c'est ce que l'on appelait *boire en commun*. Or pour payer les dépenses de ces champêtres agapes dont le vin, le pain et le fromage faisaient presque tous les frais, on trouva tout simple de puiser dans les bourses communales et dans les caisses de fabrique. C'est afin de faire cesser ces abus que le gouvernement ordonna pour la première fois le 16 mars 1570 que les comptes des revenus en cens, ohmgeld, etc., abandonnés aux compagnies

militaires, confréries et communes pour payer les frais des expéditions militaires lui fussent rendus annuellement, soit soumis à ses bannerets ou à ses baillifs. C'est donc à l'année 1570 que remonte l'obligation de rendre annuellement les comptes de commune et peut-être la première ingérence directe et *générale* de l'Etat dans la vie communale. Cette immixtion est justifiée par l'abandon de certains droits et de la jouissance des biens communaux, dont la propriété lui était parvenue par subrogation des anciens seigneurs féodaux.

Mais il était réservé à la question du paupérisme de donner un puissant élan au développement de la vie communale.

Primitivement les pauvres étaient secourus par les fondations, par les hôpitaux ou hospices, par les confréries et par les couvents ; quelquefois aussi l'aumône devant la porte, l'aumône du passant était leur seule ressource. Les chevaliers, les nobles du moyen-âge passaient rarement de vie à trépas sans fonder des anniversaires de leur mort et sans ordonner des distributions de vivres à faire aux pauvres ; les distributions de cette nature étaient assez nombreuses ; les confréries, surtout celles du St-Esprit, faisaient des aumônes régulières aux pauvres de leur paroisse ; les hôpitaux donnaient la passade aux pèlerins et aux passants dénués de moyens ; nos nombreux et riches couvents faisaient, comme nous le disions, la charité à tous ceux qui se présentaient devant leur porte. C'était suffisant à une époque où l'homme manquait à la terre. Mais les guerres de Bourgogne avaient frayé sur le sol helvétique de nouvelles voies à la circulation publique. Des bandes de Bohémiens se cachaient dans nos forêts ; des soudards parcouraient notre pays pour se rendre, qui en France, qui en Italie, et se trouvaient sans occupation, lorsque la guerre était terminée et la paix conclue. Ensuite, de nombreuses années de disette étaient survenues. Aussi le territoire de la Suisse était-il couvert de vagabonds, de soldats habitués au butin et à la rapine, de fainéants, de gens sans aveu, de *gueux* en un mot. Loin de se contenter de demander l'aumône, ils la réclament impérieusement et quand on la leur refuse, ils profèrent des menaces d'incendie. C'est à partir de ce moment que les pauvres deviennent l'objet des préoccupations et des inquiétudes du gouvernement et que la charité se fait sinon légale, du moins officielle. Déjà le 4 juin 1559, la Diète se croit obligée d'inviter chaque canton à mettre

à la torture les vagabonds et les mendiants, afin de découvrir leur origine et leur état. Le 5 février de l'année suivante, elle arrête que chaque canton doit garder ses ressortissants pauvres et renvoyer les étrangers. Deux chasses générales sont même organisées et exécutées dans toute la Suisse en 1583 et 1584. De son côté, le gouvernement de Fribourg ne reste pas en arrière. Etant chaque jour sollicité par un nombre considérable de pauvres de la ville et de la campagne qui demandent des subsides ou des secours, le Conseil décide, le 11 décembre 1572, que tous ceux qui se présenteront seront renvoyés devant les bannerets pour subir un interrogatoire. Ceux qui se trouveront dans le cas de redevoir une aumône obtiendront de la Caisse de l'Etat ou des Fonds pies, suivant les circonstances, soit 10 sous ou 1 livre, soit une coupe de blé, soit 1  $\text{fl}$  10 sous. Mais cette mesure était insuffisante. Le 28 juillet 1580, il allégeait aux *paroisses* l'entretien des pauvres, en ordonnant l'expulsion de tous ceux qui n'étaient pas de leur ressort. Ceux qui étaient étrangers furent dirigés sur les frontières ; ceux qui étaient d'une autre paroisse du canton y furent renvoyés. C'est là l'origine des agents de police appelés alors *chasse-gueux* ou *chasse-coquins* (Bettelvögte). Mais ce fut en 1612 et en 1630 que le gouvernement de Fribourg ordonna que les biens communs (dont il avait la propriété et dont les communes n'avaient que la jouissance), seraient affectés à l'entretien de leurs nécessiteux. C'était ériger un devoir d'humanité et de religion en une charge, c'était l'ôter aux paroisses pour la transférer aux communes. Les décisions de 1612 et 1630 furent renouvelées en 1661, 1674 et 1747. Toutefois il est juste d'ajouter qu'en fait les communes de la même paroisse continuèrent à administrer en commun les fonds des pauvres.

Dès que les communes eurent le fardeau de l'entretien des nécessiteux, il est évident que ceux-ci et tous ceux qui pouvaient tomber dans le même état, c'est-à-dire tous les autres habitants du village, eurent une espèce de droit à cette assistance. Ainsi se forma le lien de solidarité qui unit les membres d'une même commune, ainsi s'établirent les droits de communage. De fait, il existait bien antérieurement une sorte de *droit d'origine* ou de ressort : on accordait de plus grands avantages à ceux qui étaient nés dans le territoire ; on avait sans doute plus d'égards pour les anciens. Mais cet état de choses ne constituait nullement un droit



héréditaire et imprescriptible. A partir de ce moment commencent les réceptions communales stipulées devant notaire et accordées moyennant un entrage ou denier en faveur de la commune et une somme équivalente appelée *tot quot* en faveur du Souverain. Ce dernier droit fut exigé en compensation de la propriété qu'il avait sur les pâquiers communs ; il fut supprimé en 1803 dans la fausse supposition qu'il ne constituait qu'un droit de basse juridiction.

Mais l'Etat comprit bientôt qu'il ne pouvait remettre entièrement son sort entre les mains des communes libres de se recruter elles-mêmes. Dans un temps où régnait la maxime *Cujus regio, ejus religio*, il importait d'empêcher l'établissement dans le canton des partisans de Luther et de Calvin. Ensuite, comme on cherchait à germaniser le pays, on favorisait l'arrivée des Allemands aux dépens des Français et des Savoyards que l'on décorait du nom de *Welsches*. On jugea donc nécessaire d'intervenir dans les réceptions ; il fut défendu aux communes d'adopter de nouveaux membres qui n'auraient préalablement pas été agréés par le gouvernement de Fribourg, c'est-à-dire *naturalisés* fribourgeois. Les premières naturalisations datent de 1556, mais elles ne commencent guère d'une manière suivie qu'en 1624. On voit donc que le développement de l'Etat a suivi de près le développement de la commune.

Une fois engagé dans la voie de l'immixtion, la haute autorité ne s'arrêta pas en si beau chemin. De possesseur de la nue propriété des pâquiers, le gouvernement s'érigea en protecteur des communes. Il leur défendit, en 1705, en 1724 et en 1776, de cautionner des particuliers, d'emprunter, d'aliéner et d'hypothéquer sans son autorisation. Mais hâtons-nous d'ajouter que l'intervention de l'Etat dans les affaires de communes fut dictée par le sincère désir de leur être utile, de faire le bien et qu'en réalité elle leur fut salutaire.

Ainsi s'éleva la commune. A son début elle ne se compose que des habitants d'un certain territoire. Ces habitants jouissent en commun de terres et de pâturages dont le seigneur leur laisse l'usage. Des conflits s'élèvent entre eux et l'on est obligé de régler la jouissance et partant, de se réunir en corps. D'un autre côté, la conservation, l'amélioration des communs, les besoins de la défense, nécessitent des frais. Pour y subvenir, il faut recourir

à des impositions qui donnent naissance aux premiers fonds de commune et aux syndics et autres administrateurs. Plus tard surgit la question du paupérisme. Les bourses des confréries et des paroisses se trouvant insuffisantes pour satisfaire à tous les besoins, et les communes, possédant des biens assez étendus, c'est à ces dernières qu'est imposée la charge de l'entretien des déshérités de la fortune. Mais ce qui constitue une obligation réelle ou morale pour l'un, devient nécessairement un droit réel ou moral pour l'autre. Dès ce moment donc, le communage devient la propriété du pauvre aussi bien que du riche qui peut tomber aussi dans l'indigence ; il devient un droit *héréditaire*.

### *Bourgeoisies.*

A côté des communes rurales, il y avait aussi des bourgeoisies dans les villes et les bourgs tels que : Fribourg, Romont, Morat, Bulle, Gruyères, Estavayer, Rue, Surpierre, Corbières, Châtel-St-Denis, Arconciel le Château, Vuippens, Vaulruz, Pont en Ogoz, la Tour de Trême et Montagny les Monts.

Les bourgeoisies étaient aussi des communes, puisqu'elles possédaient et administraient des biens communs ; mais elles avaient des droits et des obligations plus étendus. C'est ainsi que le bourgeois était avant tout *libre*, en ce sens qu'il pouvait aller, venir et s'établir où il voulait ; il pouvait même renoncer à la bourgeoisie sans que personne ne pût exercer sur lui aucune revendication, tandis que le paysan était plus ou moins attaché à la glèbe en sa qualité de serf, d'emphytéote ou de censitaire.

Le bourgeois était tenu de garder et de défendre le château, la bourgade ou la ville aussi longtemps qu'il y séjournait, tandis que le campagnard était forcé de suivre à pied son seigneur à la guerre, et s'il faisait partie de la garnison d'une localité fortifiée, il devait contribuer à la construction et à l'entretien des tours et des remparts.

Un autre trait caractéristique des bourgeoisies était la solidarité. Si un bourgeois avait été offensé en dehors du territoire de la commune, s'il avait été victime de voies de fait ou s'il avait à demander satisfaction à un étranger, la commune prenait aussitôt son parti, épousait sa querelle comme la sienne propre et prenait

tous les moyens dont elle disposait pour liquider le conflit. Chaque membre de la bourgeoisie était tenu de remplir ce devoir de défense mutuelle : en d'autres termes, il y avait entre les bourgeois un lien fondé sur le serment et la mutualité, lien qui n'existait pas entre les sujets.

Des avantages aussi importants — fruits de l'unité et de l'union — devaient nécessairement contribuer au développement des villes et des corps de métiers, au préjudice des campagnes et de l'agriculture. Cependant, il ne faudrait pas trop généraliser et appliquer à toutes les bourgades du canton ce qui est principalement vrai pour Fribourg.

Ces villes avaient bien, dès le XV<sup>me</sup> siècle, leurs assemblées et leurs conseils communaux composés de nobles et de bourgeois, mais, ne possédant aucun territoire, elles n'avaient pas le droit de haute justice exercé par le seigneur foncier ou son châtelain. Elles n'eurent jamais le droit de battre monnaie.

Il faut dès lors distinguer deux sortes de bourgeoisies : celles qui ne possédaient pas le droit de haute justice, et celles qui le possédaient et avec lui une quasi souveraineté, ce qui n'existait qu'à Fribourg. Dans la cité des Zæhringen, la communauté, dès sa fondation, possédait un sceau, ce qui impliquait un droit important ; elle avait ses franchises, sa Handfeste, ses lois et statuts, sa juridiction, son territoire et ses magistrats spéciaux. Elle faisait la guerre ou la paix, à l'insu et sans l'assentiment de son seigneur, et elle obtint très tôt déjà le droit de battre monnaie et les autres attributs de l'autonomie. En un mot c'était une ville libre, une *cité* (civitas).

En ce qui concerne la population des bourgs et des villes fortes, elle se composait, dès le principe, de deux catégories d'individus : les nobles qui portaient le titre de barons, chevaliers ou *maiores civium* et les non nobles qui se nommaient bourgeois. Cette distinction subsistait aussi à Fribourg et se trouve formellement constatée par les documents du XIII<sup>me</sup> siècle. Mais on ne sait pas si elle s'est maintenue dans les siècles suivants ; ce qu'il y a de certain, c'est que les quarante ou cinquante premiers avoyers de la ville appartenaient à la noblesse féodale. Cette classe disparut peu à peu, tandis que les bourgeois, grâce à leur aptitude pour le travail et l'industrie, contribuèrent à faire de Fribourg la ville la plus riche et la plus puissante du voisinage. Des acquisitions et des

conquêtes vinrent encore agrandir son territoire et étendre son influence, à tel point que les villes voisines finirent par tomber sous sa domination.

Par un sentiment naturel de reconnaissance, on commença, au XV<sup>me</sup> et au XVI<sup>me</sup> siècle, à confier les emplois aux bourgeois qui avaient rendu d'éminents services à leur patrie. Dans la règle, les premiers baillis étaient des capitaines qui avaient commandé des expéditions militaires dirigées contre des seigneuries érigées en bailliages, ou qui avaient négocié des traités ayant abouti à lier certaines terres au sort de la ville de Fribourg. On peut dès lors comprendre qu'à partir de ce moment, il se produisit peu à peu une différence entre ceux qui furent des officiers et ceux qui furent des soldats, entre les familles riches et les familles pauvres, entre les anciennes familles qui avaient pris part aux expéditions guerrières et les familles nouvellement admises qui ne pouvaient pas prétendre à cet honneur. On comprend, disons-nous, comment, sur les ruines de la noblesse féodale à son déclin, surgit une nouvelle caste que l'on nomma bourgeoisie secrète ou *patriciat*. La réformation favorisa d'une façon extraordinaire cet état de choses, en faisant naître la méfiance contre tous ceux qui n'étaient pas nés en ville ou dans son territoire. Cette méfiance apparut en 1522 et se manifesta dans les années 1524, 1534, 1537 et 1550, périodes dans lesquelles on éleva la taxe d'admission et où l'on exigea un séjour préalable de cinq ans. Une autre cause vint encore accentuer l'antagonisme entre gouvernants et gouvernés. Il y avait à Fribourg quatre bannerets, ou tribuns du peuple, qui avaient pour mission de veiller à l'observation et au maintien de la constitution. Dans les séances du Conseil, ils pouvaient opposer leur veto, lorsqu'ils estimaient qu'une décision était inconstitutionnelle. Comme ces tribuns, qui étaient nommés pour quatre ans par la bourgeoisie, s'étaient laissés corrompre par le comte Michel de Gruyères, le Conseil saisit cette occasion pour prendre, en 1554, une décision, en vertu de laquelle les bannerets seraient désormais nommés par lui au lieu de l'être par l'ensemble des bourgeois. De l'année suivante, 1555, date l'établissement d'un second registre où seront inscrits les nouveaux bourgeois, tandis que l'ancien grand registre en parchemin demeure réservé aux anciens bourgeois et à leurs descendants. Vint encore une troisième cause de division. La situation économique du pays et le grand nombre de gens qui

tombèrent à la charge du public, après leur réception dans la bourgeoisie, obligèrent les autorités à s'enquérir de la situation financière et de la moralité de ceux qui sollicitaient leur admission. Il fut donc décidé en 1560 de ne recevoir que des personnes honorables et utiles à la communauté, en 1565 et 1570 de ne recevoir plus aucun étranger, à l'exception des gens aisés ou qui avaient appris un métier; en 1572, on exigea de tous ceux qui demandaient leur admission à la bourgeoisie le paiement d'une taxe de 100 livres<sup>1</sup> et la preuve qu'ils habitaient le pays depuis dix ans, qu'ils étaient Suisses, bons administrateurs et pouvaient entretenir leur famille. Néanmoins le privilège de revêtir les charges de l'Etat, au profit d'une fraction de la bourgeoisie, n'était pas encore exprimé d'une façon catégorique.

Il fut établi en 1561 que, pour entrer au Conseil on devait prouver que le grand-père était né en ville ou dans les anciennes terres. Il n'était encore rien prévu pour l'entrée au Grand Conseil, qui donnait plus ou moins accès aux autres charges. Ce n'est que le 18 mars 1627 que Messieurs du Conseil d'Etat, des Soixante et des Deux cents décrétèrent que pour être reconnu comme bourgeois secret, l'aspirant devait faire la preuve que lui-même ou ses ancêtres en ligne directe, étaient déjà membres du petit ou du grand Conseil. Ils déclarèrent, en même temps, que les privilèges des bourgeois secrets consistaient dans le droit exclusif qu'ils avaient de faire partie de ces deux corps et en ce que, au cas de vente de biens mobiliers et immobiliers, ils avaient un droit de préemption, à prix égal, vis-à-vis de l'acheteur qui n'était pas de leur condition. Quant à ceux qui n'étaient pas en mesure de remplir les conditions exigées, mais qui motivaient leur admission sur les services rendus et sur le long espace de temps pendant lequel ils avaient séjourné en ville, ou sur d'autres raisons sérieuses (de ce nombre se trouvaient aussi les anciennes familles nobles des bailliages ou de la Confédération) ils pouvaient se présenter devant le Grand Conseil, et être reçus dans la bourgeoisie secrète, moyennant une taxe de 100 livres. Le denier de réception fut bientôt élevé, en 1637, à 250 livres, en 1659 à 750, en 1667 à 2500 livres. Enfin, le Grand Conseil déclara, le 1<sup>er</sup>

---

<sup>1</sup> La livre de Fribourg était de six baches soit, 92 1/2 centimes de notre monnaie.

mars 1684, que la bourgeoisie secrète était un trésor si précieux qu'on ne pouvait plus l'obtenir pour de l'argent. Une seule exception fut admise pour des personnages qui, par des actes d'héroïsme ou des actions d'éclat, avaient bien mérité de la patrie. C'est ainsi que s'établit le patriciat; c'est ainsi que les hommes qui tenaient les rênes du pouvoir arrivèrent à monopoliser ce pouvoir entre leurs mains et celles de leurs descendants, et à le garder jusqu'au moment où les armées françaises pénétrèrent en Suisse.

\* *République helvétique, 1798-1803.*

En proclamant le principe de l'égalité naturelle, on fit de l'Helvétie une république une et indivisible, et la nouvelle constitution, œuvre du Bâlois Ochs, enleva aux bourgeoisies les droits de souveraineté, pour les transférer à tous les citoyens et à toutes les communes. La ville de Fribourg perdit ainsi la suprématie qu'une partie de ses habitants exerçaient précédemment et descendit au rang des autres communes, qui furent mises sur le même pied et s'élevèrent au rang de corps politiques. De fait, dans chaque village ou bourgade, il se constitue, à partir de ce moment, une assemblée primaire à laquelle étaient convoqués tous les citoyens bourgeois ou non qui habitaient l'endroit depuis cinq ans. Les assemblées primaires avaient le droit d'adopter ou de rejeter la constitution et de nommer les électeurs qui avaient à élire les députés aux conseils législatifs et, en outre, les juges aux tribunaux inférieurs, ceux du tribunal d'appel, ainsi que les membres de la chambre administrative du canton.

On distinguait, en outre, dans chaque commune : la *commune des habitants*, formée de tous les citoyens suisses de la localité, et la *commune des bourgeois*, formée des copropriétaires des biens communaux. La première était administrée par une municipalité et s'occupait principalement de la police inférieure et des intérêts généraux de la commune, tandis que la seconde, qui avait à sa tête un conseil de régie, se bornait à administrer les biens communaux de ses membres.

*Régime de l'acte de médiation, 1803-1814.*

Lorsque Bonaparte eut octroyé à la Suisse sa constitution connue sous le nom d'Acte de médiation, le canton de Fribourg, de

préfecture qu'il était, redevint un canton souverain et put s'organiser lui-même, pour tout ce qui n'était pas prévu par le Premier consul. Dans les villes fribourgeoises de Morat, Estavayer, Romont, Bulle, Gruyères, Rue et Châtel-St-Denis furent établis des conseils communaux, qui remplacèrent les municipalités et les conseils de régie, avec cette différence toutefois, qu'à Fribourg les biens de la bourgeoisie, c'est-à-dire des anciennes bannières, continuèrent à être administrés par une commission spéciale, nommée par la bourgeoisie et sous la surveillance du conseil communal. Dans les autres parties du canton, les biens communaux étaient administrés par l'assemblée des copropriétaires de ces biens, qui avaient à leur tête un gouverneur, tandis que la police administrative était confiée aux assemblées de paroisses, dirigées par des jurés, si les paroisses en possédaient avant 1798, ou par 2 à 4 notables si ce n'était pas le cas.

#### *Régime de la Restauration, 1814-1830.*

L'ancien patriciat profita de la chute de l'empereur Napoléon, du passage des alliés à travers la Suisse et du rétablissement des Bourbons en France, pour ressaisir le pouvoir qui lui avait échappé en 1798, et pour faire déclarer que la souveraineté résidait dans le Grand et le Petit Conseil composés de 108 patriciens de Fribourg et de 36 membres des autres villes et de la campagne. Le canton fut divisé en préfectures, cercles de justice de paix et paroisses. Chaque paroisse devint ainsi une division politique et administrative avec un syndic, une administration paroissiale qui remplissait les fonctions de la police, du tribunal criminel, d'autorité pupillaire et d'administrateurs des fonds de paroisse, des pauvres et des écoles. L'administration des biens communaux était abandonnée aux communes, soit à leurs préposés, qu'elles éalisaient sous la surveillance du préfet et du Conseil d'Etat. Une exception fut admise en faveur des villes de Fribourg, Morat, Estavayer, Romont, Bulle, Rue, Gruyères et Châtel-St-Denis, qui obtinrent un conseil municipal. En outre, le Conseil d'Etat était autorisé à établir dans les communes les mêmes autorités que dans les paroisses et qui avaient les mêmes pouvoirs si leur situation, leur population et d'autres circonstances le demandaient.

*Régime de 1830—1847.*

Après la chute du gouvernement de 1814, le système communal remplaça le système paroissial ou mixte, en ce sens que les districts ne furent plus divisés, au point de vue politique, en paroisses, mais en communes, et que dès lors les communes n'avaient pas seulement l'administration des biens communaux, mais étaient encore chargées de la police locale, de la disposition du fonds d'école et de l'entretien des pauvres. Toutefois la loi du 20 mai 1843 laissa aux paroisses formées de plusieurs communes certaines compétences, et conserva les associations paroissiales qui ne pouvaient être dissoutes sans l'autorisation du Conseil d'Etat. Les communes furent désormais administrées définitivement par leurs conseils communaux nommés par leurs combourgeois, et les paroisses formées de plusieurs communes par des conseils paroissiaux nommés dans les assemblées paroissiales. Les uns et les autres de ces conseils étaient présidés par un syndic nommé par le Conseil d'Etat dont il était le fonctionnaire.

*Régime de 1847—1857.*

Les constitutions de 1847 et de 1857 maintinrent la division des districts par communes, ainsi qu'une administration paroissiale dont la forme et les attributions étaient modifiées. Comme nous touchons ici à la législation actuelle, notre tâche est terminée.

---