



POUVOIR JUDICIAIRE
GERICHTSBEHÖRDEN

ETAT DE FRIBOURG
STAAT FREIBURG

Tribunal cantonal TC
Kantonsgericht KG

Rue des Augustins 3, case postale 1654, 1701 Fribourg

T +41 26 304 15 00, F +41 26 304 15 01
www.fr.ch/tc

601 2014 177

Arrêt du 11 janvier 2016

I^e Cour administrative

Composition

Présidente:

Marianne Jungo

Juges:

Christian Pfammatter, Gabrielle Multone

Greffier-stagiaire:

Pierre Portmann

Parties

A._____, **recourant**, représenté par Me Marc Baur, avocat

contre

CONSEIL D'ETAT DU CANTON DE FRIBOURG, autorité intimée,

C._____, **intimés**, représentés par Me Suat Ayan et
Me Luke H. Gillon, avocats

Objet

Agents des collectivités publiques

Recours du 15 décembre 2014 contre la décision du 11 novembre
2014

considérant en fait

A. A._____, né en 1956 et domicilié à B._____, a été engagé depuis 1985 en tant que D._____ par les C._____. Le 8 juin 1999, un contrat de bail pour le chalet E._____ a été signé par les mêmes parties. Au chiffre 1 du contrat de bail, il est explicitement mentionné que ce dernier est subordonné au contrat de D._____ et que si le contrat de travail principal venait à prendre fin, le contrat de bail subordonné cesserait automatiquement et de plein droit. En outre, il a été prévu que les questions relatives au contrat de travail avaient la priorité sur celles relatives à la location.

B. Le 18 novembre 2011, le chef de l'exploitation agricole des C._____ a établi un rapport présentant une synthèse des différents problèmes signalés par les collaborateurs en 2010 et 2011 relatifs au travail effectué par A._____. Suite à ce rapport, la Direction des C._____ (ci-après: la direction) a présenté à A._____, le 6 décembre 2011, une liste des objectifs à atteindre; il a cependant refusé de la signer. Une séance s'est tenue le 20 mars 2012 lors de laquelle les attentes des C._____ ont été rappelées.

Le 3 juillet 2012, la direction des C._____ a prononcé un avertissement à l'encontre de l'intéressé en reprenant divers faits du rapport du 18 novembre 2011. Le 9 décembre 2013, le Conseil d'Etat a admis le recours interjeté par A._____ contre cette décision (2013-1197), en constatant qu'elle présentait plusieurs manquements, notamment l'absence d'un entretien d'évaluation en temps voulu, l'absence de délai pour remédier aux insuffisances constatées, la tardiveté de la décision querellée et la constatation inexacte des faits.

Les rapports de service ayant continué à se détériorer, la direction des C._____ a ordonné, le 6 mai 2013, à son collaborateur de suspendre son activité avec effet immédiat pour une durée de 12 mois. Cette décision fait l'objet d'un recours encore pendant devant le Conseil d'Etat (RA 2013-26).

Par décision du 8 mai 2013, la même direction a prononcé le licenciement ordinaire de l'intéressé avec effet au 31 août 2013. Celui-ci a recouru auprès du Conseil d'Etat contre cette décision. Suite à l'annulation de la décision attaquée par les C._____, le Conseil d'Etat a constaté que le recours était devenu sans objet et a radié l'affaire du rôle le 20 août 2013. Le recours interjeté contre cette décision auprès du Tribunal cantonal a été rejeté le 19 mars 2014 (601 2013-101).

C. Le 24 juillet 2013, la direction des C._____ a renvoyé son collaborateur pour de justes motifs et avec effet immédiat. Elle a également constaté que le bail à loyer pour le chalet E._____ prenait fin en raison de sa subordination au contrat de travail et a donné l'ordre à l'intéressé de retirer des chalets et propriétés dont il avait la charge tous ses objets personnels et de remettre les clés qu'il détenait.

Contre cette décision, l'intéressé a interjeté recours auprès du Conseil d'Etat le 21 août 2013 et a demandé que l'effet suspensif lui soit octroyé.

Le 1^{er} octobre 2013, le Conseil d'Etat a rejeté la requête d'effet suspensif.

Le 14 mai 2014, le Tribunal d'arrondissement de la Veveyse a informé le Conseil d'Etat qu'une procédure en nullité de congé, subsidiairement en prolongation de bail opposait les parties.

D. Le 11 novembre 2014, le Conseil d'Etat a rejeté le recours du 21 août 2013. Dans ses motifs, il a retenu que l'intéressé avait refusé de signer une liste d'objectifs à atteindre et des rapports d'évaluation. De même, il ne s'était pas présenté à des auditions en demandant leur renvoi. Alors qu'il avait été suspendu pour une durée de 12 mois et qu'il était sous le coup d'un licenciement ordinaire, il s'était introduit par la lucarne du toit dans le chalet E._____, les serrures ayant été changées. Il y avait notamment enlevé la porte d'hiver et remis celle d'été. Par la suite, l'intéressé avait justifié son comportement en faisant valoir que son expulsion n'avait pas été ordonnée valablement et qu'aucune interdiction de pénétrer ne lui avait été signifiée. Le Conseil d'Etat a constaté en outre que le recourant avait déposé des plaintes pénales à l'encontre du directeur des C._____ et de plusieurs collègues. Face à une situation aussi détériorée, le gouvernement a estimé que les C._____ avaient été contraints de renvoyer avec effet immédiat l'intéressé non pas à cause d'un fait particulier mais à cause de l'ensemble des circonstances. Il a retenu que le lien de confiance qui doit exister entre l'autorité d'engagement et son agent était rompu, rendant impossible toute continuation des rapports de service.

E. Le 15 décembre 2014, A._____ a interjeté recours auprès du Tribunal cantonal en concluant, sous suite de frais et dépens, à l'annulation de la décision du Conseil d'Etat du 11 novembre 2014. A l'appui de ses conclusions, le recourant se plaint que l'autorité intimée a constaté de manière inexacte et incomplète les faits pertinents, a émis une décision contraire au droit, a abusé et excédé son pouvoir d'appréciation, a violé son droit d'être entendu et le principe de la bonne foi et est tombée dans l'arbitraire. Concernant les faits, il estime que le Conseil d'Etat est désormais en contradiction complète avec ce qu'il avait retenu dans sa décision du 9 décembre 2013 (2013-1197). Rappelant les critiques évoquées par le Service du personnel et d'organisation dans son préavis du 7 mai 2013, il estime que les faits n'ont pas été suffisamment établis et qu'il est inexact de retenir qu'il avait une quelconque volonté de nuire directement aux C._____ ou à son personnel. En outre, il rappelle que le renvoi pour de justes motifs est un *ultima ratio* qui n'est possible qu'en cas de manquement grave ou en cas de manquement moins grave, mais après un avertissement, ce qui n'est pas le cas en l'espèce. Il relève aussi que son intérêt privé à pouvoir continuer à percevoir son salaire et à éviter la fin du contrat de bail se justifie, d'autant plus qu'aucun intérêt public prépondérant ne s'y oppose. Enfin, il fait remarquer que la résiliation ordinaire du contrat de travail du 8 mai 2013 était un acte formateur irrévocable par rapport au contrat de bail de sorte que la décision de renvoi pour de justes motifs du 24 juillet 2013 dont il est question dans la présente procédure ne peut pas déployer ses effets.

Le 7 février 2015, le Conseil d'Etat a fait part de ses observations en renvoyant à la décision attaquée.

Le 10 mars 2015, les C._____ ont déposé leurs observations en concluant au rejet du recours sous suite de frais et dépens. Ils estiment que la décision attaquée est conforme aux faits et au droit et relèvent que le recourant a admis les faits retenus par le Conseil d'Etat dans d'autres procédures et dans son mémoire de recours contre leur décision. S'agissant d'une éventuelle contradiction entre les décisions, ils constatent que la décision attaquée se base sur des événements postérieurs au mois de mai 2013 si bien que la décision du Conseil d'Etat du 9 décembre 2013 n'a aucune portée pour savoir si les conditions du renvoi avec effet immédiat étaient remplies en l'espèce. Ils font remarquer que les références faites au préavis du Service du personnel et d'organisation sont hors de propos. Ils considèrent que la décision respecte le principe de la proportionnalité et qu'une mesure moins incisive n'était pas possible au vu des circonstances. Selon eux, un intérêt prépondérant au renvoi immédiat existait du moment que les

C._____ devaient protéger leurs employés et leurs propriétés. Finalement, ils réfutent que la décision de licenciement ordinaire ait été un acte formateur.

en droit

1. a) Déposé dans le délai et les formes prescrits - et l'avance des frais de procédure ayant été versée en temps utile - le présent recours est recevable en vertu de l'art. 114 al. 1 let. a du code de procédure et de juridiction administrative (CPJA; RSF 150.1) en relation avec l'art. 132 al. 2 de la loi du 17 octobre 2001 sur le personnel de l'Etat (LPers; RSF 122.70.1). Le Tribunal cantonal peut donc entrer en matière sur ses mérites.

b) Selon l'art. 77 CPJA, le recours devant le Tribunal cantonal peut être formé pour violation du droit, y compris l'excès ou l'abus du pouvoir d'appréciation (let. a) et pour constatation inexacte ou incomplète des faits pertinents (let. b). En revanche, à défaut d'habilitation légale expresse, le Tribunal cantonal ne peut pas examiner en l'espèce le grief d'inopportunité (art. 78 al. 2 CPJA).

c) En vertu de l'art. 45 CPJA, l'autorité procède d'office aux investigations nécessaires pour établir les faits pertinents, sans être limitée par les allégués et les offres de preuves des parties (al. 1). Elle apprécie les allégués des parties et les preuves selon sa libre conviction (al. 2).

La procédure devant le Tribunal cantonal étant ainsi régie par la maxime inquisitoire, la Cour de céans doit tenir compte de tous les faits pertinents connus au moment de sa décision, y compris ceux qui sont survenus après la notification du prononcé attaqué.

Il en allait d'ailleurs de même pour l'autorité intimée, tenue de statuer sur la base de tous les éléments pertinents qui étaient à sa disposition.

2. Le recourant reproche au Conseil d'Etat d'avoir établi de manière inexacte et incomplète les faits pertinents.

Il faut, dans un premier temps, différencier les faits sur lesquels l'avertissement du 3 juillet 2012 se base et ceux sur lesquels la présente procédure de licenciement pour de justes motifs est fondée. Dans le premier cas, le Conseil d'Etat a admis le recours de A._____ le 9 décembre 2013 avant tout en raison d'informalités procédurales. S'agissant des faits, il a considéré que la direction des C._____ les avait constatés de manière inexacte dès lors que le rapport du 18 novembre 2011 du chef de l'exploitation agricole des C._____ n'était pas assez motivé. Le Conseil d'Etat a relevé que d'une manière générale il n'était pas possible, vu l'ancienneté des faits évoqués et les contradictions révélées par la procédure, de donner raison ou tort à quiconque. Seule une audition par une personne neutre effectuée immédiatement après les événements aurait permis d'établir la réalité des faits.

En revanche, comme l'a justement retenu le Conseil d'Etat dans la décision attaquée, les circonstances sur lesquelles s'est basée la direction pour licencier le recourant pour de justes motifs sont postérieures au rapport du 18 novembre 2011.

S'agissant du préavis du Service du personnel et d'organisation du 7 mai 2013, comme le reconnaît le recourant lui-même, il faut constater que le service prenait position sur les décisions d'avertissement et de licenciement ordinaire et non pas sur la présente procédure de renvoi pour de justes motifs, qui est différente.

En conséquence, on ne saurait reprocher à l'autorité intimée d'avoir fait preuve de contradiction entre ses deux décisions ou d'avoir établi de manière inexacte ou incomplète les faits pertinents.

Partant, le grief invoqué doit être rejeté.

3. a) La LPers distingue entre la résiliation ordinaire des rapports de service (art. 36 ss LPers) et la résiliation extraordinaire, à savoir en particulier le renvoi pour de justes motifs (art. 44 s LPers).

b) Selon l'art. 37 al. 1 LPers, le contrat de durée indéterminée est résiliable pour la fin d'un mois moyennant un préavis de trois mois. Le licenciement a lieu lorsque le collaborateur ne répond plus aux exigences de la fonction sous l'angle des prestations, du comportement ou des aptitudes (art. 38 al. 1 LPers).

Dans le cadre du licenciement ordinaire, il est prévu par l'art. 39 LPers que le licenciement est précédé au moins d'un avertissement écrit et motivé, donné suffisamment tôt pour permettre au collaborateur ou à la collaboratrice de répondre aux exigences du poste.

Cet avertissement constitue un rappel adressé à l'agent, une mise en garde destinée à éviter des conséquences désagréables. Il s'agit en d'autres termes d'une mesure visant à protéger l'intéressé puisque une résiliation ordinaire ne pourra intervenir qu'après un avertissement écrit resté infructueux (HÄNNI, Das öffentliche Dienstrecht der Schweiz, 2008, p. 712). En prévoyant l'obligation de l'avertissement, le législateur a voulu laisser au collaborateur concerné la possibilité de rétablir une situation compromise. Le licenciement ordinaire doit être précédé d'un, voire – si le principe de la proportionnalité l'exige – de plusieurs avertissements (Message du 28 novembre 2000 accompagnant le projet de la LPers, BGC 2001 p. 1008, 1019).

c) Quant au renvoi pour de justes motifs, il peut être décidé en cas de manquements graves ou répétés aux devoirs de service, ou pour d'autres circonstances qui, selon les règles de la bonne foi, ne permettent pas d'exiger de l'autorité d'engagement le maintien des rapports de service (art. 44 LPers). Lorsque les circonstances le permettent, le renvoi est précédé d'un avertissement (art. 45 al. 2 LPers). L'art. 32 RPers précise que, lorsque le motif supposé est particulièrement grave et de nature à porter atteinte définitivement aux liens de confiance, l'autorité d'engagement procède directement selon l'art. 29 al. 4 et 5 (al. 3) ou lorsque le motif au sens de l'alinéa 3 est d'emblée prouvé (en cas de flagrant délit par exemple) ou qu'il est admis par le collaborateur ou la collaboratrice, l'autorité d'engagement rend la décision de renvoi immédiatement après avoir entendu oralement le collaborateur ou la collaboratrice (al. 4). L'art. 29 du règlement du 17 décembre 2002 du personnel de l'Etat (RPers; RSF 122.70.11) exige que l'autorité d'engagement rende la décision de renvoi après avoir entendu oralement le collaborateur ou la collaboratrice (al. 4) et prévoit que cette décision prendra effet dès sa réception par le collaborateur ou la collaboratrice (al. 5).

La résiliation pour de justes motifs n'est légitime que si la poursuite des rapports de service est intolérable pour l'autorité. En d'autres termes, cette résiliation n'est possible que si la poursuite des rapports de service mettrait en cause l'intérêt public et surtout la confiance de l'autorité dans ses agents, ainsi que le bon fonctionnement du service. Le critère de savoir ce que l'autorité peut tolérer est essentiel (KNAPP, La violation du devoir de fidélité, cause de cessation de l'emploi des fonctionnaires fédéraux, RDS 103/1984 I p. 511).

Les justes motifs peuvent être de toute nature (SCHROFF/GERBER, Die Beendigung der Dienstverhältnisse in Bund und Kantonen, 1985, n. 109 ss). Certains sont des événements ou des circonstances que le collaborateur ne pouvait éviter; d'autres sont des activités, des comportements, des situations imputables à l'intéressé (cf. MOOR, Droit administratif, vol. III, 1992, p. 250). Ainsi, le renvoi pour de justes motifs n'implique pas nécessairement une faute de l'agent. Il suffit que ce dernier se trouve dans une situation telle que la continuation des rapports de service soit préjudiciable aux intérêts de l'Etat. Cela recouvre toutes les circonstances qui, d'après les règles de la bonne foi, font admettre que l'autorité qui nomme ne peut plus continuer les rapports de service. On peut ainsi distinguer les causes de cessation de l'emploi dues au fait de l'agent (incapacité, non respect des conditions d'éligibilité, justes motifs tenants à la personne) des causes tenant à l'intérêt public, par exemple lorsque, par sa seule présence, le fonctionnaire perturbe le déroulement du service, notamment en cas de conflit de personnalités au sein d'un même service (KNAPP, p. 645 s.; ATF 126 I 33 consid. 3; RDAF 1997 I p. 81).

Le Tribunal fédéral a notamment confirmé le renvoi pour de justes motifs d'un inspecteur principal adjoint à la police de sûreté - alors même qu'il avait été mis hors de cause dans les procédures pénales et disciplinaires dirigées contre lui - en considérant que sa présence était objectivement de nature à provoquer des rapports personnels difficiles et des rivalités susceptibles d'entraver les activités du service (arrêt TF 2P.273/2000 du 11 avril 2001 consid. 3b/bb et les références citées).

Pour sa part, la Cour de céans a retenu qu'une attitude de confrontation ouverte et sans retenue, comme le ton utilisé dans des communications ou le dépôt d'une plainte pénale, étaient contraires à la pondération et à la courtoisie de rigueur dans les relations entre agents publics et excluaient la continuation des rapports de service. Un comportement particulièrement agressif et polémique a été considéré comme incompatible avec le statut d'agent de l'Etat (ATC 1A 01 107 du 24 juillet 2001 consid. 4c; voir aussi ATC 1A 02 34 du 8 mai 2003 consid. 4 et 5).

Selon la doctrine et la jurisprudence, lorsqu'elle se prononce sur un renvoi pour de justes motifs, l'autorité doit tenir compte de toutes les circonstances du cas concret, notamment de la situation, de la place occupée et de la responsabilité de l'agent. Elle est en outre tenue de respecter le principe de la proportionnalité (arrêt TF 2P.273/2000 du 11 avril 2001 consid. 3a/dd et les références citées).

4. a) Dans le cas particulier, il faut constater tout d'abord que les 29 juin et 3 juillet 2013 - soit entre la décision de renvoi ordinaire et celle de renvoi pour de justes motifs - le recourant a déposé plusieurs plaintes pénales à l'encontre du directeur des C. _____ et d'autres collaborateurs. Il n'est certes pas contesté que celui-ci avait le droit d'organiser sa défense sur le plan pénal et sur le plan administratif comme bon lui semblait. Il était libre de déposer des plaintes pénales s'il considérait que ses intérêts le commandaient. Toutefois, il devait être conscient que si, comme en l'espèce, il n'était pas donné suite aux dites plaintes, le fait d'avoir accusé le directeur des C. _____ et d'autres collaborateurs de violations de la loi pénale était de nature à miner de manière définitive la confiance qui doit présider aux relations de travail. Du moment que le recourant a délibérément choisi une stratégie de confrontation et qu'il a échoué à obtenir les condamnations visées par les plaintes pénales, il s'est mis dans l'impossibilité objective de continuer à exercer sa fonction dès lors que la relation de confiance nécessaire ne peut plus exister dans une telle situation.

De plus, le recourant a privilégié la communication avec les médias plutôt que celle du dialogue interne, ce qui n'a fait qu'envenimer une situation déjà difficile.

Par ailleurs, l'attitude (pénétrer dans le chalet E. _____ par la lucarne) et les soupçons qui pèsent sur le recourant concernant notamment le changement de porte, les diverses déprédations (serrure cassée, chenillette sabotée), les tentatives d'intimidation du F. _____ (affiche sur le chalet E. _____, le fait de rôder de nuit aux alentours) ou l'achat d'engrais, qu'ils soient justifiés ou non, ne font que renforcer la constatation que les rapports de travail entre le recourant et les C. _____ sont désormais devenus impossibles, le lien de confiance étant définitivement rompu.

En outre, l'absence de dialogue entre les parties rendait le prononcé d'un avertissement inutile. La gravité des reproches, la rupture des liens de confiance et le fait qu'un rapport de service soit devenu tout simplement impossible justifiaient de rendre la décision de renvoi pour de justes motifs avec effet immédiat et dispensait la direction des C. _____ de l'obligation de faire précéder le renvoi d'un avertissement.

S'agissant du droit d'être entendu, il s'avère que la séance d'audition, initialement prévue le 26 juin 2013 puis repoussée par le recourant au 4 juillet 2013 et finalement annulée pour raisons médicales, n'a pas eu lieu. On doit cependant relever que la direction des C. _____ a donné la possibilité au recourant d'exercer son droit d'être entendu en lui permettant de déposer des déterminations et de consulter le dossier avant que la décision de renvoi ne soit prise. Ce dernier a fait usage de cette possibilité. Du moment que l'absence d'audition orale du collaborateur (art. 29 RPers en lien avec l'art. 32 al. 3 RPers) n'est pas due à l'employeur, cette façon de procéder de la direction ne prête pas le flanc à la critique. En conséquence, la décision de renvoi pour de justes motifs est aussi conforme au droit sur le plan procédural.

b) Le recourant fait également grief à l'autorité intimée d'avoir violé le principe de la proportionnalité

Comme il a été démontré ci-dessus, le climat conflictuel régnant désormais entre le recourant et les C. _____ rendait illusoire une quelconque reprise des rapports de service. Aussi, le renvoi pour de justes motifs apparaissait comme une mesure nécessaire et apte à sauvegarder les intérêts du service, compromis par la simple présence du recourant. Cette mesure d'éloignement immédiate et définitive du collaborateur indésirable était également indispensable pour rétablir le calme dans le service, dès lors que le recourant prenait prétexte du caractère non définitif de son licenciement ordinaire pour se permettre d'interférer encore avec la gestion de l'alpage, alors qu'un point de non-retour avait déjà été atteint. Dans cette perspective, il existait bel et bien un intérêt public prépondérant au renvoi immédiat du recourant, dont le comportement pour le moins inadéquat, aussi bien sur le terrain que sur un plan procédural, était de nature à entraver une exploitation sereine de l'alpage et de la buvette qui en dépend, notamment par le F. _____. Le seul intérêt financier invoqué par le recourant n'était manifestement pas suffisant pour renoncer à un renvoi pour de justes motifs, dont toutes les conditions étaient manifestement remplies.

Certes, le recourant était déjà sous le coup d'un licenciement ordinaire et d'une suspension d'activité, de sorte qu'en principe, il était déjà écarté de son poste lorsque la décision de renvoi pour de justes motifs a été prise à son encontre. Comme il a été dit ci-dessus, il y a lieu cependant de constater que les décisions précédentes étaient contestées par l'intéressé, qui prenait prétexte de cette situation pour continuer à interférer: il y avait donc un intérêt certain à clarifier rapidement son statut par un renvoi pour de justes motifs, du moment que cette mesure se justifiait.

De plus et surtout, dans la mesure où un licenciement ordinaire obéit à d'autres règles, plus formelles, qu'un renvoi pour de justes motifs, notamment en matière d'avertissement (cf. consid. 2b, ci-dessus), et considérant que l'avertissement du 3 juillet 2012 présentait visiblement des

défauts, puisqu'il a été annulé par le Conseil d'Etat le 9 décembre 2013, des risques existaient que le licenciement ordinaire subisse le même sort et ne soit pas apte à produire ses effets à la date prévue du 31 août 2013. Dans ces circonstances, dès l'instant où, par son comportement, le recourant avait définitivement rompu le lien de confiance postérieurement à la décision de licenciement ordinaire, spécialement en déposant des plaintes pénales sans fondement contre la direction et des collègues, les C._____ étaient fondés à prendre acte de cette nouvelle situation très claire, pour substituer, dès le 24 juillet 2013, un renvoi pour de justes motifs indiscutable, à la décision de licenciement ordinaire contestée par un recours dont l'issue était encore incertaine.

Ces préoccupations ne contreviennent en rien au principe de la proportionnalité, ni d'ailleurs au principe de la bonne foi. La direction n'a fait qu'appliquer la loi et les compétences qui lui sont reconnues en qualité d'employeur pour écarter un collaborateur devenu indésirable.

Partant, le grief invoqué est mal fondé et doit être rejeté.

5. Le recourant, se référant à l'ATF 137 I 58, estime encore que la décision de licenciement ordinaire doit être considérée comme un acte administratif en ce qui concerne les rapports de travail et un acte formateur en ce qui concerne le contrat de bail. Selon lui, puisque l'exercice de ce droit formateur est désormais irrévocable, la décision de renvoi pour de justes motifs ne peut pas prendre effet immédiatement.

Cette argumentation ne peut être suivie. Tout d'abord, la décision attaquée ne porte que sur la question du renvoi pour de justes motifs et pas sur celle de la résiliation du contrat de bail, subordonné au contrat de travail. Ensuite, le recourant reconnaît lui-même que la décision de renvoi pour de justes motifs est un acte administratif et non pas un acte formateur. Cette qualification a d'ailleurs été rappelée par le Tribunal fédéral dans la jurisprudence citée par le recourant puisque l'administration n'agit pas en vertu d'un droit qui lui appartient mais en vertu d'une compétence qui lui est attribuée par la loi (ATF 137 I 58 consid. 4.3.3). Aussi, la validité de la résiliation des rapports de travail pour de justes motifs ne saurait être remise en cause par l'existence préalable de la décision de licenciement ordinaire et des effets qu'elle a pu déployer sur le contrat de bail.

6. Le recourant invoque enfin plusieurs autres griefs. Toutefois, il ne dit pas en quoi, précisément, le Conseil d'Etat aurait violé son droit d'être entendu, le principe de la bonne foi et celui de l'interdiction de l'arbitraire.

Pour l'ensemble des motifs qui précèdent, il apparaît que, bien au contraire, le Conseil d'Etat a respecté le droit d'être entendu du recourant qui a eu largement l'occasion de se prononcer tout au long de la procédure. De même, le renvoi pour de justes motifs étant clairement fondé, l'autorité intimée n'a pas violé le principe de la bonne foi ou l'interdiction de l'arbitraire.

Manifestement mal fondés, ces griefs doivent également être rejetés.

7. La décision de l'autorité intimée, conforme au principe de la légalité et qui ne consacre aucun abus ou excès de son pouvoir d'appréciation, doit être confirmée et le recours rejeté.

Il appartient au recourant qui succombe de supporter les frais de procédure, d'un montant de CHF 1'500.-, en application de l'art. 131 CPJA. Pour le même motif, il ne lui est pas alloué d'indemnité de partie (art. 137 CPJA).

Les C. _____ ont le droit à une indemnité de partie pour les frais engagés pour la défense de leurs intérêts. 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, au sens de l'art. 139 CPJA (cf. arrêt TC 1A 01 92 du 25 avril 2002, consid. 4) et justifient l'octroi d'une indemnité.

S'agissant du montant de l'indemnité, il y a lieu de se fonder sur la liste de frais déposée par les mandataires des C. _____.

la Cour arrête:

- I. Le recours est rejeté.
Partant, la décision du Conseil d'Etat du 11 novembre 2014 est confirmée.
- II. Les frais de procédure de CHF 1'500.- sont mis à la charge du recourant et sont compensés avec l'avance de frais versée.
- III. Il n'est pas alloué d'indemnité de partie au recourant.
- IV. Une indemnité de partie de CHF 1'905.90 (y compris CHF 141.20 de TVA) à verser à Me Suat Ayan et Me Luke H. Gillon, est mise à la charge du recourant.
- V. Communication.

Cette décision peut faire l'objet d'un recours auprès du Tribunal fédéral à Lucerne dans les 30 jours dès sa notification.

La fixation du montant des frais de procédure et de l'indemnité de partie peut, dans un délai de 30 jours, faire l'objet d'une réclamation auprès de l'autorité qui a statué, lorsque seule cette partie de la décision est contestée (art. 148 CPJA).

Fribourg, le 11 janvier 2016/cpf/ppo

Présidente

Greffier-stagiaire