

gerichtsklausel entgegenstand. Denn, was den Gesellschaftsvertrag betrifft, so hat die Rekurrentin selber in ihrer Klagbeantwortungsschrift und in ihrem Refurse an das Bundesgericht erklärt, es handle sich im vorliegenden Falle nicht um eine Klage aus dem Gesellschaftsverhältnis, das übrigens gar nicht mehr bestehe; die in der Hypothekarobligation der Handwerkerbank enthaltene Klausel aber sollte nach ihrem unzweideutigen Wortlaute nur von der „Kreditorschafft“ angerufen werden können, sodas also jedenfalls die Rekurrentin, die ja nicht in die Rechte der Handwerkerbank eingetreten ist, sich niemals auf diese Klausel berufen konnte, um darzutun, das im vorliegenden Falle nicht das Zivilgericht, sondern der Zivilgerichtspräsident zuständig sei, — ein Standpunkt, der übrigens zur Begründung eines staatsrechtlichen Refurses wegen Verletzung von Art. 59 BB von vornherein nicht geeignet gewesen wäre.

Demnach hat das Bundesgericht
erkannt:

Der Refurs wird abgewiesen.

Dritter Abschnitt. — Troisième section.

Kantonsverfassungen. Constitutions cantonales.

I. Prinzip der Gewaltentrennung. — Séparation des pouvoirs.

Bergl., speziell betr. Übergreif in das Gebiet der gesetzgebenden Gewalt: Nr. 92.

II. Unverletzlichkeit des Eigentums. Inviolabilité de la propriété.

92. Arrêt du 11 mars 1909 dans la cause
Assemblée communales et citoyens d'Autavaux et de Forel
contre Conseil d'Etat du canton de Fribourg.

Pas d'atteinte au principe de l'inviolabilité de la propriété par le fait de la suppression de certains privilèges en matière de charges paroissiales. — Attributions du Conseil d'Etat en cette matière. — Pas d'empiétement sur le domaine législatif si, par la suite, le Grand Conseil a approuvé les mesures y relatives prises par le Conseil d'Etat.

A. — Le 25 janvier 1907, le Conseil d'Etat du canton de Fribourg a rendu deux arrêtés, l'un, n° 156, disposant: « Il est décidé, en principe, de détacher de la paroisse d'Estavayer le territoire de la commune d'Autavaux, pour l'in-

» incorporer à la paroisse de Montbrelloz, sous réserve de
 » l'assentiment de l'Ordinaire diocésain et de l'examen des
 » objections qui pourraient être formulées par la paroisse
 » de Montbrelloz »; — l'autre, n° 158 portant: « Il est dé-
 » cidé, en principe, de détacher de la paroisse d'Estavayer
 » le territoire de la commune de Forel et de l'incorporer
 » à la paroisse de Rueyres-les-Prés ou, de préférence, à celle
 » de Montbrelloz, sous réserve de l'assentiment de l'Ordi-
 » naire diocésain et de l'examen des objections qui pour-
 » raient être formulées par Rueyres ou Montbrelloz. »

B. — L'Ordinaire diocésain ayant donné son assentiment aux projets du Conseil d'Etat fribourgeois, celui-ci, à la date du 8 avril 1907, ne prit pas moins de huit arrêtés, dont quatre pour Autavaux, et quatre pour Forel, qui furent communiqués aux intéressés le 16 dit.

Le premier de ces arrêtés dispose:

« *Art. 1^{er}.* — Le territoire de la commune d'Autavaux » est incorporé à la paroisse de Montbrelloz.

» *Art. 2.* — La paroisse d'Estavayer versera, dans les » conditions indiquées » (c'est-à-dire en remboursement du prix de rachat du « droit de prémices » payé par Autavaux au curé d'Estavayer le 14 mars 1866) « une somme de » 550 fr., avant le 1^{er} mai 1907, à la paroisse, soit au béné- » fice de la cure de Montbrelloz.

» *Art. 3.* — Les paroissiens d'Autavaux sont soumis aux » mêmes charges que ceux qui sont établis à Montbrelloz.

» *Art. 4.* — Le bénéfice de la cure devra être complété » au moyen d'un prélèvement de 350 fr. par an sur le pro- » duit de l'impôt paroissial. Cette capitalisation sera conti- » nuée jusqu'à ce que le bénéfice soit reconnu suffisant par » l'Ordinaire diocésain et le Conseil d'Etat.

» *Art. 5.* — La date et les autres conditions de cette in- » corporation feront l'objet d'un arrêté spécial. »

Le second:

« *Art. 1^{er}.* — Le territoire de la commune d'Autavaux » sera incorporé à la paroisse de Montbrelloz dès le 1^{er} mai » 1907.

» *Art. 2.* — Au prochain renouvellement des conseils » paroissiaux (c'est-à-dire en 1909), la commune d'Autavaux » aura le droit de revendiquer le bénéfice de l'art. 297 de » la loi sur les communes et paroisses.

» *Art. 3.* — La Direction de la Justice et des Cultes est » chargée de veiller à l'exécution du présent arrêté, qui sera » publié dans la Feuille officielle et inséré au Bulletin des » lois. »

L'art. 297 précité de la loi sur les communes et paroisses du 19 mai 1894, dans son alinéa 1^{er}, le seul intéressant dans ce débat, est ainsi conçu: « Il y a dans chaque paroisse un » Conseil paroissial, composé de cinq membres élus par l'as- » semblée paroissiale pour le terme de quatre ans. Ils sont » répartis, si la paroisse est formée de plusieurs communes, » entre celles-ci, autant que possible, proportionnellement à » la population respective, mais de telle sorte que chacune » d'elles ait au moins un représentant. Il est fait exception » à cette règle dans les cas prévus à l'art. 316 2^me alinéa » de la présente loi. »

L'art. 316 de cette même loi, auquel renvoie le précédent art. 297 al. 1, est de la teneur ci-après:

« Les communes continuent à contribuer, comme du » passé, aux charges paroissiales qui leur incombent présen- » tement. Toutefois, leur cotisation est versée dans la bourse » paroissiale, pour être utilisée par l'autorité paroissiale » selon les usages et besoins.

» Il n'est rien changé à la situation des communes ou des » localités qui, ensuite d'anciens usages ou conventions, ne » sont pas appelées à contribuer aux frais de culte et autres » de la paroisse dont elles font partie. »

Deux autres arrêtés détachent la commune d'Autavaux de l'arrondissement d'état civil et du cercle d'inhumation d'Estavayer pour la rattacher à l'arrondissement d'état civil et au cercle d'inhumation de Montbrelloz.

Le cinquième arrêté porte:

« *Art. 1^{er}.* — Le territoire de la commune de Forel est » définitivement incorporé à la paroisse de Rueyres-les-Prés.

» *Art. 2.* — La paroisse d'Estavayer-le-Lac versera, dans les conditions indiquées » (soit également en remboursement du prix de rachat d'un droit de prémices payé par Forel au curé d'Estavayer dans les années 1863 à 1866), « avant le 1^{er} mai 1907, une somme de 500 fr. à la paroisse, » soit au bénéfice de la cure de Rueyres-les-Prés.

» *Art. 3.* — Les paroissiens de Forel sont soumis aux mêmes charges que ceux qui sont domiciliés à Rueyres-les-Prés.

» *Art. 4.* — Le bénéfice curial devra être complété au moyen d'un prélèvement de 400 fr. par an sur le produit de l'impôt paroissial. Cette capitalisation sera continuée jusqu'à ce que le bénéfice soit reconnu suffisant par l'Ordinaire diocésain et le Conseil d'Etat.

» *Art. 5.* — Il sera, en outre, prélevé sur le produit de l'impôt paroissial une somme de 100 fr., à remettre, chaque année, au curé de Rueyres-les-Prés, à titre d'indemnité pour frais de transport en vue de la célébration de la messe matinale à Forel.

» *Art. 6.* — La date et les autres conditions de cette incorporation feront l'objet d'un arrêté spécial. »

Le sixième :

« *Art. 1^{er}.* — Le territoire de la commune de Forel sera incorporé tout entier à la paroisse de Rueyres-les-Prés dès le 1^{er} mai 1907.

» *Art. 2.* — Au prochain renouvellement des conseils paroissiaux, les paroissiens de Forel pourront revendiquer le bénéfice de l'art. 297 de la loi sur les communes et paroisses.

» *Art. 3.* ... » (En tout point semblable au même article de l'arrêté correspondant relatif à Autavaux.)

Les deux derniers arrêtés, enfin, décident que la commune de Forel cesse de faire partie de l'arrondissement d'état civil et du cercle d'inhumation d'Estavayer pour appartenir dorénavant à ceux de Rueyres-les-Prés.

C. — Sous date du 30 avril 1907, trente-quatre citoyens de Forel ont recouru auprès du Grand Conseil du canton de

Fribourg contre les deux arrêtés du Conseil d'Etat du 8 du même mois les détachant de la paroisse d'Estavayer pour les incorporer à celle de Rueyres-les-Prés.

Le Conseil d'Etat, dans sa réponse au recours interjeté plus tard devant le Tribunal fédéral par dix-sept citoyens d'Autavaux, les sieurs Félix Marmy et consorts, recours sur lequel statue le présent arrêt, allègue que quatorze d'entre ces derniers auraient, eux aussi, avec d'autres de leurs concitoyens, en date du 25 avril 1907, recouru auprès du Grand Conseil fribourgeois contre les deux arrêtés du 8 du dit mois les détachant de la paroisse d'Estavayer pour les incorporer à celle de Montbrelloz. Mais, au dossier, il n'est pas d'autre trace d'un tel recours, et il semble bien plutôt que cet allégué du Conseil d'Etat soit le résultat d'une erreur ou d'une confusion avec l'autre recours, des habitants de Forel, du 30 avril.

Ce dernier, le Grand Conseil le renvoya au Conseil d'Etat pour rapport le 7 mai 1907. Le 18 novembre 1907, le Conseil d'Etat déposa son rapport, disant n'avoir fait autre chose que procéder, dans les limites de sa compétence, à une nouvelle délimitation paroissiale d'Estavayer et de Rueyres-les-Prés, et concluant, en conséquence, à ce que le Grand Conseil écartât le recours pour cause d'incompétence. Le Conseil d'Etat ajoutait que, par suite de la distraction des deux villages d'Autavaux et de Forel (et, en 1904/1905, de celui de Sévaz) de la paroisse d'Estavayer et de leur incorporation aux paroisses de Montbrelloz et de Rueyres-les-Prés (ou, pour Sévaz, à la paroisse de Bussy), l'art. 316 al. 2 de la loi de 1894 qui visait uniquement ces (trois) villages-là, n'avait plus « d'application possible », en sorte qu'il convenait de l'abroger. Le Conseil d'Etat soumettait au Grand Conseil un projet de loi dans ce but.

Par décision du 25 novembre 1907, et par des motifs dans l'exposé desquels il n'est pas nécessaire d'entrer ici, le Grand Conseil suivit le Conseil d'Etat dans ses propositions relatives au recours des 34 citoyens de Forel et, en conséquence, écarta le dit recours pour cause d'incompétence.

Puis, le lendemain, 26 novembre, le Grand Conseil adopta le projet de loi que lui avait présenté le Conseil d'Etat, en l'étendant également à l'art. 297 al. 1, in fine, de la loi de 1894. Le Grand Conseil, considérant que ces dispositions de la loi de 1894 (art. 297 al. 1 in fine, et 316 al. 2) avaient été « édictées pour tenir compte d'un état de choses exceptionnel qui, aujourd'hui, a pris fin », et ne pouvaient donc être maintenues, en prononça l'abrogation pure et simple. Cette loi du 26 novembre 1907 fut promulguée par publication en date du 12 décembre suivant (n° 50 de la Feuille officielle du canton de Fribourg).

D. — Mais, dans l'intervalle, le 15 juin 1907, le sieur Félix Marmy, syndic d'Autavaux, et seize autres citoyens du même village, avaient interjeté, auprès du Tribunal fédéral, contre les deux arrêtés du 8 avril précédent les détachant de la paroisse d'Estavayer pour les incorporer à celle de Montbrelloz, un recours de droit public concluant à l'annulation des susdits arrêtés. — Les recourants font grief au Conseil d'Etat : a) d'avoir commis un abus de pouvoir, la compétence découlant pour lui de l'art. 285 de la loi de 1894 ainsi conçu : « Le territoire paroissial est déterminé, » pour les paroisses catholiques, par entente et décision des » autorités civiles et ecclésiastiques compétentes », étant suivant eux limitée par l'art. 316, al. 2, de la même loi qui, disent-ils, voulait réserver les « anciens usages ou conventions » en vertu desquels ils faisaient, eux ou leurs ancêtres, depuis des siècles, partie de la paroisse d'Estavayer — sans doute, sans participer à son administration — mais aussi sans avoir à contribuer « aux frais de culte et autres de la paroisse » — et l'art. 732 2° partie litt. c CPC fribourgeois ne conférant non plus de compétence au Conseil d'Etat en matière de délimitation de paroisses que pour autant qu'aucun droit de propriété, c'est-à-dire aussi qu'aucun droit acquis tel que le leur à l'affranchissement des charges paroissiales vis-à-vis d'Estavayer, n'est en jeu ; b) d'avoir, du même coup, violé leurs droits acquis, soit leur droit plus haut indiqué à l'affranchissement de toutes charges paroissiales vis-

à-vis d'Estavayer ; c) d'avoir, de la sorte, porté atteinte au principe constitutionnel de l'égalité des citoyens devant la loi ; d) d'avoir aussi, toujours de la même manière, commis un véritable déni de justice.

E. — Par mémoire du 6 août 1907, le Conseil d'Etat a conclu au rejet du recours, préjudiciellement, comme irrecevable, pour cause de non-légitimation des recourants — subsidiairement, et au fond, comme injustifié.

F. — Avec leur réplique, en date du 30 octobre 1907, les recourants ont produit deux déclarations des 7 et 22 du dit mois, émanant, la première, de treize de leurs concitoyens d'Autavaux, les sieurs Raymond Sansonnens et consorts, qui annoncent se joindre au recours pendant — et, la seconde, de l'Assemblée communale d'Autavaux elle-même, qui dit appuyer le même recours et, au besoin, intervenir elle aussi directement comme recourante aux côtés des sieurs Marmy et consorts.

Ils précisent leurs différents griefs contre les deux arrêtés qu'ils attaquent, en ce sens qu'ils prétendent que, ce dont ils jouissaient dans la paroisse d'Estavayer, c'était d'un véritable privilège fiscal. Ils rappellent aussi le prix qu'ils ont dû payer au curé d'Estavayer en 1866 pour le rachat du droit de prémices, et ils se demandent de quel droit le Conseil d'Etat a ordonné que cette somme de 550 fr. fût versée par la paroisse ou le bénéfice curial d'Estavayer à la paroisse ou au bénéfice curial de Montbrelloz, changeant ainsi la destination et le destinataire de dite somme.

Dans une réplique complémentaire, du 28 novembre 1907, après l'adoption par le Grand Conseil de la loi du 26 du même mois, les recourants soutiennent que, par l'abrogation par le moyen de cette loi des art. 297 al. 1 in fine, et 316 al. 2, de la loi du 19 mai 1894, « la nullité des arrêtés in » criminés a été implicitement reconnue et que, quand même, » et seule, reste la question du renvoi devant la *juridiction* » ordinaire pour y ouïr statuer sur l'existence des droits » acquis invoqués par eux. »

G. — Dans sa duplique, du 20 décembre 1907, le Conseil

d'Etat a dit persister dans les conclusions de sa réponse et, en outre, opposer aux nouvelles déclarations de recours jointes à la réplique, l'exception de tardiveté.

H. — Par acte en date du 28 juin 1908, l'Assemblée communale de Forel, d'une part, représentée par son Président et Secrétaire, et, d'autre part, trente et un citoyens de ce même village, les sieurs Louis Roulin et consorts, ont, à leur tour, déclaré se joindre au recours interjeté par les sieurs Félix Marmy et consorts, et faire leurs conclusions de ce recours, mais pour demander l'annulation des deux arrêtés du 8 avril 1907 les concernant, c'est-à-dire des deux arrêtés les détachant de la paroisse d'Estavayer et les incorporant à celle de Rueyres-les-Prés.

I. — Par acte du 20 juillet 1908, le Conseil d'Etat de Fribourg a conclu au rejet de ce nouveau recours comme irrecevable pour cause de tardiveté.

Statuant sur ces faits et considérant en droit :

1. — Il y a lieu, tout d'abord, d'écarter du débat les trois déclarations de recours ou d'intervention des sieurs Raymond Sansonnens et consorts — de l'Assemblée communale d'Autavaux — et de l'Assemblée communale de Forel et des sieurs Louis Roulin et consorts.

Considérée, en effet, comme un recours propre contre les deux arrêtés du 8 avril 1907 concernant l'incorporation de la commune d'Autavaux à la paroisse de Montbrelloz, la déclaration des sieurs Raymond Sansonnens est évidemment tardive au regard de l'art. 178 chif. 3 OJF fixant la durée du délai de recours en matière de droit public à 60 jours, puisqu'elle n'a été déposée au Tribunal fédéral qu'avec la réplique des sieurs Marmy et consorts, le 30 octobre 1907, tandis que les deux arrêtés dont s'agit, leur avaient été communiqués, à eux, ou, comme à leur représentant, au Conseil communal d'Autavaux, déjà le 16 avril précédent.

Considérée, au contraire, comme impliquant intervention au procès, en ce sens que ses auteurs n'auraient pas entendu exercer eux-mêmes de recours distinct et indépendant et n'auraient voulu que se porter recourants aux côtés des re-

recourants primitifs et avec ceux-ci, le recours originaire devant être réputé avoir été interjeté tant pour les uns que pour les autres — la déclaration des sieurs Sansonnens et consorts n'en serait pas moins irrecevable. Si, en effet, l'on peut admettre peut-être qu'à un recours déposé dans le délai légal quelque intéressé, agissant cependant lui aussi dans le délai légal, ait la faculté de venir se joindre — si, en d'autres termes, de deux personnes qui se trouvent dans une situation identique et veulent se plaindre de la même décision, pour les mêmes motifs, l'une pourrait sans doute se borner à déclarer se joindre au recours de droit public que l'autre aurait déjà interjeté, à condition d'agir elle également dans le délai légal, il n'en peut évidemment plus être ainsi lorsque ce délai est expiré. Sauf en matière de droits primordiaux et imprescriptibles de leur nature (Comp. RO 28 I n° 32 consid. 4) — caractère que n'ont certainement point les droits prétendument lésés en l'espèce — toute déclaration portant recours de droit public, qu'elle revête une forme ou une autre, doit être faite, à peine sans cela d'irrecevabilité, dans le délai de l'art. 178 chif. 3, précité. — Quant à une intervention au procès analogue à celle qui peut se produire en matière civile, la procédure instituée pour le recours de droit public n'en connaît pas.

Il en est de même, cela va de soi, de la déclaration de l'Assemblée communale d'Autavaux déposée également le 30 octobre 1907 seulement.

Et il en est de même encore de celle de l'Assemblée communale de Forel et des sieurs Roulin et consorts, du 28 juin 1908, ici à fortiori, puisque cette déclaration de recours vise même d'autres arrêtés que ceux qu'attaque le recours originaire.

2. — Il ne reste donc, comme pouvant faire l'objet de ce débat, que le recours des sieurs Marmy et consorts qui, interjeté le 15 juin 1907 contre les deux arrêtés du 8 avril 1907 concernant l'incorporation de la commune d'Autavaux à la paroisse de Montbrelloz et communiqués le 16 dit, se trouve avoir été, à l'égard de ces deux arrêtés, déposé dans le délai légal.

Peut-être toutefois pourrait-on se demander encore si ce recours ne devrait pas être écarté préjudiciellement, comme sans objet, pour cette raison que les deux susdits arrêtés ne seraient que la conséquence ou la confirmation de celui par lequel le Conseil d'Etat de Fribourg, déjà en date du 25 janvier 1907, décidait que le territoire de la commune d'Autavaux cesserait de faire partie de la paroisse d'Estavayer et appartiendrait désormais à la paroisse de Montbrelloz, réserves étant faites uniquement de l'assentiment de l'Ordinaire diocésain et des objections possibles de la part de la paroisse de Montbrelloz. L'on pourrait, en effet, soutenir que, par cet arrêté du 25 janvier 1907, la distraction de la commune d'Autavaux de la paroisse d'Estavayer et son incorporation à la paroisse de Montbrelloz étaient consommées et n'attendaient plus que d'être réglées dans quelques-uns de leurs détails dont aucun spécialement ne fait l'objet des conclusions des recourants. — D'autre part, cependant, l'on ne voit pas, d'une façon certaine, que cet arrêté ait jamais été communiqué aux recourants ou à la commune d'Autavaux. Tandis qu'un autre arrêté de même date, refusant de sanctionner un arrangement qu'avaient projeté Autavaux et Estavayer (ainsi que Forel), porte qu'il devait être communiqué au Conseil communal d'Autavaux, par l'intermédiaire de la Préfecture de la Broye, et lui a aussi été effectivement communiqué le 15 février 1907, celui-là, qui résout en principe la question d'incorporation, n'ordonne d'autre communication qu'à la Direction des Cultes, Communes et Paroisses, et semble n'avoir jamais fait l'objet d'aucune communication quelconque à la commune d'Autavaux ou à ses habitants. — D'ailleurs, l'on pourrait objecter que, par cet arrêté, le Conseil d'Etat n'avait fait qu'indiquer, d'une façon générale, la mesure qu'il se proposait de prendre à l'égard de la commune d'Autavaux, si l'attitude de l'Ordinaire diocésain et les observations de la paroisse de Montbrelloz ne venaient pas à l'en détourner; l'on pourrait donc peut-être ne voir dans le dit arrêté qu'une mesure *virtuelle* seulement qui pouvait, éventuellement, ne jamais arriver à réalisation, ou

qui, en tout cas, ne pouvait revêtir de caractère définitif que par une nouvelle décision du Conseil d'Etat, de telle sorte que l'on aurait pu considérer comme prématuré le recours qui aurait été interjeté contre ce premier arrêté. — Au reste, la question, en l'espèce, ne présente pas grand intérêt pratique, car, quoi qu'il en soit de celle-ci, le recours, au fond, doit être écarté.

3. — L'exception d'irrecevabilité que l'intimé a opposée au recours et tirée d'un prétendu défaut de légitimation des recourants, doit, manifestement, être repoussée. Si, en effet, l'art. 316, al. 2, de la loi du 19 mai 1894 parle « des communes ou des localités qui, ensuite d'anciens usages ou conventions, ne sont pas appelées à contribuer aux frais de culte et autres de la paroisse dont elles font parties », il est clair que le législateur n'a pas voulu viser par là uniquement les communes elles-mêmes en tant qu'organismes politiques, mais qu'au contraire il a voulu viser d'abord et surtout les habitants de ces communes à qui la qualité de membres de la paroisse pouvait ou devait être reconnue, de même qu'en se servant de l'expression « localités » qui ne s'applique à aucune entité proprement dite, à aucune fraction déterminée de territoire politiquement organisée, il a eu en vue non pas ces parties du territoire susceptibles de recevoir cette appellation-là, de « localités », mais bien les citoyens qui, dans une commune ne se rattachant pas tout entière à la même paroisse, habiteraient telle région, tel village ou tel hameau déterminé. — Le droit de faire partie d'une paroisse lorsque l'on se trouve dans les conditions que l'exercice de ce droit présuppose, doit être d'ailleurs incontestablement rangé au nombre des droits individuels dont la violation, lorsqu'elle peut être taxée d'inconstitutionnelle, peut donner lieu à un recours de droit public. Sans doute, d'une façon générale, l'individu ne pourra pas se plaindre de ce que, par une nouvelle délimitation des paroisses dans son canton, il est arraché à une paroisse déterminée pour être rattaché à une autre; mais il est, en revanche, en droit de s'élever contre toute délimitation de cette nature qui pro-

céderait d'une autorité incompétente et, par conséquent, d'un abus de pouvoir, ou qui ne serait entreprise que pour consommer une inégalité de traitement ou un acte d'arbitraire, ou enfin qui heurterait d'autre manière les garanties au bénéfice desquelles tout citoyen se trouve de par la constitution. Or, c'est précisément là ce qu'allèguent les recourants dans le cas particulier.

4. — Le premier, en même temps que le principal grief que les recourants formulent contre les deux arrêtés du 8 avril 1907 qu'ils attaquent, c'est celui qui consiste à dire que le Conseil d'Etat n'était pas *compétent* pour modifier leur situation au point de vue paroissial. Logiquement, ce grief devait les conduire à dire alors quelle autre autorité que le Conseil d'Etat possédait cette compétence. C'est aussi ce que les recourants paraissent avoir reconnu, car, à un moment donné, ils semblent avoir voulu alléguer que ce serait par un empiétement sur les pouvoirs de l'autorité *législative* que le Conseil d'Etat du canton de Fribourg se serait arrogé le droit de leur octroyer une paroisse différente, et ils voulaient, sans aucun doute, indiquer par là que seul le *Grand Conseil* eût pu valablement décider de leur sort dans ce domaine. Mais ensuite ils sont allés plus loin, et ont soutenu que le Grand Conseil lui-même ne pouvait, légalement ou constitutionnellement, les détacher de la paroisse d'Estavayer pour les incorporer à quelque autre, contestant de la sorte qu'il y eût dans le canton aucune autorité à qui la constitution ou la loi eût donné le droit de modifier la délimitation de la paroisse d'Estavayer à leurs dépens ou à leur dam. Cependant il saute aux yeux que ce grief, ainsi généralisé, ne saurait tenir debout, car il équivaudrait à prétendre que la situation de la commune d'Autavaux ou de ses habitants catholiques vis-à-vis de la paroisse d'Estavayer était devenue une chose absolument intangible; le raisonnement des recourants aboutirait à cette conclusion que jamais le législateur fribourgeois n'aurait même pu, à l'occasion de la revision ou de la refonte de la loi sur les communes et paroisses du 19 mai 1894, supprimer la division du territoire du canton

en paroisses pour la remplacer par telle autre qui lui serait apparue comme répondant mieux aux besoins de l'époque, ou entreprendre lui-même, dans la nouvelle loi, cette division en séparant Autavaux d'Estavayer; en d'autres termes, ce que les recourants soutiennent en fin de compte, c'est que leur appartenance à la paroisse d'Estavayer leur conférerait, quelques événements qui pussent se produire, et quelque régime qui pût s'établir, le droit d'exiger le maintien et de cette paroisse et de leur appartenance à celle-ci dans les mêmes conditions que celles sous lesquelles, avec leurs ancêtres, ils avaient vécu en vertu des « anciens usages ou conventions » se trouvant rappelés à l'art. 316 al. 2 de la loi du 19 mai 1894. L'énonciation de cette thèse suffit évidemment déjà à sa réfutation. — Si, au reste, il est certain que la garantie constitutionnelle de la propriété, telle qu'elle est inscrite dans la plupart des constitutions cantonales, et telle d'ailleurs qu'elle découle naturellement de l'état de société, s'étend non pas seulement à la *propriété* au sens restreint du mot, en matière immobilière, ou en matière mobilière et immobilière, mais encore à tous les droits privés capables de former le patrimoine de l'individu (RO 16 n° 97 consid. 2 p. 716/717; 26 I n° 11 consid. 3 p. 77; 28 I n° 41 consid. 1 p. 181), et s'il est non moins certain aussi que cette garantie doit mettre l'individu à l'abri de toute spoliation, c'est-à-dire de toute atteinte arbitraire que l'Etat pourrait être tenté de vouloir lui faire subir dans ses droits privés (mêmes arrêts que ci-dessus), le Tribunal fédéral a, d'autre part, à plusieurs occasions déjà, reconnu que cette garantie de l'inviolabilité de la propriété ne mettait cependant pas obstacle à l'activité du législateur lui-même lorsque cette dernière se manifestait sur le terrain du droit objectif (RO 6 n° 20 consid. 3 p. 111 et suiv.); — que « le » droit de l'Etat de modifier un état de droit ancien par la » voie de la législation ne saurait être contesté d'une ma- » nière générale, pas plus que la nécessité où il peut se » trouver, dans le but de donner ainsi satisfaction à des » besoins nouveaux, de porter atteinte à un ordre de choses

» consacré par des droits privés acquis » (RO 15 n° 77 consid. 3 p. 557; 16 n° 95 consid. 4 p. 689); — que « l'Etat, » à qui l'on ne saurait contester le droit d'exproprier des » droits privés non concédés par lui, peut également et à » plus forte raison supprimer des privilèges, soit des déro- » gations au droit commun qui sont nées d'un acte de sa » volonté, et cela surtout en matière d'impôts, alors que » leur maintien à perpétuité serait de nature à entraver le » progrès des institutions en éternisant un système devenu » incompatible avec le développement incessant de la con- » science juridique et des principes économiques », — que « la seule question qui demeure discutable à ce sujet, est » celle de savoir, dans chaque espèce spéciale, si le privi- » lège supprimé apparaît comme un droit acquis dont l'abo- » lition ne peut avoir lieu sans indemnité, ou si, au con- » traire, constitué à titre essentiellement précaire, il doit » disparaître sans compensation dès le moment où le légis- » lateur estime qu'il n'a plus sa raison d'être », — « que » nul ne saurait avoir un droit acquis au maintien à perpé- » tuité d'un privilège, et qu'il est inadmissible que le légis- » lateur puisse, sans égard aux besoins nouveaux d'époques » futures, aliéner à tout jamais sa liberté, et imposer, comme » un régime immuable et éternel, le résultat de sa volonté » une fois exprimée » (RO 19 n° 149 consid. 5 p. 976 et suiv.); — etc.

C'est donc à tort que les recourants contestent aux organes de l'Etat de Fribourg, quels qu'ils puissent être, pouvoir législatif, ou pouvoir exécutif, le droit, — que le constituant, lui, d'ailleurs, n'a pas songé à restreindre, — de modifier leurs attaches paroissiales par une nouvelle délimitation des territoires formant les paroisses d'Estavayer et de Montbrelloz, — ou, en d'autres termes, qu'ils soutiennent qu'aucun organe de l'Etat ne saurait valablement modifier la situation de fait ou de droit dans laquelle ils se sont trouvés jusqu'ici vis-à-vis de la paroisse d'Estavayer. La seule réserve que l'on puisse faire en faveur des recourants, c'est que, si, vraiment, ils avaient vis-à-vis de la paroisse d'Estavayer les

droits privés acquis dont, semble-t-il, ils n'avaient jamais parlé avant ce procès, et si, réellement, les mesures prises à leur égard par l'Etat de Fribourg (ou ses organes) impliquaient une lésion de ces droits, — toutes questions sur lesquelles il n'appartient pas au Tribunal fédéral comme Cour de droit public de se prononcer, — ils auraient la faculté de procéder contre l'Etat, en même temps aussi sans doute que contre la paroisse d'Estavayer, par toutes voies de droit, pour faire reconnaître l'existence de ces droits privés acquis, l'atteinte dont ceux-ci auraient été l'objet, et, éventuellement, l'obligation qui pourrait incomber à l'un ou à l'autre, Etat ou paroisse, ou à tous les deux, de réparer le dommage que cette atteinte aurait pu leur causer (voir les arrêts plus haut cités, RO 6 n° 20 consid. 3 dern. al. p. 112/113; 16 n° 95 consid. 4 p. 689 *in fine*; et l'arrêt RO 11 n° 48 consid. 3 p. 320/321). C'est d'ailleurs là, en somme, si l'on en juge par différents passages de leur réplique principale ou de leur réplique complémentaire, ce que les recourants tenaient essentiellement à faire constater.

Des considérations qui précèdent, il résulte qu'à supposer même que les recourants se fussent trouvés, comme ils le prétendent, au bénéfice de droits acquis par l'effet des « anciens usages ou conventions » dont question à l'art. 316 al. 2 de la loi du 19 mai 1894, cette disposition de la loi ne pouvait en tout cas pas avoir cette signification que, pour les communes ou localités qui, par suite de ses « anciens usages ou conventions » n'étaient pas appelées à contribuer aux frais de culte et autres de la paroisse dont elles faisaient partie, leurs rapports, au point de vue paroissial, devaient demeurer à jamais régis par les mêmes normes, et à jamais fixés dans le même cadre et les mêmes limites. En maintenant au profit, comme aussi au *préjudice* des dites communes ou localités le *statu quo*, c'est-à-dire en n'abrogeant point immédiatement les « anciens usages ou conventions » qui, contrairement aux règles qu'elle-même édictait, pouvaient peut-être exonérer ces communes ou localités de certaines charges paroissiales, mais les tenaient aussi en revanche, complètement éloignées

de l'administration de la paroisse, la loi fribourgeoise n'a évidemment pas entendu rendre impossible pour l'avenir toute nouvelle délimitation de paroisse à l'égard de ces communes ou localités, et la seule question qui puisse se poser, est bien plutôt celle de savoir si, par cette disposition de l'art. 316 al. 2 de la loi de 1894, le législateur fribourgeois a voulu peut-être déroger aussi à la règle établie à l'art. 285 suivant laquelle, sous le nom d'autorité civile, c'est le Conseil d'Etat qui, d'une manière générale, est compétent en matière de délimitation paroissiale, pour se réserver à lui-même (législateur) cette compétence vis-à-vis des communes ou localités faisant, en vertu d'anciens usages ou conventions, partie d'une paroisse sans avoir à en supporter les charges. Car les recourants, avec raison, ne contestent pas que, d'une manière générale, ce soit bien le Conseil d'Etat qui soit compétent en la matière. La loi sur les communes et paroisses du 5 juillet 1848, à son art. 49, remettait expressément aux autorités *administratives* (ou plus exactement à l'« administration ») le soin de déterminer la circonscription ultérieure du ressort des paroisses, de même aussi, — lorsqu'il ne s'agissait pas d'une question de propriété, — que l'art. 732, 2^e partie, *litt. c* du CPC de 1849 (actuellement encore en vigueur). Or, les débats qui eurent lieu au Grand Conseil en 1864, tels qu'ils sont rapportés dans l'exposé des motifs à l'appui de la décision de cette même autorité du 25 novembre 1907, démontrent que, si, au texte de l'art. 49 de la loi de 1848, on a substitué dans la loi suivante du 7 mai 1864 celui de l'art. 258 qui a été plus tard tout simplement transcrit d'abord à l'art. 260 de la loi du 26 mai 1879, puis à l'art. 285 de la loi de 1894, l'on n'a pas voulu pourtant par le terme d'« autorités civiles » viser une autre autorité que l'autorité *administrative*, le mot « civiles » n'ayant été choisi que pour mieux marquer la différence ou l'opposition avec les autorités *ecclésiastiques*. — Dans un arrêt en date du 30 juin 1896, le Tribunal fédéral avait d'ailleurs admis, pour écarter le recours de la paroisse de Plasselb contre la décision du Conseil d'Etat qui lui avait incorporé la commune de

Neuhaus préalablement détachée de la paroisse de Chevrilles, la même interprétation de cette disposition légale (soit, alors, de l'art. 260 de la loi de 1879).

Dans la question qui se pose enfin, de savoir si l'art. 316 al. 2 de la loi de 1894 déroge à l'art. 285 en ce sens que, pour les communes ou localités visées au dit art. 316 al. 2 le Grand Conseil serait seul compétent pour modifier leur délimitation au point de vue paroissial, l'on peut très bien se ranger à l'opinion du Conseil d'Etat suivant lequel cette question doit être résolue par la négative. L'on peut, en effet, parfaitement bien admettre que, si, par l'art. 316 al. 2 de la loi de 1894 (ou par les dispositions identiques ou analogues des lois antérieures), le législateur fribourgeois a voulu que, dans la paroisse d'Estavayer, la seule visée au fond par ces dispositions, les règles qu'il édictait sur la répartition des charges paroissiales (art. 316 al. 1) ou sur la constitution ou la composition du Conseil paroissial ou, d'une façon générale, sur l'administration de la paroisse, ne reçussent application que pour autant qu'elles n'entraînaient point de modification aux « anciens usages ou conventions » qui pouvaient exister à ce sujet dans dite paroisse, il a voulu du moins restreindre à ces deux points l'exception établie en faveur de cette paroisse, n'entendant en particulier nullement supprimer vis-à-vis de celle-ci les pouvoirs que, d'une manière générale, pour toute délimitation de paroisse, il accordait au Conseil d'Etat. — Autrement, dans les trois lois qui se sont succédé avec les mêmes dispositions (en 1864, 1879 et 1814), comportant exception en faveur de la paroisse d'Estavayer sur les deux points susindiqués (avec seulement entre la première de ces lois et les deux suivantes une simple différence de texte), le législateur se serait bien avisé, si son intention avait été de placer Estavayer avec Autavaux (et les deux autres communes rurales de Forel et de Sévaz) sous un régime exceptionnel en ce qui concerne également la *délimitation* de leur paroisse ou leur *groupement* paroissial, de le dire ou d'en faire la remarque sous celle des dispositions par laquelle il remettait au Conseil d'Etat toute compétence

en cette matière (sous la seule réserve de l'assentiment des autorités ecclésiastiques), comme, sur les autres sujets, participation aux charges et à l'administration de la paroisse, il n'a pas manqué de le faire en réservant, dans la loi de 1864, à l'art. 270 al. 2, l'art. 262 al. 2, — dans la loi de 1879, à l'art. 272 al. 1 *in fine*, l'art. 291 al. 2, — et dans la loi de 1894, à l'art. 297 al. 1 *in fine*, l'art. 316 al. 2.

La réserve insérée à l'art. 732 2^e partie, *litt. c* CPC (« appartiennent aux autorités administratives les questions relatives à la délimitation des... paroisses..., lorsqu'il ne s'agit pas d'un droit de propriété »), qu'invoquent les recourants, ne saurait non plus recevoir d'application en l'espèce, car elle paraît avoir voulu écarter la compétence des autorités administratives, soit du Conseil d'Etat, en matière de délimitation de paroisses dans le cas seulement où cette délimitation se résout, au fond, en une simple question de propriété. Or, ce n'est pas ce qui se présente dans ce litige. Et l'on peut même dire que le Conseil d'Etat, dans ses arrêtés dont recours, n'a sûrement entendu trancher aucune question de propriété non plus qu'aucune question de droit privé qui puisse concerner les recourants ou leur commune, Autavaux. Le Conseil d'Etat ne s'est, en effet, dans ces arrêtés, nullement prononcé sur l'existence ou l'inexistence des droits privés acquis que les recourants n'avaient d'ailleurs point revendiqués devant lui et dont ils ne sont venus à parler que dans ce procès seulement, devant le Tribunal fédéral; il n'a même pas examiné la question de savoir si les recourants ou leur commune, Autavaux, avaient sur les biens meubles ou immeubles de la paroisse d'Estavayer, — église paroissiale, cure, objets mobiliers affectés au culte, bénéfice curial, etc., etc., — quelque droit de co-proprieté, non plus que la question de savoir, éventuellement, comment cette co-proprieté devait prendre fin et à quelles indemnités il pourrait y avoir lieu. Toutes ces questions, — sur lesquelles cependant le Conseil d'Etat, dans son arrêté du 25 janvier 1907 décidant en principe l'incorporation d'Autavaux à la paroisse de Montbrelloz, avait en passant, manifesté son

opinion, mais sans prétendre les trancher en aucune mesure, — de même que toutes autres touchant aux droits privés invoqués par les recourants, demeurent pleinement réservées comme appartenant aux tribunaux devant lesquels donc il sera loisible aux recourants de les porter s'ils le jugent utile. — Quant à la décision du Conseil d'Etat ordonnant à la paroisse (ou au bénéfice curial) d'Estavayer de verser à la paroisse ou au bénéfice curial de Montbrelloz la somme de 550 fr. qu'avaient payée au curé d'Estavayer un certain nombre de paroissiens d'Autavaux le 14 mars 1866 à titre de rachat du « droit de prémices », l'on peut douter qu'elle se caractérise comme une décision tranchant une question de nature civile, car le droit de prémices qui, jusqu'à la date susindiquée, a de tout temps donné lieu à des difficultés de tout genre entre les habitants d'Autavaux et le curé d'Estavayer, de même que le rachat qui en a été opéré, n'ont jamais rien eu à voir avec le droit privé, et si le gouvernement fribourgeois estime aujourd'hui que la somme payée pour le rachat de ce droit, au lieu de pouvoir demeurer en mains du bénéfice curial d'Estavayer, doit revenir au bénéfice curial de Montbrelloz, il ne règle de la sorte qu'une question qui n'a aucune attache avec le droit privé. A supposer d'ailleurs que, par quelque côté, on pût la considérer comme ressortissant au droit privé, l'on ne verrait pas, en revanche, en quelle qualité les recourants pourraient se plaindre de la solution qu'elle a reçue; la vocation leur ferait défaut à cet effet.

Enfin, à supposer même, avec les recourants, et contrairement au point de vue auquel l'on s'est placé jusqu'ici, que l'art. 316 al. 2 de la loi de 1894 ait voulu effectivement déroger à l'art. 285 *ibid.*, le sort du recours ne s'en trouverait pas changé pour autant. La restriction, en effet, qui aurait été apportée de la sorte à la règle de l'art. 285, n'aurait pu avoir d'autre portée que de réserver à l'autorité législative, dans le cas d'une paroisse formée de plusieurs communes dont les unes, en vertu d'anciens usages ou conventions, se seraient trouvées dispensées de toute contribution aux char-

ges de la paroisse, et pour la délimitation de dite paroisse, la compétence qui, dans tous autres cas, appartient à l'autorité administrative. Or, si, dans cette éventualité, au moment où il ordonnait que les communes d'Autavaux et de Forel cesseraient de faire partie de la paroisse d'Estavayer et seraient incorporées, l'une, à la paroisse de Montbrelloz, l'autre à celle de Rueyres-les-Prés, le Conseil d'Etat était incompétent pour prendre une pareille décision, les choses ont changé de face dans la suite. Sur recours des citoyens de Forel, le Grand Conseil du canton de Fribourg a, en effet, le 25 novembre 1907, proclamé son incompétence, à lui, dans la question, et l'entière compétence du Conseil d'Etat. Cette décision du Grand Conseil, qui n'a pas été attaquée devant le Tribunal fédéral, impliquerait tout au moins, à la supposer erronée dans ses motifs, un abandon ou une délégation de compétence de l'autorité législative en faveur de l'autorité administrative ou la ratification par celle-là des mesures prises par celle-ci, de telle sorte que le vice initial de ces mesures se trouverait avoir été couvert par l'autorité dans la compétence de laquelle elles rentraient, et qu'il ne servirait, par conséquent, plus à rien aux recourants de l'invoquer.

5. — Le grief des recourants basé sur une prétendue violation de l'égalité des citoyens devant la loi peut être écarté sans qu'il soit besoin à cet effet de bien longs développements. Les recourants allèguent que les mesures prises à leur égard par le Conseil d'Etat (éventuellement, — ratifiées par le Grand Conseil) violent à leur détriment le principe constitutionnel susrappelé parce que, favorables à la commune d'Estavayer, elles leur seraient, au contraire, à eux, très préjudiciables. Mais l'on ne voit pas que le Conseil d'Etat ait songé, comme semblent avoir voulu le soutenir les recourants, à marquer aucune faveur à la commune ou à la ville d'Estavayer, ni à leur causer, à eux, aucun dommage. De deux choses l'une, en effet : ou bien les recourants ne possédaient vis-à-vis de la paroisse d'Estavayer aucun privilège de nature fiscale, et alors, en même temps qu'ils au-

raient été admis à participer à l'administration de la paroisse selon leurs incessantes réclamations pendant toute la seconde moitié du siècle dernier (en 1865, 1885, 1893, 1897 et 1900), ils auraient eu à participer aussi aux charges paroissiales ; ou bien ils possédaient effectivement vis-à-vis d'Estavayer ce privilège de faire partie de la paroisse sans avoir à en supporter aucunes charges, et alors les tribunaux, sur leur action, sauront bien en reconnaître l'existence en même temps qu'en apprécier la valeur pour le règlement de toute indemnité aux ayants droit. — D'ailleurs, la situation dans laquelle se trouvaient la commune d'Autavaux ou ses habitants vis-à-vis de la paroisse d'Estavayer, était, en fait comme en droit, une violation flagrante du principe de l'égalité des citoyens devant la loi, puisque, — abstraction faite de la question de l'existence ou de l'inexistence du privilège fiscal qu'ont invoqué les recourants devant le Tribunal fédéral et sur laquelle il n'appartient pas à ce dernier statuant comme Cour de droit public de se prononcer, — jamais, même au cours de tout le siècle dernier, et malgré toutes les lois qui se sont succédé en la matière, la dite commune, pas plus que celles de Forel et de Sévaz placées dans la même situation, n'a été admise à prendre part à l'administration de la paroisse formée entre elles et Estavayer. Il devait être, dans ces conditions, assez difficile aux autorités du canton de Fribourg de trouver un moyen qui supprimât entre ces quatre communes d'Autavaux, de Forel, de Sévaz et d'Estavayer entre elles, ou entre elles et les autres communes du canton, toute inégalité de traitement et qui satisfît en même temps chacun. Ce qui est essentiel ici, pour repousser le grief des recourants, c'est que l'on n'aperçoit en aucune façon que le Conseil d'Etat de Fribourg ait pensé à traiter la commune d'Autavaux autrement qu'il n'a traité la commune de Forel, ou celle de Sévaz, ou encore celle même d'Estavayer ; il a manifestement cru trouver, et il a effectivement trouvé aussi, dans le démembrement de la paroisse d'Estavayer et dans l'incorporation des communes d'Autavaux, de Forel et de Sévaz aux paroisses de Montbrelloz, de Rueyres-les-Prés et de

Bussy, le moyen de faire en sorte que chacun, dans sa paroisse, contribue également aux charges de celles-ci et participe également aussi à son administration; si, accessoirement, il a pu résulter de là quelque avantage pour les uns et quelque inconvénient pour les autres, cette conséquence, qui était sans doute de même inévitable dans toute autre solution, ne saurait être considérée comme une inégalité de traitement contraire à la constitution.

6. — Enfin, le dernier moyen des recourants qui se disent victimes d'un déni de justice d'ordre matériel, c'est-à-dire qui reprochent au Conseil d'Etat d'avoir agi ou procédé envers eux avec arbitraire, ne peut pas davantage être accueilli. Nulle part, en effet, au dossier, ne se rencontre la preuve, ni même un seul indice, que le Conseil d'Etat de Fribourg aurait cédé à l'arbitraire vis-à-vis des recourants. Les deux arrêtés dont recours, ainsi que l'arrêté préparatoire ou de principe du 25 janvier 1907, le Conseil d'Etat les a pris sur la base d'une enquête qu'il avait ordonnée déjà à la date du 5 février 1901 et qui avait duré exactement trois ans, ayant été clôturée le 5 février 1904 par le dépôt d'un rapport dans lequel l'Archiviste d'Etat avait rassemblé tout ce qu'il avait pu trouver dans l'histoire du canton de Fribourg ou dans celle des communes d'Estavayer, d'Autavaux, de Forel et de Sévaz sur la situation de celles-ci au point de vue paroissial. Après cela, et durant trois ans encore, le Conseil d'Etat a attendu avant de prendre aucune décision à l'égard des recourants ou de leur commune, Autavaux, laissant ainsi aux intéressés tout le temps nécessaire pour lui présenter toutes observations qu'ils jugeraient utiles et ne se refusant à ratifier les arrangements intervenus entre eux que parce qu'ils auraient abouti à la constitution d'un Conseil paroissial de sept membres là où, d'après la loi, ce Conseil ne pouvait comprendre plus de cinq membres. Ce sont là, semble-t-il, des signes que le Conseil d'Etat ne cherchait pas du tout à faire acte d'arbitraire en cette affaire. En revanche, sur la question de savoir s'il n'y aurait pas eu peut-être plus d'opportunité et peut-être aussi plus d'équité à ne pas démembrer

la paroisse d'Estavayer et à prendre d'autres mesures pour assurer dans l'avenir, au sein même de cette paroisse, une juste répartition des charges et, dans le Conseil paroissial, une représentation convenable des quatre communes qui constituaient la paroisse, les avis pourraient sans doute être partagés; mais ce n'est point parce que, le cas échéant, les autorités du canton de Fribourg auraient fait erreur sur cette question d'opportunité, qu'on pourrait les tenir pour coupables d'arbitraire.

Par ces motifs,

le Tribunal fédéral

prononce :

I. — Il n'est pas entré en matière sur les recours des sieurs Raymond Sansonnens et consorts, du 7/30 octobre 1907; de l'Assemblée communale d'Autavaux, du 22/30 du dit mois; et de l'Assemblée communale de Forel et des sieurs Louis Roulin et consorts, du 28 juin 1908.

II. — Le recours des sieurs Félix Marmy et consorts est écarté comme mal fondé, dans le sens des considérants qui précèdent, c'est-à-dire sous réserve de tous droits privés acquis pouvant éventuellement leur compéter.