

124. *Arrêt du 20 Décembre 1894 dans la cause  
Conseil communal de Belfaux & consorts.*

A. Le 5 Janvier 1894, le préfet de la Sarine signala au Conseil d'Etat de Fribourg que de graves désordres s'étaient produits dans l'administration communale de Belfaux, ensuite du défaut complet d'entente entre le syndic et les autres membres du Conseil ; que toute administration étant devenue impossible, il y avait lieu de se demander s'il n'était pas utile de placer la commune sous administration spéciale. Le préfet de la Sarine signalait entre autres des ordres et contre ordres donnés dans l'administration par le syndic et par les autres membres du Conseil communal, ainsi que le fait d'une opposition constante et le plus souvent déplacée faite par un membre du Conseil au syndic. Il joignit en outre la copie d'une enquête dressée par lui sur les désordres constatés dans la commune. Sur le vu de cette enquête, le Conseil d'Etat de Fribourg, par arrêté du 17 Février 1894 a décidé :

1° Le Conseil communal de Belfaux est dissous.

2° L'administration de cette commune est remise entre les mains de trois administrateurs temporaires.

3° 4° 5° La nomination et l'entrée en fonctions des administrateurs et la publication de l'arrêté de mise sous régie.

Par cet arrêté le Conseil d'Etat de Fribourg, se basant sur l'art. 204, al. 1 et suivants de la loi fribourgeoise sur les communes et paroisses, cherche à prouver la nécessité d'une mise sous régie par les motifs suivants :

1° La perception de certaines redevances a été retardée ou effectuée d'une manière peu conforme aux intérêts de la commune ; l'assemblée communale a même dû réformer des dispositions prises par le Conseil communal et de nature à diminuer les recettes.

2° Un membre du Conseil ayant le droit de demander l'insertion au protocole de sa protestation relative à l'augmentation d'un traitement scolaire, cette demande n'a été admise que sur l'intervention de la préfecture.

3° D'autres mesures administratives ont été prises par des membres du Conseil communal en dehors des séances régulières.

4° Nonobstant les prescriptions de l'art. 195 de la loi communale, qui confère au syndic la compétence de convoquer, de présider le Conseil communal et de signer tous les actes qui en émanent, des écrits signés par des conseillers communaux ont été adressés sans compétence à des fonctionnaires cantonaux ou communaux, manière de procéder qui peut entraîner des erreurs et des abus, et qui peut faire l'objet d'une action prévue par l'art. 331 du Code pénal fribourgeois.

5° Il a été repourvu à quelques emplois communaux en violation des dispositions légales.

6° Après une série d'irrégularités commises dans l'administration communale et forestière (prolongation illégale des termes de vidange des bois, retard dans la plantation, inobservation des ordres donnés) l'arrêté du 12 Janvier 1892 a prévu des mesures spéciales contre le Conseil communal de Belfaux, dont les membres ne se sont pas présentés à la séance convoquée pour arrêter le budget de 1892 et le soumettre à l'assemblée communale.

7° A réitérées fois la convocation des séances est restée sans résultat, vu l'absence totale des membres du dit Conseil.

8° A diverses reprises les séances ont commencé tardivement.

9° Dans plusieurs cas la demande de convocation du Conseil communal, prévue à l'art. 196 de la loi communale, a été faite dans des conditions anormales et par une interprétation abusive de l'art. 77 de la dite loi.

10° De nouvelles irrégularités ayant nécessité une enquête, le préfet du district de la Sarine a fait convoquer le Conseil communal de Belfaux au dit lieu le 12 Décembre 1893 ; le syndic et le secrétaire se sont seuls présentés au local des séances.

11° Le même fait s'est d'ailleurs présenté ultérieurement.

12° Cet état de choses révèle dans l'administration communale de Belfaux un désordre qui en entrave la bonne marche

Les dispositions de la loi fribourgeoise sur les communes et les paroisses, sur lesquelles le Conseil d'Etat appuie son décret de mise sous régie, sont les suivantes :

« ART. 203 : Le Conseil d'Etat peut dissoudre le Conseil » communal et faire procéder à de nouvelles élections :

» a) lorsque celui-ci oppose de la résistance à l'exécution » des lois, arrêtés ou ordres du Conseil d'Etat ;  
 » b) lorsqu'il y a désordre dans l'administration commu- » nale.

» ART. 204 : Le Conseil d'Etat peut, en outre, remettre » l'administration de la commune entre les mains d'un ou de » plusieurs administrateurs temporaires :

» a) dans les cas prévus à l'article ci-dessus lorsqu'ils se » produisent réitérément pendant la même période quadrien- » nale ;

» b) lorsqu'une commune éprouve de graves difficultés à » se constituer ;

» c) lorsqu'elle est en but à des saisies mobilières ou im- » mobilières, ou que sa situation financière est obérée. »

B. C'est contre l'arrêté ci-dessus du Conseil d'Etat de Fri-  
 bourg que l'avocat E. Biemann à Fribourg a interjeté un  
 recours de droit public, au nom de quatre anciens membres  
 du Conseil communal dissous et de soixante-dix citoyens de la  
 commune de Belfaux. Les recourants soutiennent malgré  
 tout ce que dit l'arrêté du Conseil d'Etat, que la commune  
 de Belfaux a toujours été bien administrée, qu'elle se trouve  
 dans une situation financière favorable et qu'aucun des cas  
 prévus par la loi pour mise sous régie ne peut être retenu  
 à sa charge ; que si des difficultés ont surgi entre le Conseil  
 communal et le syndic, nommé par l'Etat, ces difficultés ont  
 été suscitées par le syndic ; du reste, ajoutent-ils, l'arrêté du  
 Conseil d'Etat de Fribourg a pour cause unique l'indépen-  
 dance dont a fait preuve la commune de Belfaux en matière  
 politique, particulièrement lors des dernières élections au  
 Conseil national du 29 Octobre 1893.

Sur les faits mentionnés dans l'arrêté du Conseil d'Etat, les  
 recourants allèguent :

Ad 1. Il est faux que la perception de certaines redevances  
 ait été retardée ou effectuée contrairement aux intérêts de la  
 commune ; il ne peut s'agir que de quelques termes accordés  
 conformément à la pratique, dans les années défavorables, en  
 temps de crise ou de sécheresse, et d'une remise de 50 francs  
 accordée en 1892 au locataire de la scierie communale, remise  
 que l'assemblée communale, à la majorité d'une voix, mit à la  
 charge des membres du Conseil communal et que ceux-ci ont  
 acceptée. Donc aucun préjudice ne résulte de là pour la com-  
 mune.

Ad 2. Ce grief, d'ailleurs sans aucune importance, a trait  
 à une proposition du syndic qui ne fut pas acceptée par le  
 Conseil communal, rejet contre lequel le syndic recourut, mais  
 en vain, à la Direction de l'Instruction publique.

Ad 3. Cette allégation ne peut avoir en vue que deux cas :  
 celui du scieur de la commune, locataire consciencieux et  
 exact, qui était en retard d'une quinzaine de jours pour le  
 paiement d'un trimestre ; le Conseil communal décida de ne  
 pas donner suite au commandement de payer requis par le  
 syndic ; la créance fut du reste encaissée deux ou trois jours  
 après ; et le cas d'une mise des bois communaux en 1893,  
 pour laquelle le syndic avait donné l'ordre de tronçonner les  
 pièces, ce qui enlevait une bonne partie de leur valeur. En  
 l'absence du syndic, le vice-président du Conseil donna l'ordre,  
 sur la demande de tous les bourgeois et dans l'intérêt général,  
 de laisser les bons bois en longueur et de ne tronçonner que  
 les mauvais.

Ad 4. Il ne peut être ici question que des deux cas qui  
 précèdent.

Ad 5. Il doit s'agir de la confirmation de l'huissier com-  
 munal, qui est en même temps membre du Conseil, ce qui se  
 voit aussi dans d'autres communes, sans aucune observation  
 de la part des autorités supérieures.

Ad 6. Le Conseil communal n'a jamais eu connaissance de  
 l'arrêté du 12 Janvier 1892. Quant à l'administration fores-  
 tière, les membres du Conseil communal protestent contre  
 ces accusations. Les délais pour vidange des bois ont été

accordés par l'inspecteur cantonal et quant aux plantations il a toujours été procédé régulièrement.

Ad 7. En quatre ans la chose ne se présenta que deux fois, une première fois en 1892, alors que deux membres étaient malades et que les deux autres étaient, paraît-il, empêchés, et une seconde fois visée par le considérant N° 10.

Ad 8. C'est un cas qui se présente dans toutes les communes rurales.

Ad 9 et 11. Aucune séance extraordinaire ne fut convoquée en dehors des cas 3 et 4 ; une seule fois il fut demandé une convocation conformément à l'art. 196, mais le syndic s'y étant opposé, la séance n'eut pas lieu.

Ad 10 et 11. Le cas ne s'est pas produit par mauvaise foi. La convocation neportait pas que la séance était convoquée par ordre préfectoral. Cette séance fut du reste convoquée tardivement sur un jour de mise de bois dans une commune voisine, mise à laquelle tous les membres du Conseil assistaient individuellement. Dès leur rentrée au village, ils se rendirent immédiatement au local des séances, et ayant appris que le préfet était venu pour assister à la séance, ils envoyèrent le lendemain auprès de lui le vice-président pour présenter leurs excuses et se mettre à sa disposition pour toute enquête et instruction.

Telle est, d'après les recourants, la vraie situation des faits. Or cette situation ne pouvait en aucune manière motiver une mise sous régie de la commune. Aucune des conditions prévues par l'art. 204 de la loi communale n'est remplie. Jamais il n'a été fait de résistance aux arrêtés du Conseil d'Etat. Aucun désordre n'existe dans l'administration communale, au contraire peu de communes peuvent se flatter d'avoir administré avec autant d'ordre, sans amoindrir leur fortune et sans prélever des impôts. Le Conseil d'Etat a fait une application abusive, fautive de la loi ; il a méconnu la liberté et les droits du peuple en privant la commune de Belfaux du droit d'élire librement ses représentants et il a ainsi violé l'art. 5 de la Constitution fédérale et l'art. 7 de la Constitution fribourgeoise, statuant qu'aucune peine ne peut être infligée qu'en

application d'une loi et suivant les formes qu'elle prescrit. Les recourants concluent par ces motifs :

1° à l'annulation de l'arrêté du Conseil d'Etat du 17 Février 1894 ;

2° à ce que l'ancien Conseil communal soit réintégré dans ses fonctions et qu'il soit procédé, conformément à la loi, au renouvellement du Conseil communal dès l'expiration légale de ses fonctions.

C. Le Conseil d'Etat de Fribourg répond en substance ce qui suit :

Ce n'est pas par des considérations politiques, mais bien pour mauvaise administration que les mesures, dont se plaignent les recourants, ont été prises. Grâce à la négligence de l'ancien Conseil communal et aux entraves opposées au syndic, la commune de Belfaux se trouve actuellement dans une situation financière critique. La caisse vide, la commune en retard d'environ une année pour le paiement des intérêts dus à la Caisse hypothécaire, d'où sont résultées des pertes assez importantes par le paiement des pénalités de retard mises à la charge de la commune. Le Conseil communal n'était pas plus exact pour acquitter les impôts et le traitement de l'instituteur. Il est vrai que la commune ne prélève aucun impôt communal, mais cela n'est pas dû au Conseil communal, et il est très probable qu'elle se verra obligée de le faire à l'avenir pour satisfaire à ses obligations. Il résulte en outre d'une déclaration de Weck et Aeby, banquiers à Fribourg, que la commune de Belfaux est leur débitrice de 1528 fr. 50 c. plus intérêts à 4 1/2 dès le 1<sup>er</sup> Janvier 1894. Or d'après les art. 46 et 47 de la loi communale un emprunt de commune doit être soumis à la ratification du Conseil d'Etat s'il excède 1000 francs, et du préfet pour une somme de 300 à 1000 francs, ce qui n'a pas été fait en l'espèce. Cette seule violation aurait justifié l'intervention du Conseil d'Etat. Une autre preuve d'incurie et de négligence à la charge de l'ancien Conseil communal est celle d'avoir provoqué un procès, faute d'avoir observé les art. 193 et suivants du Code rural, procès qui aurait pu être évité et qui coûtera au moins un millier de

francs à la commune. En ce qui concerne les griefs formulés dans l'arrêté de mise sous régie, ce n'est pas une seule fois, mais d'une manière générale que la perception des redevances communales a été négligée. C'est ce qui résulte des protocoles des séances du Conseil communal du 19 Mars 1893, ainsi que des déclarations du sieur Angeloz, boursier de la commune, et de l'instituteur Corminbœuf, ancien secrétaire communal. Quant à la remise des 50 francs faite au locataire de la scierie, cette somme n'a pas encore été remboursée par les membres du Conseil communal, et il n'est donc pas exact de dire, que la commune n'a subi aucun préjudice. Les décisions concernant l'abandon du commandement de payer contre le scieur et celle relative à la mise des bois ont été prises en dehors du local des séances, sans avoir prévenu ni le secrétaire communal, ni le syndic, et dans le seul but de contrecarrer celui-ci dans l'exercice de ses fonctions. Les nominations faites par le Conseil communal en violation de la loi sont celle de forestier communal, qui, contrairement aux art. 187 de la loi communale et 12, al. 2 du Code forestier fribourgeois, a été nommé quoiqu'il fût membre du Conseil communal et sans avoir été présenté par l'inspecteur forestier, et celle du piqueur communal, qui, d'après l'art. 108 de la loi sur les routes, doit être nommé par le préfet. Ainsi ces deux nominations ont dû être cassées par l'autorité supérieure. Le reproche, adressé par les recourants au syndic, qu'il a, lui aussi, exercé en même temps les fonctions de boursier, n'est pas justifié, le syndic s'étant trouvé dans la nécessité de le faire, ensuite de la démission du boursier Angeloz et de l'incurie du Conseil communal à repourvoir ce poste. Le considérant 6 de l'arrêté de mise sous régie vise le cas du budget de 1892, qui a dû être établi par l'assemblée elle-même, aucun membre du Conseil communal ne s'étant présenté à la séance convoquée à cet effet par la voie de la *Feuille officielle*, manière de procéder qui donna alors lieu à l'arrêté du Conseil d'Etat du 12 Janvier 1892. De même il ressort de l'examen du protocole et des témoignages des inspecteurs forestiers Niquille et Weck que les termes de vidange des bois n'ont pas été observés à

maintes reprises, ce qui a eu pour conséquence un retard dans les nouvelles plantations et un dommage réel pour la commune.

Quant aux griefs sous N<sup>os</sup> 7 et 8, plus d'une dizaine de fois les séances convoquées par le syndic n'ont pas été fréquentées par les autres membres du Conseil, et non pas seulement le 20 Novembre 1891, une fois en 1892 et une autre fois le 12 Décembre 1893, ainsi qu'il a été reconnu par les recourants. Les retards, eux aussi, n'étaient pas du tout accidentels, mais ils provenaient de ce que les conseillers communaux se réunissaient, avant d'assister aux séances, en assemblée extra-officielle, afin de se concerter sur l'opposition à faire au syndic. Ces réunions, elles aussi, doivent être ajoutées aux deux séances illégales mentionnées sous N° 3, lesquelles, contrairement aux dispositions de l'art. 77 de la loi communale, ont été convoquées à l'insu et sans le concours du syndic (N<sup>os</sup> 9 et 10). Ce dernier affirme au contraire qu'il n'aurait jamais refusé de convoquer le Conseil communal, si cela lui avait été demandé conformément à l'art. 196 de la loi communale, c'est-à-dire par deux conseillers au moins; ce n'est que lorsque une telle demande lui fut adressée par le sieur Tissot seul, au nom des autres conseillers, qu'il n'y donna pas suite.

Le Conseil d'Etat de Fribourg croit ainsi avoir établi qu'il existait dans l'administration de Belfaux de vrais désordres, qui obligèrent l'autorité supérieure à prendre la mesure attaquée, et que c'est donc à bon droit que l'art. 204 de la loi communale a été appliqué. Il conteste surtout d'avoir agi en cette occurrence par des motifs politiques et afin de priver la commune de Belfaux du droit de nommer elle-même son Conseil communal, et il fait observer que jamais jusqu'ici il n'a été fait application de l'art. 203 de la loi communale. Lorsqu'il se produit, dit-il, dans une commune un simple désordre accidentel et momentané dans l'administration, le Conseil d'Etat ne dissout pas le Conseil communal. Si, par contre, ces désordres se répètent durant la même période quadriennale, la commune est placée sous administration spéciale, en cou-

formité de l'art. 204 litt. a. En tout cas il ne s'agit, d'après le Conseil d'Etat, que de l'interprétation et application d'une loi cantonale, et l'arrêté de mise sous régie ne pourrait être, déjà par ce motif, cassé par le Tribunal fédéral.

Le Conseil d'Etat conclut en conséquence au rejet du recours.

D. Dans leurs réplique et duplique chaque partie insiste sur les faits et les arguments déjà présentés dans le premier mémoire. Les recourants soutiennent spécialement qu'il est inexact que la commune de Belfaux ait été mal administrée; que les comptes de la commune ont toujours été approuvés par le Conseil d'Etat, sans aucune observation; que les comptes rendus officiels de 1888 mentionnent même la commune de Belfaux parmi celles dont les comptes ont été les mieux tenus, et que dans les comptes rendus des autres années jamais la commune ne figure parmi celles dont l'administration a été trouvée irrégulière; que pendant la gestion du Conseil communal révoqué, la fortune nette de la commune non seulement n'a pas été diminuée, mais qu'elle a été augmentée de 1500 francs, malgré l'amortissement de la dette de l'église et les améliorations faites à d'autres égards; que le compte courant auprès de la maison Weck-Aeby n'a pas été créé par la dernière administration et que si celle-ci en a usé, ce n'a été que sous le regard et avec le consentement du syndic; que c'est au syndic également qu'incombe toute la responsabilité des désagréments qui sont survenus au sujet de la prise d'eau; lui seul a été la cause du procès qui a eu lieu à cette occasion.

De même les recourants réfutent et contestent formellement les faits allégués par l'Etat dans sa réponse et ils demandent qu'une enquête soit faite à ce sujet par le Juge délégué. Ils terminent en faisant observer que depuis la mise sous régie de la commune, la loi fribourgeoise sur les communes a été complètement révisée, et demandent subsidiairement, pour le cas où le Tribunal fédéral ne pourrait pas admettre le recours, qu'il soit prononcé :

a) que l'art. 204 de la loi sur les communes n'était pas

applicable, et qu'il y avait lieu seulement d'appliquer l'art. 203 en ordonnant de nouvelles élections ;

b) plus subsidiairement encore, qu'ensuite de la revision partielle de la Constitution fribourgeoise et de la loi sur les communes, la commune de Belfaux puisse prendre part aux élections générales de renouvellement des Conseils communaux au printemps 1895 et être relevée de l'administration spéciale nommée le 17 Février 1894.

Le Conseil d'Etat de son côté, en maintenant sur chaque point les allégués de son mémoire en réponse, insiste de nouveau pour que le recours soit déclaré mal fondé.

*Statuant sur ces faits et considérant en droit :*

1° La seule question qui doive et puisse être examinée est celle de savoir si l'arrêté de mise sous régie, pris par le Conseil d'Etat, contient une violation du principe de l'administration autonome des communes, sanctionné par l'art. 77 de la Constitution fribourgeoise. Les membres recourants du Conseil communal paraissent, il est vrai, vouloir diriger également le recours contre la dissolution prématurée de ce Conseil; ce point toutefois ne peut pas être soumis à l'examen du Tribunal fédéral, puisqu'il n'existe aucune disposition de droit constitutionnel cantonal ou fédéral, garantissant aux fonctionnaires cantonaux l'exercice de leurs fonctions jusqu'à l'expiration de leur mandat, et qu'on ne saurait voir dans le fait de la révocation de tels fonctionnaires une atteinte portée à l'égalité des citoyens devant la loi. L'art. 7 de la Constitution fribourgeoise, qui renferme le principe *nulla poena sine lege*, ne saurait pas davantage être invoqué; il ne vise en effet que les poursuites pénales contre des personnes physiques, et il n'a pas trait aux mesures disciplinaires ou administratives, que peut prendre un gouvernement cantonal à l'égard d'autorités inférieures.

Pour autant qu'il s'agit en revanche de l'atteinte prétendue au droit d'administration autonome de la commune, le Tribunal fédéral est entièrement libre dans son examen, et il n'est pas exact de prétendre, comme le fait l'Etat défendeur, que le recours doit être écarté dès le moment où il n'y a pas eu

d'interprétation arbitraire de la loi sur les communes. Il est vrai que le tribunal de céans n'a pas à soumettre à son contrôle l'interprétation et l'application de lois cantonales, mais ce contrôle existe incontestablement en ce qui concerne les dispositions de la constitution cantonale; or la question de savoir si, aux termes de l'art. 77 de la Constitution fribourgeoise la commune de Belfaux pouvait être mise sous régie, est une question concernant le droit constitutionnel, et non l'interprétation d'une loi cantonale. Il est évident en effet que le principe de la libre administration, garanti aux communes par la Constitution, ne pouvait être modifié par une loi, et que si une loi inconstitutionnelle semblable eût été promulguée, chaque citoyen eût eu le droit de recourir au Tribunal fédéral. Il est tout aussi évident qu'une loi, qui ne contient en soi rien de contraire à la Constitution, peut néanmoins être interprétée d'une manière inconstitutionnelle, et, en pareil cas, tout comme dans le précédent, il peut être recouru au Tribunal fédéral, pour autant qu'il s'agit de la constitutionnalité de la mesure contestée.

2° Le recours apparaît comme interjeté, non point au nom de la commune, mais par des citoyens individuellement, comme tels et en leur propre nom. Or, en cette qualité les anciens membres du Conseil communal ont le droit de recourir. En effet la mise sous régie de la commune n'a pas eu seulement pour résultat de restreindre, pour celle-ci, l'exercice de ses droits de libre administration, mais elle porte également atteinte aux droits des citoyens individuellement, en les empêchant d'élire librement l'autorité communale, et en diminuant sensiblement leur droit de participation à l'administration communale, comme cela résulte de l'art. 206 de la loi fribourgeoise sur les communes. Ce droit de participer à l'administration communale doit être, aussi en droit public fribourgeois, considéré comme un droit individuel dans le sens de l'art. 178 de la loi sur l'organisation judiciaire fédérale, et il se trouve sous la protection de cette disposition légale.

3° En ce qui touche le recours en lui-même, il y a lieu de remarquer ce qui suit :

Les faits allégués par le Conseil d'Etat seulement dans sa réponse au recours ne peuvent pas être pris en considération. En ce qui touche l'appréciation de l'arrêté de mise sous régie, les seuls faits décisifs sont ceux invoqués dans l'arrêté lui-même, et qui ont été établis par le Conseil d'Etat de Fribourg avant la publication du dit arrêté. C'est sur ces faits que se base la mesure attaquée, et qu'il y a lieu aussi d'apprécier la constitutionnalité de cette décision.

En revanche les faits admis par l'arrêté de mise sous régie doivent être acceptés comme exacts, le Juge délégué ayant fait abstraction avec raison de toute enquête à cet égard. Or si l'on se demande si les faits constatés dans l'arrêté du Conseil d'Etat de Fribourg étaient suffisants pour justifier, au regard de la Constitution cantonale, la mise sous régie de la commune de Belfaux, cette question doit recevoir une solution négative. Aux termes de l'art. 77, al. 2 de la dite Constitution, les communes ont, sans restriction, le droit de libre administration de leurs biens, et les autorités cantonales n'exercent à ce sujet qu'une haute surveillance générale. Ces autorités peuvent sans doute, au cas où des irrégularités se produiraient dans l'administration d'une commune, prendre soit à l'égard de celle-ci, soit à l'égard de l'autorité communale les mesures prévues par la loi et, en particulier, prononcer le cas échéant la mise sous régie. Mais pour que l'autonomie des communes ne devienne pas un vain mot, il faut qu'une mesure aussi grave ne soit prise que dans les cas extrêmes, et alors que les abus dont il s'agit ont été commis par la commune elle-même. C'est ainsi que même l'art. 204 de la loi fribourgeoise sur les communes ne prévoit la possibilité d'une mise sous régie que lorsque les motifs prévus à cet effet (opposition à des ordres du Conseil d'Etat, ou désordres dans l'administration) se sont présentés à répétées fois. Aussi longtemps, par contre, que la commune elle-même n'a commis aucun abus administratif grave, il pourrait être fait application de la mesure prévue à l'art. 203 de la loi précitée (destitution du Conseil communal, et ordonnance de nouvelles élections), mais la mise sous régie de la commune ne se justifie ni de par

la Constitution, ni de par la loi. Par ce motif le recours doit être accueilli. En effet tous les reproches formulés dans les considérants de l'arrêté de mise sous régie ont trait à des agissements du Conseil communal, et non à des décisions de la commune. Le Conseil d'Etat n'a nullement affirmé que la commune ait été la cause des décisions et des prétendues violations de la loi reprochées au Conseil communal ; au contraire il résulte de l'arrêté lui-même (considérants 1 et 6), ainsi que des déclarations du Conseil d'Etat à cet égard, que l'assemblée communale, dans les cas où elle a eu à prendre une décision, a toujours su sauvegarder les intérêts de la commune. Aucun désordre grave dans l'administration communale n'a été non plus constaté. Dans les rapports annuels de gestion du Conseil d'Etat la commune de Belfaux n'a jamais figuré au nombre de celles dont les comptes ont été trouvés défectueux. En outre la plupart des griefs formulés dans l'arrêt attaqué ne justifient pas le reproche de désordre grave dans l'administration communale ; d'après le même arrêté, le Conseil communal ne s'est certainement pas rendu coupable d'un oubli de ses devoirs et n'a pas pris des décisions assez graves pour compromettre sérieusement la situation financière de la commune. Il est possible que quelques-unes des fautes signalées se soient produites plus d'une fois, mais il n'est nullement démontré que les mesures moins graves (avertissement, blâme, etc.) qui eussent été à leur place en l'espèce, et qui certainement auraient pu être prises aussi en présence de l'art. 204 de la loi sur les communes, aient été tentées d'abord par le Conseil d'Etat, mais sans succès, à l'égard de la commune ou de ses organes.

4° L'arrêté du Conseil d'Etat de Fribourg, prononçant la mise sous régie de la commune de Belfaux, doit dès lors être annulé comme inconstitutionnel.

On aurait pu, à la vérité, se poser la question de savoir s'il n'y a pas lieu de renvoyer d'abord les recourants à s'adresser au Grand Conseil, autorité supérieure cantonale en matière de recours ; mais l'art. 205 de la loi fribourgeoise paraît ne prévoir un semblable recours que pour le cas où la mise sous

régie serait confirmée pour une nouvelle période de fonctions de quatre ans. En aucun cas d'ailleurs la nécessité d'un pareil renvoi ne résulte d'une disposition légale, et le tribunal de céans s'est toujours réservé toute liberté à cet égard.

Par ces motifs,

Le Tribunal fédéral  
prononce :

Le recours est admis, et l'arrêté du Conseil d'Etat de Fribourg du 17 Février 1894 est déclaré nul et de nul effet.