

# TRIBUNAL ADMINISTRATIF DU CANTON DE FRIBOURG

Ière COUR ADMINISTRATIVE

**Séance du 4 avril 2007**

Statuant sur l'action déposée le 29 avril 2003  
**(1A 03 45)**

par

**X.**, à Fribourg, demandeur, représenté par Me Paul Zbinden, avocat à Fribourg,

contre

**l'Etat de Fribourg**, défendeur, représenté par Me Christoph Joller, avocat à Fribourg,

**(Contrat soumis au droit public, résiliation abusive des rapports de travail)**

## **C o n s i d é r a n t :**

### **En fait:**

- A. X. a été engagé le 15 octobre 1973 par la Direction des travaux publics (renommée la Direction de l'aménagement, de l'environnement et des constructions, ci-après: la Direction) en qualité d'adjoint au chef de la section exécution du Bureau des autoroutes (renommé le Service des autoroutes, ci-après: SAR). Il est entré en activité le 1<sup>er</sup> décembre 1971.
- B. Dans le cadre de mesures de restructuration, le SAR a signifié à X., lors d'un entretien du 6 décembre 2001 confirmé par écrit du 13 décembre 2001, qu'à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2002, son traitement passerait de la classe 22 à la classe 20 de l'échelle des traitements, qu'il subirait ainsi une diminution de salaire annuelle de fr. 8'744.-; un nouveau cahier des charges lui serait en outre attribué. Le SAR l'a également invité à rechercher un emploi d'ici à la fin décembre 2002, tout en évoquant la possibilité de lui accorder un pont pré-AVS à 60 ans, au cas où il n'aurait pas trouvé d'emploi jusqu'au 31 décembre 2002 et à la condition qu'il ait alors recours en totalité à son 2<sup>ème</sup> pilier dès le 1<sup>er</sup> avril 2003.

Par courrier du 7 février 2002, X. a rappelé son souhait émis lors de la réunion du 6 décembre 2001 de se voir attribuer la direction générale des travaux (DGT) du projet P3 (UPLaNS Ottisberg-Flamatt), activité qui lui permettrait de travailler jusqu'à sa préretraite, soit à l'âge de 62 ans. Il a déploré sa diminution de salaire et rappelé que, lors de sa nomination comme chef de projet pour le P1, une augmentation lui avait été promise. Il a également indiqué que la proposition du SAR de lui accorder un pont pré-AVS d'une durée de 3 ans était inacceptable, car il se retrouverait sans aucune aide financière de 63 à 65 ans. Dans le cas où le SAR ne lui attribuerait pas la DGT du projet, il demandait qu'une nouvelle proposition lui soit soumise avec un pont pré-AVS de 5 ans.

Suite à un entretien du 28 février 2002, le SAR s'est déclaré disposé à prolonger le contrat de travail de X. jusqu'à ses 60 ans révolus - soit jusqu'à la fin mars 2003 - et à lui accorder un pont pré-AVS de 3 ans, cette durée n'étant pas négociable.

Lors de la séance du 25 juin 2002, X. a été informé qu'il ne serait pas pris dans le projet P3. En revanche, le SAR lui a indiqué que la prolongation des relations de travail jusqu'à l'âge de 60 ans était possible et que le pont pré-

AVS lui serait accordé durant 36 mois. Par courrier du 9 juillet 2002, le SAR a confirmé qu'il pouvait offrir à X. un pont pré-AVS de fr. 2'150.- par mois durant trois ans, que des démarches administratives étaient en cours pour que la fin des rapports de service soit reportée à la date de ses 60 ans et qu'une convention lui serait soumise pour signature.

- C. Le 10 juillet 2002, le SAR a transmis à l'intéressé la convention annoncée, aux termes de laquelle la fin des rapports de travail était fixée au 31 mars 2003, soit au début de son droit à la préretraite, et un versement mensuel de fr. 2'150.- lui était assuré pendant 36 mois. Mention était faite que la convention devait être retournée signée jusqu'au 15 août 2002, à défaut de quoi les relations de services seraient interrompues conformément à la lettre du 13 décembre 2001.

Par courrier du 29 juillet 2002, X. a informé le SAR du fait qu'il ne pouvait pas signer cette convention, les prestations offertes étant insuffisantes. Il a soumis un nouveau projet de convention motivé, prévoyant un pont pré-AVS sur 5 ans et une indemnité annuelle de fr. 13'864.- correspondant aux cotisations LPP de l'employeur pour la période du 1<sup>er</sup> avril 2003 au 31 mars 2008. Le SAR n'a pas répondu à ce courrier.

Le 14 août 2002, le précité a signé et posté la convention proposée par le SAR, en y annexant une lettre manuscrite, à l'adresse du Directeur du SAR. Dans celle-ci, il a expliqué qu'il avait signé la convention sous la menace, émanant du Chef du personnel, d'une résiliation immédiate avec délai de 3 mois de ses rapports de service et sans prestation supplémentaire. Il a ajouté qu'il regrettait de ne pas avoir pu discuter avec le Directeur sa proposition du 29 juillet 2002.

Agissant le 22 août 2002 par l'entremise de son mandataire, X. a réitéré sa demande tendant à obtenir un pont pré-AVS de 5 ans au lieu de 3 ans, soit la somme de fr. 129'000.- au lieu des fr. 77'400.- proposés, ainsi que le paiement d'un montant annuel de fr. 13'864.- pour combler la lacune LPP et lui assurer une rente AVS entière.

- D. Par lettre du 10 septembre 2002 remise en mains propres à X., le SAR a relevé que, bien que ce dernier ait signé la convention, sa lettre d'accompagnement annihilait l'accord donné. Partant, il a résilié avec effet au 31 décembre 2002 le contrat de travail du précité et l'a libéré avec effet immédiat de son obligation de travailler. X. a dû quitter les lieux sur-le-champ.

Par courrier du 11 septembre 2002 adressé au Directeur du SAR, X. a fait valoir que la résiliation des rapports de service pour le 31 décembre 2002

était en contradiction avec la convention signée par les parties, laquelle ne pouvait avoir été annulée par le manuscrit complémentaire du collaborateur. Il a demandé au SAR de confirmer qu'il respectera la convention, de révoquer la libération immédiate de son obligation de travailler et de lui permettre de reprendre son travail le 16 septembre 2002.

Dans sa réponse du 13 septembre 2002, le SAR a confirmé la teneur de son courrier du 10 septembre 2002 et notamment la libération avec effet immédiat de l'obligation de travailler de X.. Il s'est par contre déclaré prêt à entrer en négociation en vue de conclure une nouvelle convention ayant les mêmes effets économiques que celle proposée le 10 juillet 2002, avec toutefois les adaptations nécessaires découlant de la résiliation des rapports de service.

- E. Les 13 et 16 septembre 2002, X. a dû consulter son médecin traitant, lequel a diagnostiqué une dépression réactionnelle grave liée à des effets secondaires végétatifs, déclenchée par une mesure professionnelle qualifiée d'injuste et vexante. Le médecin a déclaré son patient incapable de travailler à 100% depuis le 11 septembre 2002.
- F. Par courrier du 18 septembre 2002, X. a rappelé au SAR qu'il considérait que ce dernier était lié par la convention du 10 juillet 2002, puisqu'elle avait été signée par les deux parties. Sa lettre d'accompagnement ne remettait pas en cause la convention comme telle et, de toute évidence, le SAR ne pouvait pas invoquer un vice de volonté de la part de l'autre partie. X. a contesté la résiliation du contrat de travail pour le 31 décembre 2002, parce que contraire aux termes de la convention signée. Subsidièrement, il a relevé qu'il s'agissait d'un congé abusif, prononcé en représailles à l'égard d'un collaborateur qui tentait d'améliorer ses conditions de retraite prématurée imposée à 60 ans. Il a déclaré faire opposition au congé donné le 10 septembre 2002 et a demandé une indemnité découlant de l'art. 336a du Code des obligations (CO; RS 220). Il a ajouté que, sous réserve d'une incapacité de travail, il se déclarait prêt à travailler, conformément à son contrat, jusqu'au 31 mars 2003. Il a également produit un certificat médical d'incapacité de travail.

Le 13 décembre 2002, le SAR a contesté le caractère injustifié de la résiliation du contrat et rétorqué que les prétentions de X. étaient infondées. Il a rappelé que la résiliation des rapports de service était motivée par la diminution des tâches du SAR et la restructuration du service.

- G. Le 27 décembre 2002, X. a saisi le Conseil d'Etat d'une plainte contre les décisions prises par le SAR dans le cadre de sa mise en congé ainsi que

contre l'inaction et la tolérance de la Direction. Il a demandé au Conseil d'Etat de prendre les décisions nécessaires et notamment de constater que la convention du 10 juillet 2002 est valable, dans le sens que le délai de congé est fixé au 31 mars 2003, sous réserve de la suspension de délai pour maladie; il a également sollicité la prolongation à 60 mois du pont pré-AVS et le versement d'une indemnité équitable correspondant à trois mois de salaire, en raison du congé-représailles donné le 10 septembre 2002 (art. 336 al. 1 let. c et d CO).

Par courrier du 20 janvier 2003, X. a complété sa plainte. Il a indiqué qu'en application du nouveau droit sur le statut du personnel de l'Etat, il avait droit à une indemnité de suppression de poste correspondant à treize traitements mensuels, soit six en raison de son âge et sept en raison de son ancienneté.

En réponse à X., la Direction a indiqué, dans un courrier daté du 6 mars 2003, qu'une suite serait prochainement donnée à cette affaire.

Le même jour, X. a demandé que l'autorité compétente prenne une décision formelle sujette à recours sur les conclusions de ses requêtes des 27 décembre 2002 et 20 janvier 2003, à défaut de quoi il se réservait le droit d'agir pour déni de justice.

- H. Le 11 mars 2003, le médecin cantonal a confirmé l'incapacité de travail de X. et a conseillé d'annoncer le cas à l'assurance-invalidité (AI) et à la caisse de prévoyance des autoroutes.
- I. Une séance de conciliation, présidée par le Conseiller d'Etat, Directeur de l'aménagement du territoire et des constructions, s'est tenue le 8 avril 2003. Par courriel du 11 avril 2003, le SAR a confirmé sa proposition faite en séance, à savoir le prolongement du versement du salaire jusqu'au 30 septembre 2003 - avec en sus la part proportionnelle du 13<sup>ème</sup> salaire et la prime de fidélité de fr. 3'112.- au 1<sup>er</sup> décembre 2003 - ainsi que le versement, au 30 septembre 2003 et pour solde de tout compte, d'un pont pré-AVS de fr. 79'200.- correspondant à 36 mensualités de fr. 2'200.-. X. a refusé cette offre, par écrit du 15 avril 2003.
- J. Le 29 avril 2003, X. a saisi l'autorité de céans d'une action de droit administratif contre l'Etat de Fribourg, en prenant les conclusions suivantes:

"1. *Constater que le Conseil d'Etat a commis, par son refus de traiter la plainte du 27 décembre 2002, à l'égard de X. un déni de justice, év. un refus de droit.*

2. Constaté que le contrat de travail de X. est soumis au droit public et que les dispositions légales du Code des obligations sont applicables à titre supplétif.
3. Constaté que le licenciement du 10 septembre 2002 est un cas de fin des rapports de service ensuite de suppression de poste au sens des art. 53 et 55 LStP.
4. Constaté que le licenciement du 10 septembre 2002 constitue une mise à la retraite ensuite de suppression du poste et qu'elle prend effet seulement six mois après avoir été prononcée, soit au plus tôt le 31 mars 2003, conformément aux art. 58b al. 3 LStP et 173 RPE.
5. L'Etat de Fribourg est condamné à verser à X., pour raison de maladie, les salaires mensuels pendant 360 jours, à partir du 11.09.2002 (LStP art. 32), év. pendant 180 jours, à partir du 01.04.03 (art. 336c al. 6 CO).
6. X., ayant été licencié pour suppression de poste et ayant atteint l'âge minimal de retraite de 60 ans (art. 58 LStP), est mis au bénéfice d'une rente équivalente à la rente simple maximale AVS (pont pré-AVS) à partir du 1<sup>er</sup> avril 2003, éventuellement à partir du 1<sup>er</sup> septembre 2003, et jusqu'à son âge de retraite AVS du 31 mars 2008 (art. 58c LStP).
7. L'Etat de Fribourg est condamné à payer à X. une indemnité équitable correspondant à trois mois de salaire pour cause de congé-représailles et donc abusif (art. 336 al. 1 let. c et d et art. 336a CO applicable à titre supplétif).
8. L'Etat de Fribourg est condamné à payer à X., à titre d'indemnité pour tort moral, un montant de fr. 10'000.- avec intérêts à 5 % dès le 10.09.2002, la libération avec effet immédiat du 19.09.2002 et la libération de l'obligation de travailler ainsi que le renvoi de sa place de travail le même jour constituant une atteinte illégale à la personnalité de X. (art. 28 CCS et 328 CO applicable à titre supplétif).
9. L'Etat de Fribourg établira à l'intention de X. un certificat de travail final conformément à l'art. 330a CO (applicable à titre supplétif).
10. L'Etat de Fribourg est condamné à prendre en charge les dépens de X. pour les démarches d'avant procès de fr. 10'000.- ainsi que les dépens de la présente procédure.
11. Les frais de la présente procédure sont mis à la charge de l'Etat de Fribourg."

A l'appui de ses conclusions, le demandeur fait valoir, principalement, qu'indépendamment des termes utilisés dans son contrat d'engagement, celui-ci relève du droit public, les dispositions du Code civil suisse (CC; RS 210) et du CO s'appliquant à titre de droit supplétif. Il prétend que, dans ces conditions, il est soumis à la loi sur le statut du personnel de l'Etat (LStP) et peut bénéficier des règles relatives à la suppression de poste (art. 53 et

55 LStP), à la mise à la retraite anticipée (art. 58b al. 3 LStP), au droit au salaire en cas de maladie (art. 32 LStP) et à la rente (pont pré-AVS) allouée au collaborateur ayant atteint l'âge de 60 ans en cas de suppression de poste (art. 58 LStP). Selon lui, le congé du 10 septembre 2002 est abusif et donne droit à une indemnité. Il requiert en outre une indemnité pour le tort moral qu'il a subi et dont il souffre encore actuellement.

K. En sa séance du 3 juin 2003, le Conseil d'Etat a décidé de suspendre l'instruction de la plainte du 27 décembre 2002 jusqu'à l'issue de la procédure devant le Tribunal administratif.

L. Le 10 juillet 2003, l'Etat de Fribourg a déposé sa réponse à l'action ouverte par X., en concluant, sous suite de frais et dépens, à l'irrecevabilité de l'action et, subsidiairement, à son rejet intégral. Il estime que le contrat de travail conclu avec X. relève du droit privé et ne tombe pas dans le champ d'application de la LStP; partant, la compétence pour traiter du litige appartiendrait à la juridiction civile. Le défaut de procédure préalable serait un motif d'irrecevabilité supplémentaire.

X. a déposé un complément à son action de droit administratif le 11 juillet 2003. Il allègue une inégalité de traitement par rapport aux autres collaborateurs de l'Etat qui bénéficieraient depuis 1994 de la possibilité de prendre la retraite anticipée à 60 ans avec un pont pré-AVS d'une durée de 5 ans.

Dans sa réplique du 30 juillet 2003, X. a confirmé les conclusions de sa demande. Il a précisé qu'en application de la nouvelle loi sur le statut du personnel (entrée en vigueur, pour l'essentiel, le 1<sup>er</sup> janvier 2003; LPers; RSF 122.70.1), le délai de résiliation lors d'une suppression de poste est de six mois, de sorte que la résiliation de ses rapports de service serait de toute façon reportée au 31 mars 2003; la décision de licenciement en cas de mise en retraite ensuite de suppression de poste prend effet seulement six mois plus tard, soit le 30 septembre 2003. Il ajoute que le droit au salaire en cas de maladie est de 360 jours, soit jusqu'à fin septembre 2003. Il complète encore sa demande par une conclusion 6 bis, en requérant une indemnité correspondant à 13 mois de salaire, soit un montant de fr. 123'396.- pour suppression de poste, conformément à l'art. 47 LPers.

Le 6 octobre 2003, l'Etat de Fribourg a déposé sa duplique. Il maintient ses conclusions et conclut au rejet des celles avancées dans la réplique. Il exclut toute application de la LPers, la résiliation ayant eu lieu avant son entrée en vigueur. S'il reconnaît que l'activité du SAR répond à un intérêt public, il s'agit selon lui d'une activité limitée dans le temps et d'un statut particulier favorable au collaborateur, notamment en matière de salaire. Le SAR a

confirmé être disposé à accorder un pont pré-AVS à X. et à conclure une convention économiquement équivalente à sa proposition du 10 juillet 2002. Il a également indiqué que selon le contrat, le demandeur a droit au salaire en cas de maladie et accident conformément au statut s'appliquant aux employés de la Confédération, soit pendant 720 jours.

- M. Par courrier du 2 décembre 2003, X. a indiqué qu'il était totalement incapable de travailler à titre permanent et qu'il s'était annoncé à l'AI en vue de l'octroi d'une rente.

Par décision du 22 avril 2004, ce dernier a été mis au bénéfice d'une rente ordinaire AI entière de fr. 2'110.- ainsi que d'une rente complémentaire pour son épouse de fr. 633.-, avec effet depuis le 1<sup>er</sup> septembre 2003.

- N. Le 21 mai 2004, X. a produit un complément à son action. Il a confirmé qu'en raison de son incapacité de travail, il bénéficierait de son salaire intégral jusqu'au 31 août 2004; partant, il a demandé que le pont pré-AVS lui soit versé du 1<sup>er</sup> septembre 2004 au 31 mars 2008. La rente invalidité annuelle à laquelle il peut prétendre, moyennant un délai d'attente de 24 mois, étant de fr. 42'484.-, il subirait une perte mensuelle de fr. 3'290.- (son salaire moins la rente ordinaire AI et la rente LPP) entre le 1<sup>er</sup> septembre 2004 et le 31 mars 2008.

Le 2 juillet 2004, l'Etat de Fribourg a confirmé qu'il verserait au demandeur son plein salaire pendant une période de deux ans, soit jusqu'en septembre 2004. Dès cette période, X. pourra prétendre à sa rente invalidité LPP, complétée par la rente ordinaire AI et la rente complémentaire pour conjoint, auxquelles il faut ajouter la libération des primes LPP (part employeur et employé soit fr. 1'240.-), soit à un total mensuel de fr. 7'590.- ce qui représente plus de 85% de son salaire. Selon lui, la résiliation n'ayant pas déployé ses effets, toutes les conclusions du demandeur en relation avec la résiliation et le pont pré-AVS sont devenues objet, à l'exception des conclusions 8 (tort moral) et 10 (indemnité pour démarches d'avant-procès) qui seraient toutefois infondées. Pour les conclusions restantes, l'Etat rappelle que le Tribunal administratif n'est, selon lui, pas l'autorité compétente pour statuer.

Dans sa détermination du 12 juillet 2004, X. a contesté les arguments du défendeur.

- O. Le 20 juin 2005 s'est déroulée la séance de plaidoiries. A titre préliminaire, X. a précisé qu'il demandait un pont pré-AVS de fr. 2'150.- voire de fr. 2'200.-, que son salaire mensuel s'élevait à fr. 8'900.- et que les montants



des conclusions 6bis et 7 étaient payables avec intérêt à 5% dès le 10 septembre 2002, éventuellement dès le 10 septembre 2004.

**En droit:**

1. a) Selon l'art. 1 al. 1 de la loi d'organisation du Tribunal administratif (LOTA, RSF 151.1), le Tribunal administratif connaît, en dernière instance cantonale, de toutes les contestations de droit administratif. L'art. 16 al. 1 du Code de procédure et de juridiction administrative (CPJA, RSF 150.1) prévoit que l'autorité examine d'office si elle est compétente.
- b) Pour déterminer la compétence des tribunaux, il y a lieu de se référer en premier lieu aux dispositions légales expresses qui attribuent le litige à l'une ou l'autre des juridictions. A défaut de telles dispositions, la question doit être tranchée d'après la nature juridique de la prétention.

Conformément à la jurisprudence du Tribunal fédéral, la distinction entre droit privé et droit public se fait selon un faisceau d'indices développés à partir de diverses théories telles que celle des sujets en présence, du rapport de subordination, des intérêts en jeu ou encore de la théorie fonctionnelle (ATF 128 III 250; ATF 126 III 431 cons. 2bb; ATF 120 II 412 cons. 1b). Le Tribunal fédéral a toutefois indiqué que lorsqu'il s'agit de déterminer si un rapport de travail relève du droit public ou du droit privé, c'est l'objet du contrat qui est la caractéristique déterminante. Si le contrat est directement lié à l'accomplissement d'une tâche d'intérêt public ou concerne un objet réglé par le droit public, comme par exemple l'équipement, l'expropriation ou les subventions, il s'agit d'un contrat soumis au droit public. Lorsque l'Etat recourt à des moyens auxiliaires pour la réalisation de ses tâches, comme par exemple un contrat de vente, d'entreprise ou de marché public, ces contrats sont soumis au droit public lorsque le travail de l'employé contribue de manière indispensable à l'accomplissement de l'intérêt public (ATF 128 III 250, consid. 2b et les arrêts cités).

Le critère décisif réside ainsi dans la nature de l'emploi et l'objet du rapport noué entre les parties. Si l'activité de l'employé consiste en l'exercice d'une tâche d'intérêt public ou a pour objet la réalisation d'une tâche étatique, le rapport de travail est soumis au droit public. A cet égard, la qualification des parties n'est pas déterminante si elle ne correspond pas à la nature juridique réelle de la relation. Le renvoi aux dispositions du CO n'est pas non plus un élément décisif qui permettrait de conclure au caractère privé de la relation de travail dans la mesure où le CO peut être appliqué à titre de droit public

supplétif. (ATF 2P.63/2003 du 29 juillet 2003; ATA non publié du 15 mars 2001 dans la cause D. contre l'Etat de Fribourg; RDAF 2003 I p. 293; RDAF 1985 p. 477; RJJ 1999 p. 85; C. PFAMMATTER, Colloque sur le nouveau droit de la fonction publique, p.3). La nature des rapports juridiques prévaut non seulement sur la qualification des parties mais peut également l'emporter suivant les impératifs de droit supérieur, sur la dénomination que la législation ou les actes concrets attribuent à ces rapports (cf. Arrêt du Tribunal cantonal jurassien du 3 avril 2000, dans la cause X contre le Département de l'Economie et de la Coopération; Arrêt de la Cour constitutionnelle jurassienne du 27 août 1999 en la cause Centre de gestion hospitalière c. Chambre administrative in: RJJ 1999, p. 90 ss).

- c) aa) L'art. 342 al. 1 let. a CO réserve expressément les dispositions de la Confédération, des cantons et des communes concernant les rapports de travail de droit public; il ne tranche par contre pas la question de savoir si la collectivité publique peut conclure des contrats de droit privé avec ses agents (J. BRÜHWILER, Kommentar zum Einzelarbeitsvertrag, note 1c p. 425 ad art. 342). La doctrine, quasi unanime, considère que les rapports de service entre une collectivité publique et ses agents doivent de par leur nature être soumis au droit public (F. HAFNER, Rechtsnatur der öffentlichen Dienstverhältnisse, in: Personalrecht des öffentlichen Dienstes, Berne 1999, p. 181 ss; M. MAHON, Le statut des fonctionnaires fédéraux entre révision partielle et révision totale, in: Le travail et le droit, Fribourg 1993 p. 29 ss/ p. 40 et les auteurs cités). Le droit public est la règle lorsqu'il s'agit d'accomplir une tâche d'intérêt public et ce n'est que très exceptionnellement, notamment lorsqu'il s'agit d'un contrat de brève durée ou pour l'accomplissement d'une tâche déterminée, que le rapport peut être soumis au droit privé (A. GRISEL, Traité de droit administratif, I p. 477 avec le renvoi à p. 1116; M. IMBODEN / R.A. RHINOW, Schweizerische Verwaltungsrecht-sprechung, 5<sup>ième</sup> éd., II, p. 1079; R.A. RHINOW / B. KRÄHENMANN, Complément, 1990, p. 468 ss; P. MOOR, Droit administratif, vol. III, Berne 1992, p. 204; B. KNAPP, Précis de droit administratif, 1991, n. 3069; HAFNER, p. 181ss). Selon Rhinow, la thèse selon laquelle la collectivité publique a la liberté de choisir entre contrat de droit privé ou de droit public devrait même être définitivement abandonnée car elle a une influence sur les voies de droit applicables et contrevient au principe de légalité et d'égalité de traitement (R.A. RHINOW, Privatrechtliche Arbeitsverhältnisse in der öffentlichen Verwaltung, in: Mélanges Vischer, 1983, p.441).

bb) Le Tribunal fédéral, sans trancher définitivement la question, a d'abord indiqué qu'il serait douteux que les cantons puissent, d'une manière générale, soumettre les rapports juridiques entre collectivités publiques et ses agents au droit privé. En tout état de cause, la soumission de ces

rapports au droit privé devrait, selon lui, se fonder sur une norme cantonale claire, dépourvue d'équivoque (ATF 118 II 213 JdT 1993 I 635 consid. 3). Puis, dans l'arrêt mentionné ci-dessus (ATF 128 III 250), il a exclu la qualification de droit privé à un contrat parce qu'une subvention étatique démontrait que le contrat contribuait à l'accomplissement d'une tâche d'intérêt public.

cc) Dans le canton de Fribourg, la législation fribourgeoise, que ce soit l'ancienne LStP ou la nouvelle LPers, prévoit l'application du droit public pour toutes les personnes exerçant une activité durable auprès de l'Etat.

En effet, l'art. 2 LStP prévoyait que toutes les personnes qui exercent une activité durable complète ou principale au service de l'Etat et qui reçoivent pour cette activité un traitement sont soumises à la présente loi. Selon l'al. 1 de cette disposition - dans sa teneur avant la révision du 29 septembre 1983 - l'autorité de nomination pouvait exceptionnellement et pour des raisons déterminées engager des personnes par contrat de droit privé, en vue de l'exercice, à titre permanent, d'une activité complète ou partielle. Lors de la révision de 1983, cet alinéa a été supprimé et remplacé par l'art. 2 al. 2, qui ne prévoyait la possibilité de conclure un contrat de droit privé que pour les personnes rattachées aux exploitations agricoles, viticoles et forestières. Selon le Message relatif à cette modification, l'ancienne disposition d'avant 1983 permettait de manière trop générale de soustraire des personnes au champ d'application de la loi, de sorte que cette faculté a été limitée aux personnes attachées aux exploitations précitées. Cela étant, un engagement par contrat de droit privé de ces collaborateurs ne pouvait pas être décidé sans raison; en particulier, il ne se justifiait pas, en tout cas, de soustraire au champ d'application de la loi des personnes remplissant de véritables fonctions publiques, tels que les enseignants de Grangeneuve par exemple (cf. Message n. 82 du 12 avril 1983, BGC p.759).

Le règlement d'exécution de la LStP (RPE) précisait la notion d'activité durable et principale. Selon son art. 3 al. 1, let. c, n'exerce pas une activité durable et sont par la même exclus du champ d'application de la loi: - les personnes en cours de formation lorsqu'elles ont été engagées pour la période de celle-ci, tels que les apprentis, les stagiaires, les assistants à l'université; - les personnes engagées à titre intérimaire à un poste permanent (personnes engagées pour remplacer un titulaire); - les personnes occupant un emploi temporaire (personnel d'appoint et celles engagées pour l'accomplissement d'une tâche déterminée). L'arrêté du Conseil d'Etat du 23 avril 1991 concernant le personnel de l'Etat ajoutait toutefois que même pour ces personnes non soumises à la LStP, la procédure en cas de conflit entre le collaborateur et l'Etat serait régie conformément aux articles 63 à 66 LStP, la législation spéciale étant réservée (art. 10 de l'arrêté).

La LPers - actuellement en vigueur - ne change en rien au principe. En particulier, elle prévoit que les rapports de service des collaborateurs et collaboratrices de l'Etat sont régis par le droit public (art. 24 LPers). Lors de l'introduction de cet article, il a été précisé ce qui suit: « *L'ensemble du personnel de l'Etat est soumis au droit public. Ce renvoi ne modifie pas la situation actuelle. En effet, les divers statuts existants, y compris celui du personnel auxiliaire et temporaire, appartiennent au droit public. C'est la raison pour laquelle, en cas de conflit, c'est la procédure et la juridiction administrative (CPJA) qui est applicable. L'art. 31 (actuel art. 24) du projet répond aux exigences de la doctrine dominante qui considère que le droit privé, en tant que tel, n'a pas sa place dans les rapports de service liant le personnel à une collectivité publique*» (Message n. 277 du 28 novembre 2000 accompagnant le projet de loi sur le personnel de l'Etat, BGC 2000 p. 1017).

- d) aa) Il ressort de l'art. 5 de la loi d'application de la loi fédérale sur les routes (RSF 741.8) que le SAR, constitué par le Conseil d'Etat et placé sous l'autorité de la Direction, est chargé de l'établissement des projets définitifs, de la construction et de l'entretien des routes nationales. La réalisation et l'entretien de routes nationales relèvent des travaux publics (cf. art. 83 de la Constitution fédérale; Cst. RS 101).

Il est ainsi incontestable que le demandeur, engagé dès 1971 auprès du SAR en qualité d'adjoint au chef de la section exécution, était affecté à l'exécution d'une tâche d'intérêt public. Cette raison est suffisante, au vu des législations fribourgeoises successivement applicables, pour soumettre au droit public les rapports de service passés entre ce collaborateur et le SAR.

bb) Au surplus, il sied de relever que, nonobstant la référence au droit privé, de nombreuses dispositions du contrat de travail du demandeur présentent un caractère de droit public, notamment le renvoi à l'administration cantonale fribourgeoise pour la durée du travail, la référence à l'échelle des traitements des employés de la Confédération pour la rémunération ou encore le renvoi à la réglementation des employés de la Confédération pour le droit au salaire en cas de maladie ou d'accident.

Par conséquent, et malgré les termes du contrat, il y a lieu de constater que la relation de travail entre X. et le SAR relevait du droit public et, partant, de reconnaître la compétence des autorités administratives pour traiter du litige qui oppose les parties à ce contrat.

2. a) Selon l'art. 113 CPJA, les décisions sont sujettes à recours, à l'exception des mesures relatives à l'exécution et des décisions définitives en vertu du code ou d'une autre loi. Selon l'art. 114 al. 1 CPJA, le Tribunal connaît en dernière

instance cantonale, à moins que la loi ne place l'affaire dans la compétence d'une autre autorité, des recours contre les décisions prises, notamment, par le Conseil d'Etat et ses directions (let. a). L'art. 118 CPJA précise que le recours auprès d'une autorité supérieure n'est recevable qu'après épuisement des voies préalables de réclamation et de recours.

Quant à l'action de droit administratif, elle est ouverte dans les cas de contestation relatives à des prestations de droit public au sujet desquelles l'autorité administrative n'a pas la compétence de prendre une décision (art. 121 al. 1 CPJA). Ces prestations peuvent concerner en particulier des prestations découlant de contrats de droit public ou de clauses contractuelles d'une concession (art. 121 al. 2 let. b CPJA). Le Tribunal administratif connaît en instance cantonale unique de toutes les actions de droit administratif dont le jugement n'est pas attribué par la loi à une autre autorité (art. 123 CPJA). Avant d'ouvrir action, le demandeur doit annoncer par écrit ses prétentions au défendeur, ainsi que ses motifs. Le défaut de procédure préalable rend l'action irrecevable dans les cas prévus par la loi (art. 102 al. 1 et 2 CPJA). Lorsqu'une autorité administrative est habilitée à rendre une décision au sujet d'une prétention de droit public, seule la voie du recours est ouverte (art. 124).

En l'espèce, le demandeur a formé action devant le Tribunal administratif. Il convient d'examiner si celle-ci est recevable, au regard des dispositions précitées.

- b) Tant selon l'ancien droit cantonal que le nouveau, applicable depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2003, toutes les personnes accomplissant une activité durable ou principale au service de l'Etat sont soumises à la loi sur le personnel de l'Etat (cf. art. 2 LStP et art. 1 LPers). Lors de la révision de la LStP de 1983, le législateur s'est posé la question de savoir si des collaborateurs engagés pour la durée de l'accomplissement d'une tâche (exemple du personnel du Bureau des autoroutes) pouvaient encore être compris sous la dénomination d'engagement durable (cf. Message n. 82, BGC 1983 p. 758). En l'espèce toutefois, il est clair que le demandeur n'a pas été engagé au SAR pour l'accomplissement d'une tâche déterminée, limitée dans le temps, comme par exemple pour l'exécution d'un tronçon routier ou pour un projet en particulier. En tant qu'adjoint au chef de la section exécution, son contrat a été conclu pour une durée indéterminée (cf. art. 1 du Contrat), durée qui, en l'occurrence, s'est étendue sur une période de plus de trente ans.

Il faut admettre, dans ces conditions, que le demandeur a bel et bien exercé une activité durable au service de l'Etat et qu'il devait être soumis à la législation sur le personnel de l'Etat. Cette conclusion est du reste entérinée par l'ordonnance du 4 septembre 2006 concernant le statut du personnel du

Service des autoroutes (RSF 122.28.61) qui reconnaît clairement que les collaborateurs du SAR font partie du personnel cantonal et qu'ils entrent, à ce titre, dans le champ d'application de la LPers (cf. considérant et art. 1).

A défaut d'être réglé par des dispositions contractuelles spéciales, le litige qui oppose les parties au contrat doit, par conséquent, être examiné à l'aune de la législation sur le personnel de l'Etat.

- c) Selon l'art. 135 al. 1 LPers, les procédures administratives ou disciplinaires pendantes lors de l'entrée en vigueur de la nouvelle loi sont poursuivies conformément à l'ancien droit. Le Message à l'appui de cette loi précise qu'il s'agit des procédures pendantes mais aussi des effets des décisions prises dans leur cadre: amende, mise au provisoire, rétrogradation, etc. (Message n. 277 du 28 novembre 2000 p. 1027). Dès lors que la résiliation litigieuse et l'annonce des prétentions au Conseil d'Etat ont été signifiées avant le 1<sup>er</sup> janvier 2003, c'est l'ancien droit qui demeure applicable au cas d'espèce, à savoir la LStP et le RPE. Partant, la conclusion du demandeur tendant à l'application du nouveau droit (conclusion 6bis) - pour autant que recevable vu la tardiveté de son dépôt - doit être écartée.

Conformément à l'art. 64 LStP, les décisions prises en application de cette loi sont sujettes à recours conformément au code de procédure et de juridiction administrative (al. 1). Toutefois, les décisions prises par une autorité subordonnée concernant le statut d'un collaborateur sont sujettes à recours préalable au Conseil d'Etat lorsqu'elles émanent d'une autorité administrative, et à recours au Tribunal cantonal lorsqu'elles émanent d'une autorité civile ou pénale (al. 2 LStP).

Autrement dit, il faut bien reconnaître que la résiliation des rapports de service du demandeur du 10 septembre 2002 aurait dû faire l'objet d'une décision sujette à recours hiérarchique, au sens de la disposition précitée.

- d) A ce stade, l'autorité de céans devrait donc renvoyer l'affaire à l'autorité administrative pour qu'elle statue sur ce point dans la forme légale, et selon le droit applicable. Cela étant, dans la mesure où le demandeur a immédiatement contesté devant les autorités administratives la décision de renvoi prise à son endroit et qu'il a fait valoir ses prétentions, que le Conseil d'Etat s'est clairement déterminé sur toutes les conclusions du demandeur dans le cadre de la présente procédure et que, de surcroît, les parties se sont exprimées de vive voix dans le cadre des débats menés devant l'autorité de céans, celle-ci dispose de tous les éléments pour trancher du litige qui oppose le demandeur à l'Etat de Fribourg. Partant, et pour éviter tout formalisme excessif - et vu l'intérêt des parties à ce que le litige soit tranché - il convient d'entrer en matière sur les conclusions du demandeur.

3. a) Celui-ci fait principalement valoir (conclusions 3, 4 et 5) que son licenciement constitue une mise à la retraite ensuite de suppression de poste (art. 53, 55 et 58b al. 3 LStP) et qu'il doit, de ce fait, être mis au bénéfice d'un pont pré-AVS jusqu'à son âge de retraite AVS, soit jusqu'au 31 mars 2008 (art. 58c LStP).

Cela étant, avant le terme du congé, le demandeur a été déclaré inapte au travail pour des raisons de santé, et ce de façon totale et permanente. Par conséquent, il a perçu son plein traitement durant 720 jours, soit jusqu'en septembre 2004, conformément aux règles contractuelles spéciales. En outre, il a été mis au bénéfice d'une rente AI ordinaire ainsi que d'une rente complémentaire pour son conjoint, dès le 1<sup>er</sup> septembre 2003 et, en sus, d'une rente invalidité LPP, à compter du 1<sup>er</sup> septembre 2004. Ainsi, force est de constater que le demandeur a bénéficié de toutes les prestations en cas de maladie auxquelles, en tant que collaborateur du SAR, il pouvait prétendre. A l'extinction de son droit au traitement en cas de maladie, en septembre 2004, ses rapports de service ont cessé de plein droit, conformément à l'art. 59a LStP.

Ainsi, force est de constater, a posteriori, que le licenciement prononcé le 10 septembre 2002 n'est pas entré en force. Partant, le demandeur ne peut pas prétendre à l'octroi des prestations liées à la suppression de poste.

- b) Au demeurant, dès le moment où il a bénéficié d'une rente invalidité complète, il ne pouvait plus prétendre à l'octroi d'un pont pré-AVS, en application de la LStP. En effet, les indemnités liées à la suppression de poste ne peuvent être accordées que jusqu'à la naissance du droit à une rente AVS ou AI (art. 58c et 58d al. 2 LStP).
4. a) En revanche, la conclusion du demandeur tendant à l'octroi d'une indemnité pour résiliation abusive de ses rapports de travail n'est pas devenue sans objet du seul fait que son employeur a dû lui verser son droit au traitement en cas de maladie jusqu'à la cessation de plein droit de ses rapports de service.

L'indemnité requise, prévue à l'art. 336b CO, vise en effet une double finalité, punitive et réparatrice; elle est due même si la victime ne subit ou ne prouve aucun dommage; revêtant un caractère sui generis, elle s'apparente à la peine conventionnelle (art. 4 CC; ATF 132 III 243 consid. 5.2; 123 III 391 consid. 3c).

- b) La LStP et le RP ne contiennent aucune disposition réglant les conséquences d'un licenciement injustifié ou abusif. Il s'agit manifestement

d'une lacune qui a été corrigée par les art. 41 et 46 LPers qui reconnaît expressément le droit à une indemnité au cas où la réintégration n'est pas possible. Le Tribunal administratif a déjà eu l'occasion de confirmer que les art. 336 ss CO étaient alors applicables aux collaborateurs engagés sous statut de droit public (cf. ATA 1A 01 92 non publié du 25 avril 2002 dans la cause Commune de Villars-sur-Glâne c. Préfet du district de la Sarine).

S'agissant de la procédure à suivre pour obtenir l'indemnité, l'art. 336b CO exige que la partie concernée fasse opposition au congé par écrit auprès de l'autre partie au plus tard jusqu'à la fin du délai de congé. Si l'opposition est valable et que les parties ne s'entendent pas pour maintenir le rapport de travail, la partie qui a reçu le congé peut faire valoir sa prétention à une indemnité, en ouvrant action en justice dans les 180 jours à compter de la fin du contrat, sous peine de péremption.

En l'occurrence, le demandeur a agi dans les formes et les délais prescrits. Par ailleurs, le point de vue clairement manifesté par le défendeur démontre de manière indéniable qu'une réintégration de son employé jusqu'à l'échéance du délai de résiliation convenu - dans l'hypothèse où ce dernier aurait recouvré son aptitude au travail durant ce laps de temps - n'entrait plus en ligne de compte.

- c) L'art. 336 CO ne contient aucune définition générale de la notion de congé abusif; il se limite à en énumérer huit catégories. Cette liste n'est pas exhaustive. La partie qui reçoit le congé peut donc toujours se prévaloir de l'abus de droit prévu à l'art. 2 al. 2 CC (ATF 111 II 242, JAR 2000 p. 151). S'il n'est pas nécessaire que les prétentions émises par le travailleur aient été seules à l'origine de la résiliation, il doit s'agir néanmoins du motif déterminant. En d'autres termes, ce motif doit avoir essentiellement influencé la décision de l'employeur de licencier; il faut ainsi un rapport de causalité entre les prétentions émises et le congé signifié au salarié (ATF 4C 60/2006 cons. 7.1 et 7.2; ATF 4C.27/1992 du 30 juin 1992, in SJ 1993 I 360, consid. 3a; ATA 1A 01 92 non publié du 25 avril 2002, dans la cause Commune de Villars-sur-Glâne contre le Préfet de la Sarine; JAR 2001 p. 286). Dès lors que le motif du congé est un fait interne, ressortissant à la volonté intime de la partie qui a mis fin aux rapports de travail, il est pratiquement exclu qu'il puisse être démontré avec une certitude absolue. Une preuve stricte ne peut donc être exigée et il faut admettre qu'un motif de résiliation abusif puisse être prouvé indirectement, par recours à des indices (JAR 2001 p. 186, 1992, 224 et 241).

L'art. 336 al. 1 let. d CO vise le congé de représailles ou congé-vengeance. Il tend en particulier à empêcher que le licenciement soit utilisé pour punir le travailleur d'avoir fait valoir des prétentions auprès de son employeur en



supposant de bonne foi que les droits dont il soutenait être le titulaire lui étaient acquis. En principe, la bonne foi du travailleur est présumée (art. 3 al. 1 CC) et il importe peu que les prétentions invoquées de bonne foi soient réellement fondées. La réclamation ne doit cependant être ni chicanière ni téméraire car elle empêcherait une résiliation en elle-même admissible (ATF 4C 317/2006, consid. 3.1; 4C.237/2005 du 27 octobre 2005, consid. 2.2. et les références citées; cf. également ATF 4C.97/2006 du 6 juin 2006, consid. 3.1). Le congé doit également être considéré comme abusif s'il ne répond à aucun intérêt objectif, sérieux et digne de protection. Est abusif le congé purement chicanier dont le motif n'est manifestement qu'un prétexte (ATF 4C 131 7 2003 consid. 4.1; ATF 120 II 31 consid. 4a p. 32).

- d) aa) Dans le cas particulier, il sied de rappeler que le SAR avait signifié la résiliation des rapports de service du demandeur en décembre 2001, pour le 31 décembre 2002, en raison des restructurations du service qui allaient entraîner la suppression de plusieurs postes, notamment celui du demandeur. Cela étant, dans le cadre de pourparlers avec le demandeur, le SAR s'était déclaré disposé à prolonger le contrat de travail de ce dernier jusqu'à la fin mars 2003 et de lui accorder un pont pré-AVS de 3 ans. La convention soumise au demandeur le 10 juillet 2002 concrétisait la position du SAR. L'employé a signé cette convention, le 14 août 2002, et l'a adressé au SAR avec ses doléances écrites, jointes en annexe. Considérant que la teneur de celles-ci annihilait l'accord à la convention, le SAR a résilié les rapports de service du demandeur, avec effet au 31 décembre 2002, l'a libéré avec effet immédiat de son obligation de travailler et a supprimé toutes les prestations complémentaires conventionnelles liées à la suppression de poste.

bb) Il est indéniable que cette décision donne suite aux tentatives du demandeur - certes maladroites - de faire valoir ses droits légitimes dans le cadre de la suppression de son poste. En réalité, le SAR n'a pas admis que l'un de ses collaborateurs négocie avec acharnement ses conditions de préretraite; parce que cet employé a osé demander plus que ce qui lui était offert et qu'il avait accepté, le SAR a mis à exécution la menace, déjà formulée par le chef du personnel, de résilier les rapports de travail pour le 31 décembre 2002, sans aucune prestation complémentaire. Invoquant la bonne marche du bureau et le bon déroulement de la restructuration du service, il a de surcroît non pas simplement libéré son employé de son obligation de travailler, mais il lui a bien imposé de cesser immédiatement son activité au SAR et de libérer sa place de travail.

Le fait que, trois jours seulement après le prononcé de cette décision, le SAR s'est à nouveau déclaré prêt à entrer en négociation avec son employé en vue de conclure une convention économiquement identique à la

précédente démontre clairement la volonté du service de faire une pression insoutenable sur son employé pour qu'il se contente des conditions proposées.

Pourtant, les revendications du demandeur n'étaient pas d'emblée exagérées ni sans rapport avec la réalité. En tant qu'employé à plein temps et depuis plus de trente ans au service de l'Etat, il pouvait légitimement prétendre à une indemnité en cas de suppression de poste conforme à celle légalement prévue pour le personnel de l'administration cantonale.

cc) L'attitude du SAR est choquante; elle l'est d'autant plus qu'elle s'inscrit dans le cadre d'une procédure douloureuse de suppression de poste d'un fidèle collaborateur qui approchait de l'âge de la retraite. Elle est encore aggravée, sur le plan subjectif, par le fait que l'employeur est ici une collectivité publique, de qui on est en droit d'attendre qu'elle ne se laisse pas aller à de tels écarts, essentiellement dictés par des réactions émotionnelles (cf. dans ce sens ATA précité du 25 avril 2002, p. 15).

A l'évidence, la résiliation du 10 septembre 2002 revêt le caractère du congé de représailles, au sens de l'art. 336 al. 1 let. d CO.

- e) aa) Selon l'art. 336a al. 1 CO, la partie qui résilie abusivement le contrat doit verser à l'autre une indemnité. L'alinéa 2 de cette disposition prévoit, notamment, que l'indemnité est fixée par le juge, compte tenu de toutes les circonstances; toutefois, elle ne peut dépasser le montant correspondant à six mois de salaire du travailleur.

Le juge fixe l'indemnité en équité en fonction de toutes les circonstances (art. 4 CC; ATF 132 III 243 consid. 5.2; 123 III 391 consid. 3c); il doit notamment tenir compte de la gravité de la faute de l'employeur, d'une éventuelle faute concomitante du travailleur, de la manière dont s'est déroulée la résiliation, de la gravité de l'atteinte à la personnalité du travailleur licencié, de la durée des rapports de travail, de leur étroitesse, des effets économiques du licenciement, de l'âge du travailleur, d'éventuelles difficultés de réinsertion dans la vie économique et de la situation économique des parties (ATF 4C 60/2006 cons. 8.1; ATF 123 III 391 consid. 3 et les arrêts cités; ATF 4C.177/2003 du 21 octobre 2003, consid. 3.5; 4C.86/2001 du 28 mars 2002, consid. 1a; 4C.310/1998 du 8 janvier 1999, in SJ 1999 I 277, consid. 3c).

bb) Le demandeur conclut au versement de trois salaires et à l'octroi d'une indemnité de fr. 10'000.- au titre de tort moral subi.

L'indemnité pour licenciement abusif comprend la réparation du tort moral subi par le travailleur licencié (ATF 4C. 177/2003 consid. 4.1; 4C. 310/1998 du 8 janvier 1999 in SJ 1999 I 277, consid. 4a; ATF 123 III 391). Une

indemnité pour tort moral ne peut être octroyée que si elle résulte d'une cause autre que le caractère abusif du congé, comme par exemple une atteinte à la personnalité de l'employé suite à un mobbing répété (ATF 4C. 77/2003). En l'occurrence, le tort moral subi par le demandeur résulte exclusivement de la décision du 10 septembre 2002 et en particulier des modalités de son licenciement; la suspension avec effet immédiat de son activité est étroitement liée au licenciement abusif et va de pair avec lui, ce que le demandeur ne conteste du reste pas. Aussi, c'est dans la fixation de l'indemnité pour congé-représailles qu'il faut prendre en compte la conclusion du demandeur tendant à l'octroi, à ce titre, d'une indemnité.

cc) En l'occurrence, la brutalité avec laquelle le Directeur du SAR a traité son adjoint est inacceptable. Il est indigne et indécent de la part d'un service de l'Etat de licencier de cette manière un collaborateur après plus de 30 ans de service pour le punir d'avoir osé demander à bénéficier des indemnités accordées aux collaborateurs de l'Etat en cas de suppression de poste. Le demandeur a été traité sans aucune considération ni respect pour sa personne. Ayant à débarrasser les lieux sur-le-champ, alors qu'à l'évidence, aucun motif ne justifiait une telle mesure, il a dû faire face non seulement à un congé-représailles, mais aussi à une atteinte à ses droits de la personnalité, étant véritablement jeté comme un pion inutile. Ce traitement dégradant, survenu en fin de carrière, est déterminant pour la fixation de la sanction qui doit être infligée à l'employeur.

Par ailleurs, il est incontestable que le demandeur a été profondément ébranlé par son renvoi immédiat de sa place de travail et par la suppression de toutes les prestations dont le versement avait pourtant été entériné par la convention; suite à cet événement, il est tombé en incapacité de travail permanente, confirmée du reste par le médecin-conseil de l'Etat en mars 2003 déjà.

Il faut certes tenir compte, comme facteur d'atténuation de la sanction, du fait que la résiliation des rapports de service n'a finalement pas produit d'effets économiques, la résiliation des rapports de service du demandeur étant intervenue, de plein droit, à l'extinction de son droit au traitement en cas de maladie.

dd) Compte tenu de l'ensemble des circonstances, l'autorité de céans estime justifié de fixer l'indemnité à quatre mois de salaire. En ce sens, la conclusion du demandeur tendant à l'octroi d'une indemnité pour congé représailles et tort moral doit être admise.

5. Le demandeur requiert enfin une indemnité pour les frais qu'il a engagés avant le procès.

Conformément à l'art. 137 CPJA, la partie qui obtient gain de cause a droit à une indemnité de partie pour les frais nécessaires qu'elle a engagés pour la défense de ses intérêts. Cependant, l'indemnité n'est accordée qu'en cas de recours, de révision ou d'interprétation d'une autorité statuant en dernière instance cantonale et en cas d'action. Pour les autres procédures, en particulier les procédures de première instance, le CPJA repose sur l'idée que les administrés sont en mesure d'agir eux-mêmes, car ces procédures ne sont pas régies par des règles de formes rigoureuses et la maxime d'office y joue un rôle prépondérant (C. JAÏCO CARRANZA et S. MICOTTI, Code de procédure et de juridiction administrative fribourgeois annoté, Lausanne 2006, ad art. 137 p. 200). Tant la procédure du recours que celle de l'action devant le Tribunal administratif sont régies par ces principes (cf. art. 101 CPJA). Au vu des dispositions applicables, les frais engagés par le demandeur pour défendre ses intérêts devant les autorités administratives ne peuvent pas donner droit à une indemnité de partie.

6. a) En résumé, il faut constater que le demandeur obtient partiellement gain de cause (conclusions 2, 7 et 8) qu'il succombe partiellement (conclusions 6bis et 10), les autres conclusions étant devenues sans objet (conclusion 1, 3, 5, 6, 9). En particulier, il sied de relever que le défendeur s'est déclaré prêt à établir à l'intention du demandeur le certificat de travail final qu'il requiert (conclusion 9) alors que la question d'un éventuel déni de justice - pour autant que recevable - peut demeurer ouverte, l'autorité de la juridiction administrative ayant, par la présente, statué sur le sort du litige.

L'autorité de céans considère que, sous l'angle de la répartition des frais et de l'indemnité de partie, le demandeur obtient gain de cause. En effet, le défendeur s'est trompé en ne soumettant pas son collaborateur aux règles relevant du droit public; ce faisant, il a manifestement provoqué la présente procédure. En outre, pour les prétentions devenues sans objet, la question de l'indemnité et des frais doit être réglée en tenant compte de la situation existant avant la survenance du fait qui rend la prétention sans objet (ATF 1P 154/2004, JAÏCO CARRANZA ET MICOTTI, ad art. 137 p. 200). Or, si les conclusions du demandeur tendant à l'application, au cas d'espèce, des dispositions de la LStP relatives à la suppression de poste n'étaient pas devenues sans objet suite à l'octroi de sa rente AI, l'autorité de céans aurait renvoyé l'affaire à l'autorité administrative pour qu'elle statue dans un sens conforme au droit public applicable.

Partant, le demandeur a droit à l'indemnité de partie qu'il requiert (art. 137 CPJA). Celle-ci est calculée sur la base de la liste de frais produite par le mandataire, conformément au Tarif des frais de procédure et des indemnités en matière de juridiction administrative (RSF 150.12). Dès lors que le litige découle d'une décision de résiliation des rapports de service d'un employé

de l'Etat, il ne se justifie pas de fixer les honoraires en fonction de la valeur litigieuse (cf. art. 5 al. 2 let. b du Tarif civil; RSF 137.21).

- b) Vu les conclusions qui précèdent, l'Etat de Fribourg n'a pas droit à une indemnité de partie.
- c) Les frais de procédure doivent être mis à la charge du défendeur qui succombe, en application de l'art. 131 CPJA.

En effet, lorsqu'une collectivité publique rend une décision à l'égard de l'un de ses employés, elle n'exerce pas réellement une prérogative découlant de l'accomplissement d'une tâche d'intérêt public: elle agit comme employeur de la personne et se trouve dans une situation analogue à celle d'un employeur privé exerçant des prérogatives du contrat de travail (RFJ 1994 p. 232). Aussi, lorsque la décision prise entraîne des conséquences pécuniaires, doit-on admettre que ses intérêts patrimoniaux sont en cause. Pour cette raison, l'Etat qui succombe doit assumer les frais de procédure, la collectivité publique ne bénéficiant plus de l'exonération des frais prévue par l'art. 133 CPJA (cf. ATA 1A 01 92 non publié du 25 avril 2002 dans la cause Commune de Villars-sur-Glâne c. Préfet de la Sarine).

*008.2;103.8*