[AZA 0]

1P.127/2000

Ie COUR DE DROIT PUBLIC
****

8 mai 2000

Composition de la Cour: MM. les Juges Aemisegger, Président,
Jacot-Guillarmod et Favre. Greffier: M. Parmelin.

_____

Statuant sur le recours de droit public
formé par
X._____, représenté par Me Damien Piller, avocat à Fribourg,

contre
l'arrêt rendu le 26 janvier 2000 par la Ie Cour administrative du Tribunal administratif du canton de Fribourg, dans la cause qui oppose le recourant au Conseil d'Etat du canton de F r i b o u r g;

(non-confirmation d'un fonctionnaire cantonal)
Vu les pièces du dossier d'où ressortent
les faits suivants:

A.- X._____, né le 2 décembre 1947, a été engagé le 14 mars 1969 en qualité de deuxième substitut auprès de l'Office cantonal des faillites du canton de Fribourg. Il a été nommé à ce poste le 1er janvier 1970 et promu premier substitut le 26 janvier 1971. Depuis le 1er janvier 1992, il occupe les fonctions de préposé de l'Office cantonal des faillites à la suite du départ à la retraite du titulaire.

Dans le cadre d'un audit effectué au sein de cet office en automne 1997, il est apparu que certains collaborateurs, dont X._____, auraient touché des ristournes octroyées sur les factures de publication de faillites. Interrogé à ce sujet le 13 janvier 1998 par le Président de la Chambre des poursuites et des faillites du Tribunal cantonal et par le Conseiller d'Etat, Directeur de la justice, de la police et des affaires militaires du canton de Fribourg, X._____ a confirmé ces faits. Il a expliqué que la perception de commissions existait déjà du temps de son prédécesseur, mais qu'en raison de l'augmentation croissante des ristournes, un terme avait été mis à cette pratique à la fin de l'année 1994, s'agissant des commissions versées par Z._____, respectivement dans le courant de l'année 1997 pour celles reçues de F._____; les commissions versées par Z._____ étaient réparties entre les collaborateurs de l'Office des faillites chargé des dossiers de faillites alors que celles versées par F._____ servaient à alimenter une caisse commune destinée à couvrir les frais courants du service.
X._____ aurait touché personnellement de la sorte quelque 24'000 fr. entre le 1er janvier 1988 et le 1er janvier 1995.
La Chambre des poursuites et faillites du Tribunal cantonal et la Direction de la justice, de la police et des affaires militaires (ci-après, la Direction de la justice) ont ouvert une enquête disciplinaire à l'encontre de X._____, à raison de ces faits, en date des 15 et 20 janvier 1998. Le 6 janvier 1999, cette dernière autorité a ordonné l'ouverture d'une procédure de renvoi pour justes motifs à l'endroit de X._____, en lieu et place de la procédure disciplinaire. Ce dernier a vainement contesté cette décision. Le 22 avril 1999, la Direction de la justice l'a informé que la procédure de renvoi pour justes motifs entraînait automatiquement l'ouverture de la procédure de non-confirmation prévue aux art. 8e et suivants de la loi fribourgeoise sur le statut du personnel de l'Etat, du 22 mai 1975 (LStP).

Statuant le 5 mai 1999, le Tribunal pénal de l'arrondissement de la Sarine a reconnu X._____ coupable de gestion déloyale, de faux dans les titres commis dans l'exercice de fonctions publiques et de suppression de titres et l'a condamné à trois mois d'emprisonnement avec sursis pendant deux ans. X._____ a fait appel de ce jugement.

B.- Par décision du 20 septembre 1999, le Conseil d'Etat fribourgeois a refusé de confirmer X._____ à son poste de préposé de l'Office cantonal des faillites pour la période administrative 2000-2003 et fixé la cessation des rapports de service au 31 mars 2000. Il a considéré en substance que les conditions posées à un renvoi de l'intéressé pour justes motifs et à la non-confirmation dans ses fonctions étaient réunies.

X._____ a saisi la Ie Cour administrative du Tribunal administratif du canton de Fribourg (ci-après, le Tribunal administratif) d'un recours que cette autorité a rejeté par arrêt du 26 janvier 2000. Elle a considéré en substance que le Conseil d'Etat n'avait commis aucun excès ou abus de son pouvoir d'appréciation en considérant que l'encaissement occulte de ristournes, érigé en système, avait porté atteinte à la réputation de l'Office des faillites et à sa crédibilité vis-à-vis des tiers, que X._____ avait également perdu tout crédit en tant que préposé et que le service en pâtirait aussi longtemps qu'il resterait en fonction.

C.- Agissant par la voie du recours de droit public, X._____ demande au Tribunal fédéral d'annuler cet arrêt et de renvoyer la cause à l'autorité cantonale pour nouvelle décision. Selon lui, le Tribunal administratif aurait violé son droit d'être entendu en refusant de donner suite à sa requête visant à la production du dossier relatif à l'affaire des ristournes au sein de l'Economat cantonal et en rejetant sa requête de suspension de la procédure administrative jusqu'à droit connu sur le plan pénal. L'autorité intimée aurait en outre adopté une attitude contraire à la bonne foi et à l'art. 8f al. 4 LStP en considérant que les agissements dont il se serait rendu coupable étaient suffisamment graves pour justifier sa non-confirmation tout en le maintenant à son poste durant la procédure. Elle aurait en outre fait preuve d'arbitraire en considérant que son comportement ne donnait objectivement pas satisfaction et en retenant un manquement grave à son devoir de fidélité pour une pratique répréhensible dont son prédécesseur serait responsable et à laquelle il avait spontanément mis fin d'entente avec les autres collaborateurs du service.

Le Tribunal administratif et le Conseil d'Etat concluent au rejet du recours.

D.- Par ordonnances des 22 mars et 19 avril 2000, le Président de la Ie Cour de droit public a rejeté les demandes d'effet suspensif et de suspension de la procédure présentées par le recourant.
Considérant en droit :

1.- Le Tribunal fédéral examine d'office et librement la recevabilité des recours qui lui sont soumis (ATF 125 I 412 consid. 1a p. 414; 125 II 497 consid. 1a p. 499; 125 III 461 consid. 2 p. 463).

a) Selon la jurisprudence relative à l'art. 88 OJ, le recours de droit public est ouvert seulement à celui qui est atteint par l'acte attaqué dans ses intérêts personnels et juridiquement protégés; le recours formé pour sauvegarder l'intérêt général, ou visant à préserver de simples intérêts de fait, est en revanche irrecevable. Un intérêt est juridiquement protégé s'il est l'objet d'une garantie constitutionnelle spécifique ou si une règle de droit fédéral ou cantonal tend au moins accessoirement à sa protection; à elle seule, l'interdiction générale de l'arbitraire n'est pas une protection suffisant à conférer la qualité pour agir au sens de l'art. 88 OJ. La qualité pour former un recours fondé, comme en l'espèce, sur l'art. 9 Cst. dépend bien plutôt du fait que la législation dont l'application arbitraire est alléguée accorde un droit au recourant ou a pour but de le protéger d'une atteinte à ses intérêts (ATF 122 I 44 consid. 3b/bb p. 47; 121 I 267 consid. 2 p. 268/269 et les références citées).

Appliquant les règles relatives à la légitimation, le Tribunal fédéral a jugé que le fonctionnaire qui n'était pas réélu ou confirmé dans ses fonctions à la fin d'une période administrative n'avait en principe pas qualité pour déposer un recours de droit public, à moins que le droit cantonal ne lui accorde un droit à la réélection (ATF 120 Ia 110 consid. 1a p. 112 et la jurisprudence citée qui garde toute sa valeur dans le cadre de l'art. 9 Cst.).

L'art. 8d LStP prévoit que "à l'expiration de la période administrative, l'autorité de nomination procède à la confirmation, pour une nouvelle période, de tous les fonctionnaires qui remplissent les conditions de nomination". Le droit cantonal fribourgeois reconnaît ainsi au fonctionnaire un certain droit à être confirmé pour une nouvelle période administrative pour autant qu'il réunisse les conditions de nomination, de sorte que le fonctionnaire non réélu a qualité pour faire contrôler par la voie du recours de droit public, si la décision de non-confirmation viole ou non la Constitution fédérale, à tout le moins lorsque, comme en l'espèce, le motif de non-confirmation réside en la personne même du fonctionnaire (arrêt non publié du 13 octobre 1992 dans la cause S. contre Conseil d'Etat fribourgeois, consid. 1d et les arrêts cités).

Le présent recours est donc recevable sous l'angle de l'art. 88 OJ.

b) Les autres conditions de recevabilité des art. 84 ss OJ sont au surplus réunies de sorte qu'il y a lieu d'entrer en matière sur le fond.

2.- Le recourant voit une violation de son droit d'être entendu découlant des art. 29 al. 2 Cst. et 57 ss du Code de procédure de juridiction administratives (CPJA) dans le refus d'ordonner la production du dossier relatif aux ristournes au sein de l'Economat cantonal.

a) La portée du droit d'être entendu et les modalités de sa mise en oeuvre sont déterminées en premier lieu par les dispositions cantonales de procédure, dont le Tribunal fédéral ne contrôle l'application et l'interprétation que sous l'angle restreint de l'arbitraire; dans tous les cas cependant, l'autorité cantonale doit respecter les garanties minimales déduites directement de l'art. 29 al. 2 Cst. , dont le Tribunal fédéral examine librement si elles ont été observées (ATF 125 I 257 consid. 3a p. 259 et les arrêts cités).

Le recourant se réfère aux art. 57 ss CPJA qui précisent la portée et les modalités du droit d'être entendu des parties en procédure administrative fribourgeoise. Il ne prétend toutefois pas que ces dispositions lui conféreraient un droit inconditionnel à obtenir la production de pièces déterminées.
Dans le système de libre instruction des preuves organisé aux art. 45 ss CPJA, il appartient au juge qui dirige la procédure de dire quels sont les faits pertinents et d'administrer les preuves propres à les établir. Il peut ainsi renoncer à procéder à des mesures d'instruction lorsqu'il parvient à la conclusion qu'elles ne sont pas décisives pour la solution du litige ou qu'elles ne pourraient l'amener à modifier son opinion (cf. art. 59 al. 2 CPJA). Ce refus d'instruire ne viole le droit d'être entendu des parties que si l'appréciation anticipée de la pertinence du moyen de preuve offert, à laquelle le juge a ainsi procédé, est entachée d'arbitraire. L'art. 29 al. 2 Cst. , dont la violation est également invoquée, n'accorde pas au recourant des garanties plus étendues (cf. ATF 125 II 417 consid. 7b p. 430; 124 I 208 consid. 4a p. 211 et les arrêts cités).

b) En l'occurrence, l'autorité intimée a refusé de faire droit à la requête du recourant au motif que l'Economat cantonal n'avait pas, envers les tiers, une position aussi exposée que l'Office cantonal des faillites et que, même si des irrégularités de gestion ne pouvaient être tolérées ailleurs, celles-ci étaient encore plus graves lorsqu'elles survenaient dans un service chargé de gérer l'argent de tiers et qui devait absolument bénéficier de la confiance de tous.

L'influence des agissements répréhensibles sur la bonne marche du service et sur la relation de confiance avec l'employeur ne constitue pas l'unique critère pour apprécier la légitimité d'une non-confirmation d'un fonctionnaire à son poste. Entre également en considération l'impact de la violation des devoirs de service auprès du public. Or, de ce point de vue, l'autorité intimée pouvant sans arbitraire admettre que la situation de l'Office cantonal des faillites n'était pas comparable à celle de l'Economat cantonal, qui assume des tâches purement interne à l'administration. Les ristournes versées à l'Office des faillites n'ont par ailleurs pas servi exclusivement à couvrir des dépenses somptuaires du service, mais ont aussi été utilisées à des fins personnelles des collaborateurs, de sorte que sous cet angle également, la situation des services concernés présentait une différence suffisamment importante pour justifier des sanctions divergentes.
L'autorité intimée n'a dès lors pas violé le droit d'être entendu du recourant en refusant de verser à la procédure le dossier relatif aux ristournes au sein de l'Economat cantonal.

Au demeurant, à supposer que les collaborateurs concernés de ce service aient bénéficié indûment d'un traitement plus favorable, le recourant ne pourrait rien en tirer en sa faveur. En effet, selon la jurisprudence, le principe de la légalité prévaut sur celui de l'égalité de traitement (cf.
ATF 125 II 152 consid. 5 p. 166; 124 IV 44 consid. 2c p. 47; 123 II 248 consid. 3c p. 254; 122 II 446 consid. 4a p. 451 et les références citées).

3.- Le recourant reproche à l'autorité intimée d'avoir refusé de suspendre la procédure jusqu'à droit connu sur le plan pénal au terme d'une motivation qu'il tient pour arbitraire et en violation de son droit d'être entendu.

a) Suivant la jurisprudence rendue en application de l'art. 4 aCst. , qui garde toute sa valeur sous l'angle de l'art. 29 al. 1 Cst. , une autorité cantonale de recours commet un déni de justice formel si elle omet de statuer sur une conclusion du recours dont elle est saisie alors qu'elle est compétente pour le faire (ATF 117 Ia 116 consid. 3a p. 117/118 et les arrêts cités; cf. aussi ZBl 96/1995 p. 174 consid. 2 p. 175). En outre, le droit d'être entendu découlant de l'art. 4 aCst. , respectivement de l'art. 29 al. 2 Cst. impose à l'autorité de jugement l'obligation de motiver ses décisions afin que le justiciable puisse les comprendre et exercer ses droits de recours à bon escient (ATF 125 II 369 consid. 2c p. 372). Pour satisfaire cette exigence, il suffit que celle-ci mentionne au moins brièvement les motifs qui l'ont guidée et sur lesquels elle a fondé sa décision.
Elle n'a pas l'obligation d'exposer et de discuter tous les faits, moyens de preuve et griefs invoqués par les parties, mais peut au contraire se limiter à ceux qui, sans arbitraire, peuvent être tenus pour pertinents (ATF 124 V 180 consid. 1a p. 181; 121 I 54 consid. 2c p. 57 et les arrêts cités).

b) En l'occurrence, le Tribunal administratif s'est prononcé sur le grief invoqué et l'a rejeté après avoir estimé que le Conseil d'Etat n'avait commis aucun abus ou excès de son pouvoir d'appréciation en renonçant à suspendre la procédure de non-confirmation jusqu'à droit connu sur le plan pénal; selon lui, cette autorité disposait d'un état de fait établi de manière complète par l'enquête pénale et non contesté par le recourant lorsqu'il a statué; il n'y avait dès lors pas lieu d'attendre l'issue de l'appel interjeté contre le jugement de condamnation de première instance en tant que celui-ci portait uniquement sur des questions liées à la mise en oeuvre de la loi pénale et qui ne remettaient pas en cause les faits retenus à la charge du recourant dans la décision administrative. L'arrêt attaqué répond ainsi sur ce point aux exigences de motivation de l'art. 29 al. 1 Cst. Certes, l'autorité intimée n'a pas expressément indiqué les raisons pour lesquelles elle n'a pas tenu compte du fait que l'un des collaborateurs de l'Office des faillites ayant touché des ristournes avait été reconduit dans ses fonctions parce qu'il avait été acquitté sur le plan pénal. Dès lors qu'à ses yeux, l'autorité administrative n'était de toute façon pas liée par l'appréciation définitive du juge pénal, elle pouvait faire abstraction de la décision prise par la Direction de la justice de ne pas donner suite aux procédures administratives ouvertes contre un autre collaborateur, partiellement fondée sur l'acquittement pénal au bénéfice du doute. Elle n'a donc pas commis de déni de justice en ne se prononçant pas expressément sur ce point.

Pour le surplus, les motifs avancés pour écarter la demande de suspension échappent au grief d'arbitraire. Selon la jurisprudence, il convient de suspendre la procédure administrative jusqu'à droit connu sur le procès pénal seulement si l'état de fait ou la qualification juridique du comportement litigieux sont pertinents dans le cadre de la procédure administrative (ATF 124 II 103 consid. 1b/bb p. 106/107; 119 Ib 158 consid. 2c/bb p. 162). Les faits retenus dans le jugement pénal de première instance ne sont pas contestés par le recourant dans le cadre de l'appel, sous réserve d'un point accessoire non pertinent pour apprécier la situation du recourant sur le plan administratif. La qualification juridique des faits reprochés au recourant sur le plan pénal est dénuée de pertinence pour déterminer si ce dernier a eu un comportement insatisfaisant au sens de l'art. 8b al. 1 let. b LStP et s'il a rompu le lien de confiance qu'il entretenait avec son employeur au point de justifier sa non-confirmation. L'autorité intimée n'a donc pas fait preuve d'arbitraire en refusant de suspendre la procédure administrative jusqu'à droit connu sur l'issue de l'appel formé contre le jugement de condamnation de première instance.

4.- Le recourant voit une violation de son droit à la protection de la bonne foi dans le fait que le Tribunal administratif a admis que les manquements à son devoir de fidélité étaient suffisamment graves pour justifier une non-confirmation sans avertissement préalable au sens de l'art. 8f al. 4 LStP, mais non pas pour prononcer

sa suspension provisoire durant la procédure d'enquête.

a) Le principe de la bonne foi entre administration et administré, aujourd'hui posé par l'art. 5 al. 3 Cst. , exige que l'une et l'autre se comportent réciproquement de manière loyale. En particulier, l'administration doit s'abstenir de tout comportement propre à tromper l'administré et elle ne saurait tirer aucun avantage des conséquences d'une incorrection ou insuffisance de sa part (ATF 125 I 209 consid. 9c p. 219/220 et les arrêts cités). Pour sa part, l'administré ne saurait non plus tirer d'une erreur de l'administration un profit propre à nuire à autrui. Il convient par ailleurs de juger du respect des règles de la bonne foi par l'administration selon des critères objectifs, indépendamment de la personne des agents en cause; aussi l'administration peut-elle être rendue responsable d'un comportement contradictoire, même si celui-ci est dû à des personnes différentes, au besoin à l'insu des unes et des autres (ATF 121 I 181 consid. 2a p. 183/184 et les arrêts cités).

b) En l'espèce, l'autorité intimée a considéré que le maintien du recourant à son poste jusqu'à la fin de la période administrative n'impliquait pas que l'Etat lui gardait toute sa confiance; compte tenu de la surcharge chronique et grave de l'Office des faillites, la pondération des intérêts pouvait justifier de renoncer à désorganiser le service, ce qui n'aurait pas manqué de se produire en cas de suspension immédiate de tous les cadres dirigeants impliqués dans la procédure.

Ce faisant, le Tribunal administratif n'a pas adopté une attitude contradictoire dont le recourant pourrait tirer parti. La Direction de la justice pouvait en effet sans arbitraire admettre que la suspension immédiate de tous les collaborateurs de l'Office des faillites ayant touché des ristournes aurait affecté la bonne marche du service et renoncer à prendre une telle mesure qui ne revêtait du reste aucune urgence eu égard aux mesures de surveillance mises en place pour assurer un traitement correct des dossiers de faillites durant la procédure et au fait que la pratique des ristournes avait pris fin depuis un certain temps. Les raisons pratiques qui ont conduit l'autorité de nomination à maintenir dans leur fonction les personnes impliquées dans la procédure administrative ne signifient pas encore qu'elle considérait les agissements reprochés à X._____ comme bénins. Le Tribunal administratif a estimé à juste titre que cette autorité n'avait pas adopté une attitude contradictoire propre à fonder, pour le recourant, un droit à la protection de la bonne foi. Pour le surplus, l'autorité intimée n'a pas appliqué l'art. 8f al. 4 LStP de manière arbitraire en considérant que l'encaissement occulte et régulier de ristournes à des
fins personnelles de la part d'un collaborateur occupant des fonctions dirigeantes constituait des agissements répréhensibles suffisamment graves pour justifier une non-confirmation sans avertissement préalable.

5.- Sur le fond, le recourant prétend que le Tribunal administratif aurait évalué son comportement de manière arbitraire en considérant qu'il ne remplissait plus les conditions de nomination prescrites à l'art. 8b al. 1 LStP. Il conteste avoir manqué à son devoir de fidélité en insistant sur le fait qu'il a toujours donné satisfaction à son employeur durant les quelque trente ans passés au sein de l'Office cantonal des faillites. Il tient la mesure prise à son encontre pour arbitraire et disproportionnée.

a) L'art. 8d LStP prévoit qu'à l'expiration de la période administrative, l'autorité de nomination procède à la confirmation, pour une nouvelle période, de tous les fonctionnaires qui remplissent les conditions de nomination.

A teneur de l'art. 8e al. 1 LStP, l'autorité de nomination procède à la non-confirmation du fonctionnaire si les conditions d'une confirmation ne sont pas remplies. Dans ce cas, les rapports de service cessent à l'expiration de la période administrative.

Les conditions de nomination, indiquées à l'art. 8b al. 1 LStP, sont les suivantes:

"a) la formation et les aptitudes du collaborateur
doivent correspondre aux exigences de la
fonction;

b) son comportement doit donner satisfaction;

c) le maintien de son poste de travail doit
paraître assuré jusqu'à la fin de la période
administrative.. "

Il est difficile d'apprécier de l'extérieur si l'on peut reprocher à un fonctionnaire des prestations insuffisantes ou un comportement incorrect; cela nécessite en effet de tenir compte des circonstances concrètes du travail en cause.
L'autorité de nomination dispose ainsi d'un large pouvoir d'appréciation pour appliquer ces concepts indéterminés (cf.
ATF 118 Ib 164 consid. 4a p. 166). Le Tribunal fédéral se limite dès lors à examiner si la non-réélection pour de tels motifs apparaît objectivement soutenable; il n'annule pratiquement la mesure que si elle est arbitraire (ATF 103 Ib 321 consid. 1 p. 323; 101 Ia 172 consid. 3 p. 176; 99 Ib 233 consid. 3 p. 237). Tel est le cas lorsqu'elle est manifestement insoutenable, se trouve en contradiction claire avec la situation de fait, viole gravement une norme ou un principe juridique indiscuté ou encore lorsqu'elle heurte de manière choquante le sentiment de la justice et de l'équité (ATF 125 I 166 consid. 2a p. 168 et les arrêts cités).

b) Dans sa décision, l'autorité intimée a considéré que le fait pour le recourant d'avoir encaissé des ristournes à son profit, en prenant soin qu'elles n'apparaissent pas dans la comptabilité, justifiait objectivement de se séparer de lui. Sur le plan subjectif, elle a admis que le recourant avait conscience d'agir en dehors des règles. Elle a estimé en conclusion que le scandale créé par l'appropriation indue des ristournes dont X._____ s'était fait l'un des auteurs principaux portait une atteinte très sérieuse à la crédibilité de l'Office des faillites et qu'aussi longtemps que celui-ci occuperait une fonction en vue dans cet office, l'ombre créée par le scandale continuerait à planer.

Ces considérations échappent au grief d'arbitraire.
Le Tribunal administratif pouvait en effet de manière soutenable considérer qu'en encaissant des commissions occultes pour son propre usage ou pour financer les dépenses somptuaires du service, le recourant avait adopté un comportement répréhensible de nature à créer une suspicion légitime de la part du public vis-à-vis de l'Office cantonal des faillites et de l'Etat en général. Le fait, au demeurant contesté, que X._____ donnait satisfaction dans la gestion ordinaire du service n'est pas de nature à atténuer la gravité des faits dénoncés ou à apprécier son comportement dans cette affaire de manière moins sévère. Le recourant insiste en vain sur le fait qu'il se serait borné à poursuivre une pratique mise en place par son prédécesseur; le caractère illicite du prélèvement des ristournes à des fins personnelles et à l'insu de son employeur ne pouvait en effet lui échapper; il ne conteste pas plus avoir disposé du pouvoir de mettre fin à cette pratique, ce qu'il a d'ailleurs finalement fait d'entente avec les autres collaborateurs de l'office chargé de la liquidation des dossiers de faillites, mais uniquement lorsque le montant des ristournes devenait trop important pour être justifié comme de simples défraiements.

Le recourant se prévaut en vain de l'ordonnance rendue par la Direction de la justice à l'égard de G._____, collaborateur administratif auprès de l'Office cantonal des faillites; celui-ci n'assumait pas de fonction dirigeante au sein de l'Office des faillites et n'avait pas le pouvoir de mettre un terme à la pratique des ristournes; par ailleurs, il n'est pas établi que ce dernier s'occupait, à l'instar du recourant, du paiement des factures de publication de faillites et de l'encaissement des chèques. La non-confirmation du recourant dans ses fonctions pour la période administrative 2000-2003 ne saurait dès lors être qualifiée de choquante pour le motif qu'un collaborateur subalterne ayant également bénéficié de la pratique des ristournes a été reconduit dans ses fonctions.

La non-confirmation du recourant et la résiliation consécutive de ses rapports de service le frappent certes durement; ces mesures reposent toutefois sur des motifs pertinents, soit la perte de confiance en son honnêteté que peuvent légitimement ressentir ses supérieurs et les tiers ayant eu connaissance de ses agissements (cf. Blaise Knapp, La violation du devoir de fidélité, cause de cessation de l'emploi des fonctionnaires fédéraux, RDS 1984 I p. 489 ss, p. 519 note 66; Hermann Schroff/David Gerber, Die Beendigung der Dienstverhältnisse

in Bund und Kantonen, St-Gall 1985, n. 225 p. 144 et n. 118 p. 88). Compte tenu de l'intérêt prépondérant de l'Etat à se séparer d'un collaborateur investi de grandes responsabilités auquel il ne peut plus pleinement se fier, elles n'apparaissent en outre pas comme disproportionnée.
Le Tribunal administratif n'a dès lors pas fait preuve d'arbitraire ni violé le principe de la proportionnalité en considérant que le refus de confirmer le recourant dans sa fonction ne procédait pas d'un abus du pouvoir d'appréciation reconnu à l'autorité de nomination.

6.- Le recours doit par conséquent être rejeté aux frais du recourant qui succombe (art. 156 al. 1 OJ). Il n'y a pas lieu à l'octroi de dépens (art. 159 al. 2 OJ).

Par ces motifs,

le Tribunal fédéral :

1. Rejette le recours;

2. Met à la charge du recourant un émolument judiciaire de 3'000 francs;

3. Communique le présent arrêt en copie au mandataire du recourant, au Conseil d'Etat et au Tribunal administratif du canton de Fribourg.

_____

Lausanne, le 8 mai 2000 PMN/col
Au nom de la Ie Cour de droit public
du TRIBUNAL FEDERAL SUISSE:
Le Président,

Le Greffier,