

Une **collectivité publique en tant qu'employeur** a un **intérêt digne de protection**, au sens de l'art. 89 al. 1 LTF, à l'annulation ou à la modification d'un jugement favorable à son agent lorsqu'elle se trouve dans une **situation juridique analogue à celle d'un employeur privé** parce que les prestations qu'elle conteste devoir fournir pourraient être dues par tout employeur dans une situation comparable ; un intérêt spécifique doit être examiné dans chaque cas d'espèce (c.1-3).

Composition

MM. les Juges fédéraux Maillard, Président,
Wirthlin et Geiser Ch., Juge suppléant.
Greffier : M. Beauverd.

Participants à la procédure

Conseil d'Etat du canton de Fribourg,
rue des Chanoines 17, 1700 Fribourg,
recourant,

contre

A.,
représenté par Me Olivier Subilia, avocat,
intimé.

Objet

Droit de la fonction publique (condition de recevabilité),

recours contre le jugement de la Cour administrative
du Tribunal cantonal du canton de Fribourg du 3 février 2015.

Faits :

A.

A.a. Par contrat de droit privé du 11 novembre 1991, A. a été engagé par la Direction des Travaux publics du canton de Fribourg (devenue par la suite la Direction de l'aménagement, de l'environnement et des constructions; ci-après: DAEC) auprès du Service C. (appelé ultérieurement Service D.). Les employés du Service D., dont A., étaient affiliés auprès de E. (ci-après: le Fonds de prévoyance). Par ailleurs, en prévision de la réalisation des routes nationales dans le canton de Fribourg et des conséquences qu'aurait la réduction de ce programme pour les employés du service en question, il a été créé en leur faveur, le 19 décembre 1979, un « Fonds de secours du Service C. » (ci-après: le Fonds de secours), en accord et avec l'appui de l'Office fédéral des routes (OFROU). Administré et géré par la commission du Fonds de prévoyance, dont A. était membre, le Fonds de secours devait permettre d'apporter une aide aux employés du Service C. ou à leur famille notamment en cas de prestations insuffisantes au moment de la retraite, de difficultés financières,

de retraite anticipée réduite et dans tous les cas spéciaux et imprévisibles, par exemple lors d'une maladie ou d'un accident entraînant des conséquences pénibles pour l'employé et sa famille (art. 3 du règlement du Fonds de secours [ci-après: le règlement de 1979]). En cas de dissolution du Service C., la fortune restante du fonds précité devait être restituée au compte des Routes nationales.

La nouvelle répartition des tâches entre la Confédération et les cantons (RPT; RO 2007 p. 5765) a eu pour conséquence que les missions du Service D. ont été reprises par la première dès le 1^{er} janvier 2008. Cela devait entraîner la suppression de tous les postes du Service D. au plus tard à fin 2011. Aussi la Confédération a-t-elle élaboré un plan social. Durant la phase d'élaboration de ce plan et en prévision du financement de celui-ci, au cours de l'année 2006, le Service D., avec l'accord de la DAEC, a fait virer au Fonds de secours un montant de 800'000 fr., prélevé sur son compte de réserve. Dans le cadre de la liquidation du Fonds de secours, dont la fortune restante devait être restituée au compte des Routes nationales à teneur du règlement de 1979, le canton de Fribourg s'est vu restituer son avance de 800'000 fr. après déduction des versements d'indemnités pour suppression de poste, non-reconnus par la Confédération.

A.b. Par lettre du 27 juin 2011, le Conseiller d'Etat chef de la DAEC a signifié à A. que son poste serait supprimé avec effet au 31 décembre suivant et que son engagement prendrait fin à cette date. Au regard de son âge, le droit à un pont pré-AVS de 2'320 fr. par mois lui a été reconnu.

Le recours formé contre cette décision par l'intéressé, qui prétendait une indemnité pour suppression de poste de 211'923 fr. en lieu et place d'un pont pré-AVS, a été rejeté par le gouvernement cantonal par prononcé du 6 mars 2012. Le recours interjeté par A. contre ce prononcé devant la 1^{re} Cour administrative du Tribunal cantonal du canton de Fribourg a été écarté par jugement du 29 janvier 2013, lequel a été confirmé par le Tribunal fédéral (arrêt du 18 novembre 2013 [8C_206/2013]).

A.c. Saisie d'une demande tendant au versement d'une indemnité pour suppression de poste de 160'843 fr., la commission du Fonds de prévoyance l'a admise et fait verser le montant sollicité à l'intéressé à la fin de l'année 2011.

A.d. Par décision du 13 décembre 2012, la DAEC a dit que A. était astreint au remboursement du montant de 160'843 fr. avec accessoires. Le recours formé par l'intéressé devant le Conseil d'Etat a été rejeté par décision du 28 janvier 2014.

B.

Saisie d'un recours, la 1^{re} Cour administrative du Tribunal cantonal du canton de Fribourg a annulé cette décision par jugement du 3 février 2015.

C.

Le Conseil d'Etat du canton de Fribourg forme un recours en matière de droit public contre ce jugement dont il demande l'annulation et la réforme en ce sens que sa décision du 28 janvier 2014 et celle de la DAEC du 13 décembre 2012 sont confirmées. A titre subsidiaire, le recourant conclut au renvoi de la cause pour nouveau jugement.

A. conclut au rejet du recours dans la mesure où il est recevable, le tout sous suite de frais et dépens. Le recourant a déposé une écriture complémentaire le 9 juin 2015.

Considérant en droit :

1.

L'intimé soutient qu'en l'occurrence, la qualité pour recourir doit être déniée au Conseil d'Etat au motif que la cause ne porterait pas sur les rapports de service.

1.1. Le Tribunal fédéral examine d'office et librement la recevabilité des recours qui lui sont soumis (ATF 140 I 90 consid. 1 p. 92; 137 III 417 consid. 1 p. 417 et les références). Cependant, à moins que la qualité pour recourir ne fasse d'emblée aucun doute, il appartient au recourant d'exposer en quoi les conditions de recevabilité sont réunies, faute de quoi le Tribunal fédéral peut ne pas entrer en matière (ATF 134 II 120 consid. 1 p. 121; arrêts 8C_420/2014 du 21 juillet 2015 consid. 2.2.1; 8C_251/2014 du 11 mars 2015 consid. 1.1.1; 8C_701/2013 du 14 mars 2014 consid. 1.1).

1.2. Le droit des collectivités publiques de former un recours en matière de droit public est visé en premier lieu par l'art. 89 al. 2 LTF, dont seule la let. c est susceptible d'entrer en ligne de compte en l'occurrence. Cette disposition confère la qualité pour recourir notamment aux communes et autres collectivités de droit public qui invoquent la violation de garanties qui leur sont reconnues par la Constitution cantonale ou la Constitution fédérale.

Toutefois, lorsque les conditions fixées par cette disposition ne sont pas remplies, il faut examiner si l'autorité peut se prévaloir de l'art. 89 al. 1 LTF. D'après cette disposition, a qualité pour former un recours en matière de droit public quiconque a pris part à la procédure devant l'autorité précédente ou a été privé de la possibilité de le faire (let. a), est particulièrement atteint par la décision ou l'acte normatif attaqué (let. b) et a un intérêt digne de protection à son annulation ou à sa modification (let. c). **La qualité pour recourir de la règle générale de l'art. 89 al. 1 LTF est en premier lieu conçue pour les particuliers. Il est toutefois admis que les collectivités publiques peuvent s'en prévaloir à certaines conditions qui doivent toutefois être appréciées restrictivement** (ATF 141 II 161 consid. 2.1 p. 164; 140 V 328 consid. 4.1 p. 329 s.). **Les collectivités publiques sont légitimées à recourir, en application de l'art. 89 al. 1 LTF, dans deux situations: lorsque, agissant dans le cadre de la puissance publique, elles sont touchées dans leurs intérêts propres dignes de protection à l'annulation ou à la modification de l'acte attaqué ou lorsqu'elles sont atteintes de la même manière qu'un particulier dans leur situation juridique ou matérielle** (ATF 140 II 539 consid. 2.2 p. 541; 140 V 321 consid. 2.1.1 p. 323; 138 I 143 consid. 1.3.1 p. 149; ATF 138 II 506 consid. 2.1.1 p. 508).

1.3. **Une collectivité publique, en tant qu'employeur, n'agit certes pas au même titre qu'un particulier dans une contestation découlant de rapports de travail régis par le droit public. Néanmoins elle a un intérêt spécifique digne de protection à l'annulation ou à la modification d'une décision d'un tribunal favorable à son agent, lorsqu'elle se trouve dans une situation juridique analogue à celle d'un employeur privé parce que les prestations qu'elle conteste devoir fournir pourraient être dues par tout employeur dans une situation comparable** (ATF 141 I 253 consid. 3.2 p. 255; 134 I 204 consid. 2.3 p. 206 s.; arrêts 8C_1077/2009 du 17 décembre 2010 consid. 3.2; 8C_596/2009 du 4 novembre 2009 consid. 1.3). **Il y a lieu de préciser que l'intérêt spécifique digne de protection doit faire l'objet d'un examen particulier dans chaque cas, ce qui implique que le recours doit contenir une motivation topique sur ce point.**

2.

En l'occurrence, le Conseil d'Etat entend fonder sa qualité pour recourir sur l'art. 89 al. 1 LTF. Il ne soutient pas que le canton serait touché dans ses intérêts propres liés à l'exercice de la puissance publique mais il fait valoir qu'en sa qualité d'employeur public de A., il est touché dans sa situation juridique et matérielle, dans la mesure où l'indemnité versée à l'intéressé a été financée au moyen de fonds appartenant à l'Etat de Fribourg. A l'appui de ce point de vue, il allègue qu'une avance d'un montant de 800'000 fr. a été versée par le canton sur le compte du Fonds de secours et que, même si celui-ci devait, conformément au règlement de 1979, revenir à l'OFROU après la dissolution du Service D., la titularité du canton quant aux avoirs litigieux ne fait pas de doute. En effet, le canton s'est vu rétrocéder uniquement une somme de 326'511 fr. 90 en lieu et place de son avance de 800'000 fr. en raison des indemnités versées à des collaborateurs du Service D., en particulier celle de 160'843 fr. allouée à l'intimé. Par ailleurs, le Fonds de secours ne pouvait pas être titulaire des avoirs déposés puisqu'il n'avait pas la personnalité juridique.

3.

3.1. En l'occurrence, la juridiction cantonale a constaté que le canton n'était pas formellement titulaire des avoirs du Fonds de secours et il importait peu que ces avoirs figuraient dans la comptabilité du Service D., dès lors qu'un compte spécial était utilisé, lequel individualisait clairement les moyens attribués au but de bienfaisance fixé par le règlement de 1979.

3.2. Les critiques du recourant dirigées contre cette constatation de fait sont de nature purement appellatoire. Elles ne démontrent pas en quoi elle a été établie de façon manifestement inexacte - ce qui correspond à la notion d'arbitraire (ATF 136 II 304 consid. 2.4 p. 313; 135 II 145 consid 8.1 p. 153) - ou en violation du droit au sens de l'art. 95 LTF (art. 105 al. 2 LTF), en tant que la cour cantonale a dénié à l'Etat de Fribourg la titularité des avoirs du Fonds de secours. Or, la partie recourante qui entend s'écarter des constatations de l'autorité précédente doit expliquer de manière circonstanciée en quoi les conditions d'une exception prévue par l'art. 105 al. 2 LTF seraient réalisées. A défaut d'une telle motivation, il n'est pas possible de prendre en considération un état de fait qui diverge de celui contenu dans la décision attaquée, ni des faits qui n'y sont pas contenus (ATF 136 I 184 consid. 1.2 p. 187; 133 IV 286 consid. 1.4 et 6.2 p. 287 s.).

Au surplus, le fait que la Confédération a déduit du montant de l'avance revenant au canton après la liquidation du Service D. les prélèvements correspondant aux indemnités pour suppression de poste, y compris celle de 160'843 fr. allouée à l'intimé, ne lie pas les juridictions appelées à connaître du litige. S'il apparaît que le canton est touché dans ses droits de titulaire de l'avance de 800'000 fr., et dans ceux-là seulement, cette situation ne résulte pas du jugement attaqué.

4.

Vu ce qui précède, le seul motif invoqué par le recourant aux fins de démontrer que l'Etat de Fribourg serait atteint de la même manière qu'un particulier par le jugement attaqué, à savoir que l'indemnité litigieuse a été financée au moyen de fonds appartenant au canton, ne peut pas être retenu. Dans la mesure où le recourant échoue à établir en quoi les conditions de l'art. 89 al. 1 LTF sont réunies et où sa qualité pour recourir ne fait pas d'emblée aucun doute, le recours en matière de droit public est irrecevable.

5.

Vu l'issue du litige, l'intimé, représenté par un avocat a droit à des dépens à la charge du recourant (art. 68 al. 1 et 2 LTF). Il n'y a pas lieu de percevoir des frais judiciaires (art. 66 al. 4 LTF).

Par ces motifs, le Tribunal fédéral prononce :

1.

Le recours est irrecevable.

2.

Il n'est pas perçu de frais judiciaires.

3.

Une indemnité de dépens de 2'800 fr. est allouée à l'intimé à la charge de l'Etat de Fribourg.

4.

Le présent arrêt est communiqué aux parties et à la I^{re} Cour administrative du Tribunal cantonal du canton de Fribourg.

Lucerne, le 18 mars 2016
Au nom de la Ire Cour de droit social
du Tribunal fédéral suisse

Le Président : Maillard

Le Greffier : Beauverd