



**1C 461/2023**

**Arrêt du 19 mars 2024**

**Ire Cour de droit public**

Composition

MM. les Juges fédéraux Kneubühler, Président,  
Chaix et Merz.

Greffier : M. Alvarez.

Participants à la procédure

A. \_\_\_\_\_,  
représenté par Me Pierre Lièvre, avocat et notaire,  
recourant,

*contre*

Département de la formation, de la digitalisation et des sports de la République et canton de  
Neuchâtel,  
Château, rue de la Collégiale 12, 2000 Neuchâtel.

Objet

Droit de la fonction publique (résiliation des rapports de service),

recours contre l'arrêt de la Cour de droit public du Tribunal cantonal de la République et canton de  
Neuchâtel du 28 juillet 2023 (CDP.2023.177-FONC/yr).

**Faits :**

**A.**

Engagé en qualité de maître auxiliaire, dans les disciplines français et géographie, par l'Ecole  
B. \_\_\_\_\_ à partir du 25 août 1997 (contrat de droit privé du 18 juillet 1997), puis par le lycée  
C. \_\_\_\_\_ à partir du 24 août 1998 (contrat de droit privé du 22 juillet 1998), A. \_\_\_\_\_ a été  
nommé à cette fonction par la Commission du Lycée le 23 juin 1998, nomination ratifiée par arrêté du  
Conseil d'Etat de la République et canton de Neuchâtel du 11 août 1999 avec effet au 23 août  
suivant.

**B.**

Lors du conseil de Lycée du 22 décembre 2022, événement rassemblant l'entier des collaborateurs  
(environ 130 personnes), le prénommé a lu un texte et, le soir même, envoyé un courriel - avec pour  
objet "Soft Goulag" - à la directrice du Lycée, se disant "désolé [..] pour la réception de [cette]  
intervention", ajoutant que "la tournure n'était peut-être pas des plus courtoises, mais aucunement  
irrespectueuse". Le lendemain, il lui a encore écrit tenant notamment les propos suivants: "il y a des  
points de vue différents qui doivent pouvoir s'exprimer, et dont il faut parfois tenir compte pour le bien

de nos élèves et de l'image publique de notre lycée qui se dégrade ces derniers temps, notamment à cause d'une gestion peut-être un peu lâche des collègues problématiques que l'on ne croise plus très régulièrement dans les couloirs ou qui donnent de très (trop) bonnes notes à tous leurs élèves". Après avoir fait part à la cheffe du Service cantonal des formations postobligatoires et de l'orientation de l'attitude de A. \_\_\_\_\_ et de son intention d'ouvrir une procédure à son encontre, la directrice a informé le prénommé, par courrier du 3 janvier 2023, qu'elle envisageait de lui adresser un avertissement. Le prénommé s'est déterminé le lendemain. Par décision du 13 janvier 2023, la directrice du Lycée lui a adressé un avertissement, retenant que la problématique liée à son comportement était cyclique et posait de nombreux soucis depuis nombres d'années (absence totale de savoir-être, de courtoisie, de respect à l'égard d'autrui et notamment de ses supérieurs), et lui a fixé des objectifs devant lui permettre de regagner une entière confiance de la hiérarchie. A. \_\_\_\_\_ a contesté cet avertissement devant le Département cantonal de la formation, de la digitalisation et des sports (ci-après: DFDS).

### C.

Informée que A. \_\_\_\_\_ avait déposé dans la salle des maîtres l'ensemble de la correspondance échangée dans le cadre de la procédure d'avertissement, la directrice du Lycée lui a signifié un rappel à l'ordre post-avertissement le 20 janvier 2023. Elle l'a notamment sommé de retirer ces documents dans un délai de deux jours, ajoutant qu'à défaut elle envisagerait de transmettre son dossier à l'autorité de nomination. L'intéressé s'est exécuté. Ultérieurement, par courriel du 9 mars 2023, le président du Syndicat Autonome des Enseignants Neuchâtelois (ci-après: SAEN) a informé la directrice qu'à la demande du SAEN, A. \_\_\_\_\_ avait été interviewé le matin même au Lycée par une chaîne de télévision et radiodiffusion nationale au sujet des suites scolaires du Covid-19. Par courrier du 23 mars 2023, la directrice a indiqué à l'enseignant que ce nouvel événement (non-respect du cadre donné), constituait une récidive supplémentaire après le rappel à l'ordre du 20 janvier 2023 et démontrait qu'il n'était pas en mesure de répondre aux objectifs fixés dans l'avertissement; son dossier avait été transmis à l'autorité de nomination conformément à l'article 46 al. 2 et 3 de la loi cantonale sur le statut de la fonction publique du 28 juin 1995 (LSt; RS/NE 152.510).

Par pli du 24 mars 2023, le Service des ressources humaines de l'Etat de Neuchâtel (ci-après: SRHE) a informé A. \_\_\_\_\_ de l'intention de la cheffe du DFDS de mettre fin aux rapports de service. Un délai lui était imparti pour déposer ses observations; il était par ailleurs libéré de son obligation de travailler durant la procédure. Le 30 mars 2023, le SRHE a par ailleurs informé l'enseignant que son courriel du 28 mars 2023 adressé à la directrice du Lycée, à qui il prêtait notamment "un désir de vengeance personnelle" et de "nuisibles intentions", avait été versé au dossier de la cause.

### D.

Le 30 mars 2023, durant une leçon de mathématique, un élève a lu à sa classe un message de la part de l'intéressé portant notamment sur les détails de la procédure de licenciement et les faits survenus lors du conseil de Lycée du 22 décembre 2022.

A la suite de ce nouvel incident, le DFDS a, par décision du 3 avril 2023, suspendu l'enseignant avec effet immédiat, à titre superprovisoire. Par décision du 26 avril 2023, retenant que A. \_\_\_\_\_ n'était pas en mesure de changer d'attitude vis-à-vis de sa hiérarchie, que le lien de confiance était irrémédiablement rompu et que la poursuite de son activité était préjudiciable à la bonne marche du Lycée, la cheffe du DFDS a résilié les rapports de service au 31 juillet 2023 conformément à l'article 48 al. 2 LSt, l'a libéré de son obligation de travailler et a retiré l'effet suspensif à un éventuel recours. A. \_\_\_\_\_ s'est pourvu contre cette décision devant la Cour de droit public du Tribunal cantonal de la République et canton de Neuchâtel. En cours d'instance, le 20 juin 2023, le SRHE a versé en cause la décision de la cheffe du DFDS du 15 juin 2023 rejetant le recours du prénommé contre l'avertissement prononcé à son encontre. Par arrêt du 28 juillet 2023, la Cour de droit public a rejeté le recours dirigé contre la décision de la cheffe du DFDS du 26 avril 2023; la cour cantonale a retenu que les actes postérieurs à l'avertissement portaient atteinte au respect dû à la hiérarchie, aucun d'entre eux ne pouvait être couvert par la liberté d'opinion. A la supposer recevable, la demande d'indemnité au sens de l'art. 328 CO [RS 220] devait dès lors aussi être rejetée.

### E.

Agissant par la voie du recours en matière de droit public, A. \_\_\_\_\_ demande principalement au Tribunal fédéral d'annuler l'arrêt cantonal du 28 juillet 2023 et de prononcer immédiatement sa réintégration à son poste. Au surplus et "en confirmation de l'arrêt du 28 juillet 2023" il conclut à ce

qu'il plaise au Tribunal fédéral: "rejeter la demande d'indemnité dans la mesure où elle est recevable". Subsidiairement, A. \_\_\_\_\_ requiert le renvoi de la cause à l'instance précédente pour complément d'instruction et nouvelle décision dans le sens des considérants.

Le Tribunal cantonal, qui n'a pas d'observations à formuler, se réfère aux motifs de son arrêt et conclut au rejet du recours. Le SRHE demande également le rejet. Le recourant réplique et persiste dans les conclusions de son recours.

## **Considérant en droit :**

### **1.**

Le jugement entrepris a été rendu dans une cause en matière de rapports de travail de droit public au sens de l'art. 83 let. g LTF. Dans la mesure où la contestation au fond porte principalement sur la réintégration du recourant, il s'agit d'une contestation de nature pécuniaire, de sorte que le motif d'exclusion de l'art. 83 let. g LTF n'entre pas en considération. La valeur litigieuse atteint le seuil de 15'000 fr. ouvrant la voie du recours en matière de droit public en ce domaine (art. 51 al. 2 et 85 al. 1 let. b LTF; cf. arrêts [1C\\_464/2023](#) du 14 février 2024 consid. 1; [8C\\_770/2011](#) du 10 avril 2012 consid. 1.1). On déduit des conclusions - et des motifs - du recours que le refus de la demande d'indemnité n'est pour sa part pas contesté. Par ailleurs, en tant que partie à la procédure cantonale, destinataire de la décision mettant un terme à ses rapports de service, le recourant bénéficie indéniablement de la qualité pour recourir. Les autres conditions de recevabilité étant au surplus réunies, il convient d'entrer en matière.

### **2.**

Dans un premier grief, le recourant se plaint d'une violation de son droit d'être entendu en lien avec l'art. 46 LSt. Il reproche à la directrice du Lycée d'avoir refusé toute tentative de médiation, malgré sa demande expresse, avant le prononcé d'un avertissement formel.

**2.1.** Le contenu du droit d'être entendu et les modalités de sa mise en oeuvre sont déterminés en premier lieu par les dispositions de droit cantonal de procédure, dont le Tribunal fédéral ne revoit l'application et l'interprétation que sous l'angle restreint de l'arbitraire; il examine en revanche librement si les garanties minimales consacrées par le droit constitutionnel fédéral sont respectées ([ATF 134 I 159](#) consid. 2.1.1; arrêt [8C\\_158/2009](#) du 2 septembre 2009 consid. 5.1 et les arrêts cités, non publié in [ATF 136 I 39](#)).

La jurisprudence déduit du droit d'être entendu (art. 29 al. 2 Cst.), en particulier, le droit pour le justiciable de s'expliquer avant qu'une décision ne soit prise à son détriment, celui de fournir des preuves quant aux faits de nature à influencer sur le sort de la décision, celui d'avoir accès au dossier, celui de participer à l'administration des preuves, d'en prendre connaissance et de se déterminer à leur propos ([ATF 142 II 218](#) consid. 2.3; [142 III 48](#) consid. 4.1.1; voir également arrêt [8C\\_615/2016](#) du 15 juillet 2017 consid. 3.2.1).

**2.2.** La Cour cantonale a précisé que la présente procédure portait exclusivement sur la résiliation des rapports de service, de sorte que les griefs du recourant au sujet de l'avertissement prononcé par la directrice du Lycée du 13 janvier 2023 - objet d'une procédure distincte - échappaient à son examen. Cette appréciation est conforme aux principes développés par la jurisprudence en matière d'objet du litige (cf. [ATF 142 I 155](#) consid. 4.4.2; arrêt [1C\\_125/2018](#) du 8 mai 2019 consid. 3.1); le recourant ne fournit du reste aucun élément commandant d'en douter; il ne démontre pas non plus que la solution du Tribunal cantonal violerait d'une quelconque manière le droit cantonal. Au surplus, s'il estimait que le prononcé d'un avertissement au sens des art. 46 ss LSt devait impérativement être précédé d'une tentative de médiation, il lui eût appartenu de s'en plaindre dans son recours au DFDS contre la décision d'avertissement du 13 janvier 2023. Il ne prétend cependant pas s'en être prévalu dans ce cadre, pas plus qu'il ne ressort des constatations cantonales qu'il aurait recouru contre la décision du DFDS du 15 juin 2023 confirmant cet avertissement. A ce propos, le Tribunal fédéral relève que, contrairement à ce que soutient le recourant - à tout le moins implicitement -, à rigueur de texte, l'art. 46 LSt n'impose pas la mise en oeuvre d'une procédure de médiation (cf. consid. 3.2 ci-dessous). Enfin, il ressort des faits établis par l'instance précédente, que le recourant a été invité à se déterminer à chacune des étapes de la procédure, ce qui apparaît en l'occurrence suffisant (cf. arrêt [8C\\_615/2016](#) du 15 juillet 2017 consid. 3.2.1; voir également arrêt [2C\\_547/2023](#) du 15 février 2024 consid. 4.1). Il ne demeure ainsi, en définitive, pas de place pour une violation du droit d'être entendu.

Le grief est écarté.

### 3.

Le recourant soulève encore une violation de sa liberté d'opinion. Il soutient en substance que ses agissements après le prononcé de l'avertissement seraient protégés par l'art. 16 Cst. (ainsi que par l'art. 17 Cst. NE [RS 131.233 et RS/NE 101], dont il ne prétend cependant pas qu'il offrirait des garanties supérieures au droit fédéral).

**3.1.** Selon l'art. 16 Cst., la liberté d'opinion et la liberté d'information sont garanties (al. 1). Toute personne a le droit de former, d'exprimer et de répandre librement son opinion (al. 2). Toute personne a le droit de recevoir librement des informations, de se les procurer aux sources généralement accessibles et de les diffuser (al. 3). Au sein de la fonction publique, la liberté d'opinion est garantie aux fonctionnaires sous la réserve de devoirs particuliers émanant de leur statut, notamment du devoir de réserve, qui trouve sa source dans le devoir de fidélité (cf. **ATF 136 I 332** consid. 3.2; arrêt 8C\_715/2018 du 11 juillet 2019 consid. 7.2.2; PIERRE MOOR ET AL., Droit administratif, vol. III, 2<sup>e</sup> éd. 2018, n. 7.3.3.1, p. 600 s.).

Sur le plan cantonal, ce devoir de fidélité est exprimé à l'article 15 LSt, qui dispose que les titulaires de fonctions publiques doivent se montrer dignes de la confiance que leur situation officielle exige (al. 1) et accomplir leurs tâches avec engagement, fidélité, honnêteté et impartialité, dans le respect des instructions reçues (al. 2). Cette disposition impose au fonctionnaire de faire tout ce qui est conforme aux intérêts de l'employeur et de s'abstenir de tout ce qui lui porte préjudice (cf. **ATF 132 I 332** consid. 3.2.1). S'il est généralement admis que le devoir de fidélité et de discrétion des fonctionnaires et autres agents de l'Etat s'impose à l'égard de l'institution et non du supérieur hiérarchique, il n'en demeure pas moins que les règles et principes hiérarchiques imposent l'obligation d'un comportement correct et loyal à l'égard de la hiérarchie, sans quoi un lien de confiance entre un supérieur et son subordonné ne peut s'établir et se développer (cf. arrêts 8C\_767/2016 du 7 août 2017 consid. 5.3.7 et les références; 8C\_118/2013 du 11 février 2014 consid. 6.4.2).

**3.2.** Aux termes de l'article 45 al. 1 LSt, si des raisons d'inaptitude, de prestations insuffisantes, de manquements graves ou répétés aux devoirs de service ou d'autres raisons graves ne permettent plus la poursuite des rapports de service, l'autorité qui a nommé peut ordonner le renvoi d'un titulaire de fonction publique. L'article 46 LSt prévoit que lorsque les faits reprochés au titulaire de fonction publique dépendent de sa volonté ou lorsque les exigences de la fonction ne sont pas remplies à satisfaction, le chef de service doit en avvertir par écrit l'intéressé après l'avoir entendu et lui fixer un délai raisonnable pour s'améliorer. Il lui en suggère autant que possible certains moyens (al. 1). Faute d'amélioration constatée dans le délai imparti, le chef de service transmet le dossier à l'autorité de nomination avec ses observations (al. 2). Il en informe par écrit l'intéressé en mentionnant les faits ou omissions qui lui sont reprochés (al. 3).

Selon la jurisprudence cantonale - que le recourant ne discute pas -, l'avertissement préalable prévu par l'art. 46 LSt n'est pas indispensable lorsque de justes motifs de renvoi sont fondés sur le seul intérêt du service (cf. arrêts 8C\_585/2014 du 29 mai 2015 consid. 7.6; 8C\_369/2012 du 22 août 2012 consid. 4.2). Il en est de même lorsque, compte tenu de la fonction en cause, de la nature des faits reprochés au titulaire et de la personnalité de celui-ci, on ne peut raisonnablement s'attendre à ce que le comportement incriminé ou les prestations insuffisantes s'améliorent, de manière à assurer durablement la bonne marche du service (cf. arrêts 8C\_82/2013 du 3 décembre 2013 consid. 5.4.1 et la référence à la RJN 1997, p. 218 consid. 6b; 8C\_369/2012 du 22 août 2012 consid. 4.3; voir également PIERRE MOOR ET AL., op. cit., p. 632, pour l'application de critères identiques dans le régime fédéral). Dans de telles circonstances, le renvoi peut être prononcé sans avertissement préalable.

**3.3.** En l'espèce, le Tribunal cantonal n'est pas revenu sur la prise de parole du recourant lors du conseil de Lycée du 22 décembre 2022, rappelant que les circonstances qui lui avaient valu un avertissement ne constituaient pas les raisons de son licenciement. Il a examiné si, postérieurement à cet avertissement, par son comportement, l'intéressé avait donné à son employeur des motifs de le licencier. A cet égard, le tribunal a retenu le dépôt par le recourant de documents liés à la procédure d'avertissement, dans la salle des maîtres, et de l'interview donnée à une chaîne de télévision et radiodiffusion nationale sans accord préalable de la direction. La cour cantonale a également pris en compte des propos désobligeants tenus à la directrice du Lycée ainsi que l'intervention d'un élève devant sa classe à propos de la procédure de licenciement de leur enseignant de français. Le tribunal

a estimé qu'aucune de ces circonstances n'était couverte par la liberté d'opinion, mais qu'elles démontraient la rupture du rapport de confiance, lequel ne pouvait être rétabli.

**3.3.1.** Le recourant estime qu'il y a lieu de relativiser la portée des propos tenus dans son courriel du 28 mars 2023: il était uniquement adressé à la directrice et formulé contre celle-ci et non à l'encontre de l'institution, ce dont attesteraient les propos relayés par un article de presse paru dans un journal régional le 27 avril 2023. Cet article, produit par le recourant à l'appui de son écriture cantonale du 16 juin 2023, ne rapporte cependant - et pour l'essentiel - que ses propres propos et vision de la situation, dont la portée probatoire ne dépasse pas celle d'un simple allégué de partie. En tout état de cause, on ne perçoit pas, à lecture du recours, en quoi le fait que le rapport de confiance avec les élèves serait prétendument maintenu commanderait, comme le soutient le recourant, de relativiser son discours à l'endroit de la directrice. S'il est vrai que, sous l'angle de la liberté d'opinion, le devoir de réserve des fonctionnaires n'exclut pas toute critique de supérieurs hiérarchiques, il n'en reste pas moins que les règles et principes hiérarchiques imposent un comportement correct et loyal à l'égard de la hiérarchie (cf. arrêt 8C\_767/2016 du 7 août 2017 consid. 5.3.7). Or, les propos du recourant à l'égard de la directrice, qui lui prêtent ouvertement un désir de vengeance personnelle et de "nuisibles intentions [...] pour toute la communauté [du] lycée" n'apparaissent guère objectifs et pour le moins désobligeants; dans le présent contexte, ils contreviennent à l'une des facettes du devoir de fidélité et ne sauraient bénéficier de la liberté d'opinion.

**3.3.2.** Selon le recourant, il ne devrait pas non plus être tenu compte du dépôt de documents à la salle des maîtres. Le tribunal a toutefois rappelé que cet événement n'avait pas conduit la directrice à transmettre le dossier du recourant à l'autorité de nomination. Que le recourant se soit conformé sans délai aux injonctions de la directrice quant au retrait de ces documents, ne lui est cependant d'aucun secours: le dépôt de tels documents dans la salle des maîtres relève en soi, comme l'a retenu l'instance précédente, d'un comportement de nature à perturber le bon fonctionnement de l'institution en créant un malaise parmi le corps enseignant et à détourner celui-ci de ses tâches principales. Cela dénote également le peu de cas que le recourant fait de l'avertissement reçu ainsi que de ses obligations vis-à-vis de la direction et, de manière générale, une absence de remise en question.

**3.3.3.** S'agissant de la lettre lue par un élève durant une leçon, cet élément ne devrait, selon le recourant, pas non plus être pris en considération. Il se contente cependant d'affirmer que le raisonnement tenu à ce sujet par la cour cantonale serait "non convainquant". Selon lui, que la presse ne se soit faite l'écho de son licenciement que postérieurement à cet événement ne permettrait pas de conclure qu'il serait l'auteur d'une communication à l'élève concerné: la rumeur du licenciement aurait, à le suivre, pu lui être communiquée par certains de ses collègues. Strictement appellatoire, une telle critique ne démontre toutefois pas en quoi les faits auraient, sur ce point, été établis arbitrairement (cf. ATF 145 I 26 consid. 1.3; arrêt 1C\_454/2023 du 9 février 2024 consid. 3.1.1), pas plus qu'elle ne convainc que le refus d'entendre cet élève à titre de mesure d'instruction serait contraire au droit d'être entendu, respectivement procéderait d'une appréciation anticipée des preuves empreinte d'arbitraire (cf. arrêt 1C\_294/2023 du 13 février 2024 consid. 2.1). Il n'y a dès lors pas lieu de revenir sur le fait que l'événement en question a consisté "en la lecture par un élève d'un message à la classe de la part de l'intéressé portant notamment sur les détails de la procédure de licenciement". Dans ces conditions et indépendamment de savoir si le recourant était l'instigateur de la lecture à l'ensemble de la classe, il n'est pas critiquable d'avoir retenu cet élément à charge.

**3.3.4.** Enfin, le recourant estime que l'entretien accordé à une chaîne de télévision et radiodiffusion nationale ne saurait motiver son renvoi dès lors qu'il ne constituerait ni une attaque contre l'institution ni contre la directrice. Ce n'est cependant pas l'interview en soi qui a été prise en considération, mais le fait que celle-ci ait été accordée sans l'aval préalable de la directrice. Or, le recourant ne conteste ni la nécessité d'obtenir préalablement l'accord de la direction ni n'expose que cette exigence procéderait d'une application arbitraire de la réglementation applicable. Il ne discute du reste pas que cette procédure lui était connue, celle-ci lui ayant été rappelée une année auparavant, après qu'il eut outrepassé un refus pour une interview à une chaîne de télévision régionale. On ne saurait dès lors parler d'unique "entorse"; ce d'autant moins que cela s'ajoute à l'ensemble des circonstances dépeintes aux considérants précédents, qui démontrent que le recourant n'envisage pas de changer son comportement. Dans ces conditions, le Tribunal cantonal pouvait considérer que le lien de confiance avec le recourant était irrémédiablement rompu.

**3.3.5.** Sur le vu de ce qui précède, il n'est pas critiquable d'avoir jugé que les circonstances postérieures à l'avertissement ne pouvaient être couvertes par la liberté d'opinion; mais qu'elles manifestaient l'opposition du recourant à tout acte d'autorité, excluant toute volonté d'amélioration de même que le rétablissement du lien de confiance. L'instance précédente n'a ainsi pas outrepassé le large pouvoir d'appréciation dont bénéficient en la matière - et selon la jurisprudence cantonale non discutée - les autorités cantonales compétentes en confirmant la fin des rapports de travail.

**3.4.** Le grief doit ainsi être rejeté dans la mesure de sa recevabilité. Au surplus, le recourant ne critique pas le refus d'une indemnité au sens de l'art. 328 CO prononcé par le Tribunal cantonal (cf. consid. 1); il n'y a dès lors pas lieu de s'y attarder (cf. art. 42 LTF).

4.

Les considérants qui précèdent conduisent au rejet du recours, dans la mesure de sa recevabilité, aux frais du recourant, qui succombe (art. 66 al. 1 LTF). Il n'est pas alloué de dépens (art. 68 al. 3 LTF).

**Par ces motifs, le Tribunal fédéral prononce :**

**1.**

Le recours est rejeté dans la mesure où il est recevable.

**2.**

Les frais de justice, arrêtés à 3'000 fr., sont mis à la charge du recourant.

**3.**

Le présent arrêt est communiqué au mandataire du recourant, au Département de la formation, de la digitalisation et des sports de la République et canton de Neuchâtel ainsi qu'à la Cour de droit public du Tribunal cantonal de la République et canton de Neuchâtel.

Lausanne, le 19 mars 2024

Au nom de la Ire Cour de droit public  
du Tribunal fédéral suisse

Le Président : Kneubühler

Le Greffier : Alvarez