



**POUVOIR JUDICIAIRE
GERICHTSBEHÖRDEN**

ETAT DE FRIBOURG
STAAT FREIBURG

**Tribunal cantonal TC
Kantonsgericht KG**

Rue des Augustins 3, case postale 630, 1701 Fribourg

T +41 26 304 15 00

www.fr.ch/tc

601 2024 22

601 2024 23

Arrêt du 8 juillet 2024

1^e Cour administrative

Composition

Présidente : Anne-Sophie Peyraud
Juges : Stéphanie Colella, Dominique Gross
Greffière-rapporteure : Stéphanie Morel

Parties

A. _____, recourant, représenté par Me Bertrand Morel, avocat
contre

**DIRECTION DE LA FORMATION ET DES AFFAIRES
CULTURELLES, autorité intimée**

Objet

Agents des collectivités publiques - renvoi avec effet immédiat - devoir de fidélité - droit d'être entendu - principe d'immédiateté

Recours (601 2024 22) du 22 février 2024 contre la décision du 23 janvier 2024 et requête (601 2024 23) d'octroi de l'effet suspensif du même jour

considérant en fait

A. A partir du 1^{er} mai 2003, après avoir exercé en qualité d'enseignant pendant une dizaine d'années, A. _____ a été nommé directeur du cycle d'orientation de B. _____ (ci-après: CO) par la Direction de l'instruction publique, de la culture et du sport (depuis le 1^{er} février 2022: Direction de la formation et des affaires culturelles; ci-après: DFAC).

Par courrier du 11 septembre 2023, le précité a été convoqué à un entretien en vue de discuter de différentes problématiques dans la conduite de son établissement scolaire et de sa posture de cadre. Celles-ci tenaient à ses timbrages effectués durant la surveillance des repas de midi, à ses prises de position publiques mettant sa hiérarchie en difficulté, à la visite d'une Conseillère fédérale au CO sans que ses supérieurs n'en aient été avisés, au respect des bases légales concernant l'engagement des enseignants dans le CO ainsi qu'aux amendes parfois infligées aux élèves de l'établissement alors que la loi l'interdit. L'entretien a eu lieu le 27 septembre 2023 en présence du chef du service de l'enseignement obligatoire de langue française (ci-après: SEnOF) et de la cheffe du service des ressources (ci-après: SRess). Aucun procès-verbal d'entretien ne figure au dossier.

Le 2 octobre 2023, le directeur a informé l'inspecteur scolaire de l'arrondissement n. 7 qu'il se trouvait au bénéfice d'une incapacité de travail médicalement attestée depuis le 25 septembre 2023, prolongée ensuite à plusieurs reprises.

Par lettre du 12 octobre 2023, le chef du SEnOF s'est référé à la séance du 27 septembre 2023 et a adressé au directeur un avertissement. Il a en particulier relevé que ses prises de position publiques plaçaient régulièrement une partie de ses collègues, de sa hiérarchie, voire son employeur, en position délicate: *"En effet, comme illustré par de multiples exemples lors de notre entretien, certains de vos propos dans la revue du CO et lors de discours face aux parents, dans un courrier de lecteur ou encore à l'occasion de vos prises de parole lors de conférences de cadres affichent une vision de l'école en décalage important voire en désaccord avec celle de la DFAC et du SEnOF, ainsi qu'avec les priorités de votre employeur. (...) Cela n'est pas acceptable pour votre hiérarchie et a parfois été perçu comme choquant par vos pairs ainsi que par des parents"*. Le directeur a été enjoint à prendre les initiatives nécessaires en vue d'améliorer la situation, à défaut de quoi une procédure en vue de la résiliation des rapports de service serait ouverte. L'intéressé a été rendu attentif au fait que sa position de cadre renforçait davantage son devoir de loyauté envers son employeur. Il a au surplus été informé que l'inspecteur scolaire était chargé de suivre la situation et qu'un premier bilan serait requis au terme de l'année scolaire 2023/2024.

Par courrier du 25 octobre 2023 adressé au chef du SEnOF, le directeur a requis le réexamen, au sens de la législation sur le personnel de l'Etat, de l'avertissement du 12 octobre 2023, contestant les reproches formulés, en particulier son manque de loyauté. Il a transmis copie de l'intégralité de sa demande de réexamen à plusieurs personnes, dont notamment aux co-présidents de l'Association des directions des cycles d'orientation (ci-après: ADCO) et à l'ensemble du personnel enseignant, administratif et technique du CO de B. _____.

Le 6 novembre suivant, le directeur s'est également adressé aux membres de la Conférence des directions du cycle d'orientation (ci-après: CDCO) pour les informer du fait qu'il avait reçu un avertissement. Il est revenu en particulier sur le reproche qui lui avait été fait d'adopter des prises de position qui plaçaient régulièrement ses collègues en position délicate. L'intéressé a directement

interpellé les membres de la CDCO sur ce point et a notamment demandé qu'il soit répondu aux questions suivantes: "*Le directeur A._____ place-t-il régulièrement ses collègues en position délicate par ses prises de position? Si oui, quelles positions précisément ? (...) Pourquoi les collègues 'en position délicate' ne prennent-ils pas la parole en CDCO? (Vous auriez ... peur selon la bribe d'insinuation que j'ai soutirée)*".

Par courriers des 3 novembre, 22 novembre et 24 novembre 2023 adressés à la hiérarchie de A._____, l'adjoint de direction du CO de B._____, soixante-neuf enseignants de l'établissement ainsi que le personnel administratif ont manifesté leur soutien à leur directeur.

Par courrier du 22 novembre 2023, notifié sous pli simple à l'intéressé, la DFAC, après avoir examiné les arguments soulevés par ce dernier dans sa demande de réexamen du 25 octobre 2023, a confirmé la teneur de l'avertissement qui lui avait été signifié. S'agissant des prises de position publiques, elle a en particulier retenu que "*(...) l'on attend du personnel de l'Etat, qui plus est lorsque la fonction occupée est dirigeante, une certaine réserve dans l'expression orale et écrite des opinions personnelles, tant dans les mots que dans la forme, en lien avec sa fonction. Il est également attendu de la loyauté et de la fidélité par rapport aux valeurs défendues ou priorités retenues par le SEnOF et la DFAC*".

Par lettre séparée datée du 21 novembre 2023, envoyée notamment par courriel le 22 novembre 2023, le SEnOF a convoqué A._____ à un entretien prévu le 27 novembre 2023. Il a été relevé qu'en transmettant sa demande de réexamen à un grand nombre de personnes et en communiquant à la CDCO des morceaux choisis de la lettre d'avertissement pour demander à ses membres de se positionner, le directeur avait contrevenu à son devoir de réserve.

Par réponse du 23 novembre 2023, l'intéressé s'est référé à son arrêt de travail attesté jusqu'au 3 décembre 2023 et a informé le SEnOF qu'il ne pourrait pas assister à cette séance.

Par courriel du 27 novembre 2023, la Conseillère d'Etat, Directrice en charge de la DFAC, temporairement absente depuis fin octobre 2023, a répondu au Conseiller d'Etat, Directeur suppléant C._____, à sa demande, qu'elle validait les démarches entreprises au sujet de A._____ et la procédure qui était en passe d'être initiée. Le même jour, le chef du SEnOF a fait savoir audit Conseiller d'Etat qu'il considérait que le lien de confiance avec le directeur était irrémédiablement rompu. Le 28 novembre 2023, l'inspecteur scolaire de l'arrondissement n. 7 en a fait de même.

Par courrier du 28 novembre 2023, la DFAC a annoncé à A._____ qu'elle ouvrait une procédure de renvoi à son encontre pour justes motifs. En substance, la DFAC reprochait à l'intéressé d'avoir communiqué à des tiers des éléments de la procédure qui ne concernaient que lui et son employeur et d'avoir pris à parti ses collègues ainsi que le personnel de l'école. Fort de ces constats, elle considérait que le directeur avait gravement péjoré sa situation et rompu le lien de confiance qui les unissait. La DFAC précisait expressément à cet égard que la procédure pouvait aboutir, entre autres, à l'envoi d'un nouvel avertissement si le lien de confiance n'était pas définitivement rompu, à une résiliation immédiate, au prononcé d'un transfert ou encore à la renonciation d'une mesure. Le directeur a également été rendu attentif au fait que d'autres alternatives étaient envisageables, à savoir une démission ou une résiliation par entente réciproque. Le précité a été convoqué à un entretien pour exercer son droit d'être entendu, fixé au 4 ou 6 décembre suivant, et prévenu que, dans le cas où il ne pourrait pas y assister, il avait l'occasion de donner son point de vue par écrit d'ici au 7 décembre 2023.

Le 1^{er} décembre 2023, l'intéressé a fait valoir, par l'intermédiaire de son mandataire, que son état de santé ne lui permettait pas de répondre aux échéances fixées. Il a produit un certificat médical attestant d'une incapacité de travail jusqu'au 7 janvier 2024 et a demandé le report de son audition ainsi qu'un nouveau délai pour se déterminer par écrit.

Le 12 décembre 2023, le mandataire du collaborateur a été reçu à la DFAC. Aucun procès-verbal de cette rencontre ne figure au dossier.

Le 15 décembre 2023, la DFAC s'est référée à cette séance et a imparti un délai au 22 décembre 2023 au directeur pour se déterminer quant au principe d'une résiliation par entente réciproque. Un délai au 7 janvier 2024 a également été fixé pour une détermination écrite. La DFAC a profité de cette communication pour signifier au mandataire de l'intéressé qu'un nouveau document lui était parvenu dans l'intervalle. Elle a produit, à ce titre, un courriel daté du 23 novembre 2023, adressé par A. _____ au personnel de l'arrondissement de l'inspectorat n. 7, soit aux cinq directeurs d'école primaire de ce secteur, pour les informer de sa situation professionnelle et de l'avertissement prononcé à son encontre. A l'instar de son intervention auprès de la CDCO, l'intéressé demandait aux directeurs en question qu'ils lui fassent part d'éventuels griefs qu'ils pourraient avoir à son endroit, s'agissant de ses prétendues prises de position qui fâcheraient, heurteraient et agaceraient ses collègues et pairs. Il affirmait que la CDCO ne partageait pas le point de vue de la DFAC, de sorte qu'il fallait en déduire que les critiques venaient peut-être dudit arrondissement. De l'avis de la DFAC, cette pièce permettait notamment de constater que l'intéressé s'était une fois de plus adressé à des tiers externes à la procédure en leur demandant de se positionner et de s'expliquer sans qu'ils ne puissent disposer de toutes les informations, tout en jetant le discrédit sur sa hiérarchie.

Par lettre du 11 décembre 2023, quarante-neuf enseignants du CO de D. _____, site de E. _____, se sont adressés à la Conseillère d'Etat en charge de la DFAC. Se référant à un article de presse paru quelques jours auparavant, les précités ont manifesté leur soutien au directeur A. _____. Par courrier du 18 décembre 2023, le corps enseignant du CO de F. _____ s'est quant à lui référé à deux instruments parlementaires déposés en novembre et décembre 2023, le premier au sujet de l'organisation et de l'évolution actuelle de l'école obligatoire et le second ayant trait à un mandat visant à demander un audit externe du SEEnOF. Les enseignants du dernier établissement précité ont fait part de leurs réflexions sur le fonctionnement de l'école et de leurs inquiétudes.

Par missive du 22 décembre 2023, A. _____ a informé la DFAC qu'il n'acceptait pas le projet de convention de résiliation par entente réciproque du 12 décembre 2023.

Dans le délai imparti au 4 janvier 2024 par la DFAC, l'intéressé s'est déterminé au sujet de l'ouverture de la procédure de résiliation, annoncée par courrier du 28 novembre 2023. Pour l'essentiel, il lui a reproché d'avoir transformé *a posteriori* une procédure de licenciement ordinaire en une procédure de renvoi pour justes motifs et de ne pas avoir respecté le principe d'immédiateté. Il a également exposé que la DFAC n'était pas en droit, lorsqu'elle a ouvert la procédure de renvoi le 28 novembre 2023, de lui reprocher de ne pas avoir respecté ce qui lui était demandé dans la lettre d'avertissement du 21 octobre 2023 – soit notamment communiquer avec l'extérieur (CDCO, personnel enseignant, administratif et technique du CO) – dès lors que ledit avertissement, dont le réexamen était en cours, n'était pas encore entré en force. De l'avis de l'intéressé, le délai d'épreuve fixé dans la lettre d'avertissement n'avait donc pas commencé à courir. En outre, le directeur a fait valoir que le principe de la proportionnalité n'avait pas été respecté, rappelant à cet égard ses nombreuses années de service et les témoignages de soutien à son endroit. Il est revenu au surplus

sur l'argument de la DFAC consistant à soutenir que ses propos plaçaient régulièrement une partie de ses collègues en position délicate; de son point de vue, cet élément formulé oralement, sans qu'un procès-verbal n'ait été tenu le 27 septembre 2023, n'avait pas été clairement explicité, ni d'ailleurs prouvé. Cela justifiait dès lors ses différentes interventions auprès de tiers. Enfin, il s'est également plaint d'une violation de son droit d'être entendu, la décision de renvoi étant à son sens déjà certaine et établie avant qu'il n'ait eu l'occasion de s'exprimer.

B. Par décision du 23 janvier 2024, la DFAC a renvoyé A. _____ avec effet immédiat, relevant en substance qu'ensuite de l'avertissement prononcé le 12 octobre 2023, de par ses communications à des tiers, qualifiées de partielles, partiales et unilatérales, le directeur avait opté pour une attitude conflictuelle, manifestant clairement sa volonté de s'opposer à son service et à la DFAC. Il avait ainsi gravement manqué à son devoir de réserve et de loyauté, en dépit de son statut de cadre, rompant définitivement le lien de confiance les unissant. Pour le reste, la DFAC a considéré qu'elle se trouvait clairement au bénéfice de faits nouveaux lui permettant d'ouvrir une procédure de renvoi pour justes motifs. Elle a contesté au surplus une quelconque violation du principe d'immédiateté ou de la proportionnalité et a considéré que le droit d'être entendu du directeur avait été respecté, dès lors que, si l'idée de prononcer un licenciement était forcément envisagée avant l'entretien du 12 décembre 2023, aucune décision n'avait été alors arrêtée.

C. Agissant le 22 février 2024, A. _____ interjette recours contre cette décision auprès du Tribunal cantonal (601 2024 22) et conclut, sous suite de frais et dépens, à son annulation et, principalement, à sa réintégration, à ce que l'Etat de Fribourg soit condamné à lui verser son traitement, part au treizième salaire comprise, depuis le 1^{er} février 2024, avec intérêts à 5% l'an dès cette échéance, et à ce qu'il lui soit alloué une indemnité pour tort moral équivalant à un mois de traitement, soit à hauteur de CHF 13'000.-. Subsidiairement, le directeur demande qu'il lui soit versé une indemnité pour licenciement injustifié correspondant à dix-huit mois de traitement brut, part au treizième salaire comprise, à hauteur de CHF 259'897.-, avec intérêts à 5% l'an dès le 1^{er} février 2024. A titre préliminaire, l'intéressé requiert que l'effet suspensif soit octroyé à son recours, de sorte qu'il soit maintenu dans sa fonction pendant la durée de la procédure (601 2024 23).

A l'appui de ses conclusions, il fait valoir pour l'essentiel les mêmes griefs que ceux invoqués dans son courrier du 4 janvier 2024 à la DFAC, à savoir que la Direction n'était pas en droit de passer d'une procédure de résiliation à une autre, et qu'elle n'a pas respecté le principe d'immédiateté, ni celui de l'interdiction de l'arbitraire. Il conteste au surplus avoir adopté un comportement particulièrement grave en ayant communiqué avec le personnel du CO de B. _____, les membres de la CDCO ou avec les directeurs de l'arrondissement n. 7, rappelant en particulier que le reproche qui lui a été fait de mettre ses pairs et/ou collègues en position délicate ne se basait sur aucune preuve. En outre, il se plaint d'une violation du principe de la proportionnalité et de son droit d'être entendu. Pour étayer ses allégations, il requiert l'administration de diverses preuves, dont notamment son audition et celle de plusieurs témoins.

Invitée à se déterminer, la DFAC conclut, dans son écrit du 19 avril 2024, au rejet du recours et de la requête d'effet suspensif. Après avoir rappelé que la présente procédure porte exclusivement sur les comportements adoptés et propos tenus par le recourant, et non sur l'audit du SEnOF en cours, elle relève en substance que le renvoi se fonde sur des faits postérieurs à l'avertissement, soit les interventions du directeur des 25 octobre, 6 novembre et 23 novembre 2023. Au travers de celles-ci, le directeur s'est clairement positionné, en s'opposant à sa hiérarchie et en la dénigrant. La DFAC expose qu'il avait l'obligation de respecter ses devoirs de fidélité, de loyauté envers son employeur

et de réserve et elle considère que, plutôt que de communiquer avec des tiers externes à la procédure, il appartenait à ce dernier de prendre les mesures nécessaires pour répondre aux exigences fixées, par exemple en sollicitant un entretien auprès de la cheffe du SRes, la conseillère juridique de la DFAC, le Conseiller d'Etat, Directeur suppléant ou, cas échéant, la Conseillère en charge de la DFAC, voire encore avec le service du personnel et de l'organisation (ci-après: SPO). Pour le reste, la Direction conteste une quelconque violation du principe d'immédiateté et de la proportionnalité. Enfin, elle considère que le droit d'être entendu du directeur a été respecté, estimant à ce propos qu'il ne peut pas lui être reproché d'avoir voulu proposer une convention de résiliation par entente réciproque ou d'avoir recueilli les différents avis de la hiérarchie de ce dernier. Enfin, elle souligne qu'aucune décision n'avait été déjà prise en amont, étant donné que le dossier dans son ensemble devait encore être apprécié.

Par courrier du 19 avril 2024, le recourant relève que le poste de directeur du CO de B. _____ fait désormais l'objet d'une mise au concours parue dans la Feuille officielle du canton de Fribourg du même jour. Fort de ce constat, il demande le prononcé de mesures superprovisionnelles et provisionnelles. A ce titre, il requiert qu'interdiction soit faite à la DFAC d'engager un nouveau directeur pour le CO de B. _____ jusqu'à droit connu sur ses requêtes de mesures provisionnelles et de restitution de l'effet suspensif et à ce que cette interdiction soit maintenue jusqu'à l'entrée en force de l'arrêt traitant sur le fond le recours.

Par décision du 25 avril 2024, la Juge déléguée rejette les requêtes de mesures superprovisionnelles et provisionnelles (décision TC FR 601 2024 56 et 601 2024 57 du 25 avril 2024).

Le 13 mai 2024, le recourant dépose une détermination spontanée. En substance, il maintient sa position et formule diverses réquisitions de preuves, en plus de celles déjà contenues dans son mémoire de recours.

Aucun autre échange d'écritures n'a eu lieu entre les parties.

Il sera fait état des arguments développés par celles-ci à l'appui de leurs conclusions, dans les considérants en droit du présent arrêt, pour autant que cela soit utile à la résolution du litige.

en droit

1.

Déposé dans le délai et les formes prescrits (art. 79 ss du code fribourgeois du 23 mai 1991 de procédure et de juridiction administrative, CPJA; RSF 150.1), le recours est recevable en vertu des art. 114 al. 1 let. a CPJA et 132 al. 1 de la loi cantonale du 17 octobre 2001 sur le personnel de l'Etat (LPers; RSF 122.70.1), de sorte que l'autorité de céans peut entrer en matière sur ses mérites.

2.

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, la Cour ne peut pas examiner en l'espèce le grief d'inopportunité (art. 78 al. 2 CPJA). En vertu de l'art. 96a

al. 1 let. a CPJA, l'autorité de recours examine avec retenue les décisions d'une autorité à laquelle la législation accorde une large marge d'appréciation, notamment s'agissant des décisions relatives à l'évaluation du travail, des aptitudes et du comportement d'une personne.

3.

3.1. L'obligation d'entendre un collaborateur avant qu'une décision de résiliation ne soit prise découle du respect de son droit d'être entendu garanti par l'art. 29 al. 2 Cst. (arrêt TF 8C_257/2019 du 12 mai 2020 consid. 4.2).

En droit fribourgeois, en particulier s'agissant d'un cas de procédure de renvoi pour de justes motifs, le droit d'être entendu est consacré à l'art. 40 al. 1 LPers, applicable par le renvoi de l'art. 45 al. 1 LPers, ainsi qu'à l'art. 32 al. 3 du règlement cantonal du 17 décembre 2002 du personnel de l'Etat (RPers; RSF 122.70.11). Selon ces dispositions, le licenciement a lieu à la suite d'une procédure garantissant au collaborateur ou à la collaboratrice le droit d'être entendu-e (art. 40 al. 1 LPers). Avant de rendre sa décision, l'autorité d'engagement ou la personne désignée par elle entend, en principe oralement, le collaborateur ou la collaboratrice concerné-e et lui impartit un délai pour consulter le dossier et faire ses remarques par écrit, conformément au droit d'être entendu (art. 32 al. 3 RPers).

3.2. En matière de rapports de travail de droit public, des occasions relativement informelles de s'exprimer avant le licenciement peuvent remplir les exigences du droit constitutionnel d'être entendu, pour autant que la personne concernée ait compris qu'une telle mesure pouvait entrer en ligne de compte à son encontre (arrêt TF 8C_257/2019 du 12 mai 2020 consid. 4.3). Afin que l'employé puisse exercer son droit de manière complète, la personne concernée ne doit pas seulement connaître les faits qui lui sont reprochés, mais doit également savoir qu'une décision allant dans une certaine direction est envisagée à son égard (ATF 144 I 11 consid. 5.3). Il n'est pas admissible, sous l'angle du droit d'être entendu, de remettre à l'employé une décision de résiliation des rapports de service en se contentant de lui demander de s'exprimer s'il le désire (arrêt TF 8C_257/2019 du 12 mai 2020 consid. 4.3 et les références citées).

D'après la jurisprudence, l'autorité compétente ne peut dans tous les cas parvenir à sa décision (définitive) qu'après avoir eu connaissance de la situation d'espèce pertinente et avoir entendu la personne concernée. Le droit d'être entendu est violé lorsque le licenciement est dans les faits déjà certain et établi avant même d'entendre l'employé concerné (arrêt TAF A-3713/2021 du 30 décembre 2022 consid. 5.2.1, qui se réfère aux arrêts TF 8C_340/2014 du 15 octobre 2014 consid. 5.2, non publié *in* ATF 140 I 320, et 8C_187/2011 du 14 septembre 2011 consid. 6.2). Afin que l'employé puisse exercer son droit d'être entendu de manière complète, il ne doit pas uniquement connaître les faits qui lui sont reprochés, mais également les conséquences auxquelles il doit s'attendre (arrêt TAF A-3713/2021 du 30 décembre 2022 consid. 5.2.1, qui se réfère aux arrêts TF 8C_258/2014 du 15 décembre 2014 consid. 7.2.4, 8C_158/2009 du 2 septembre 2009 consid. 5.2, non publié *in* ATF 136 I 39). Cela étant, il est dans la nature des choses qu'à ce moment, l'employeur ait en principe déjà l'intention de dissoudre les rapports de travail. Dans le cas contraire, il n'y aurait en effet aucun motif d'entendre l'employé. Il ne peut pas non plus être évité que l'employeur maintienne le plus souvent son avis initial, qui résulte lui-même des éléments qu'il a pu rassembler pour établir son projet de décision. Il est néanmoins essentiel que la décision de résiliation des rapports de travail ne soit pas déjà définitive au moment de donner la possibilité à l'employé d'exercer son droit d'être entendu et, partant, qu'il ne soit pas exclu que l'employeur

revienne sur son projet. Cela suppose une attention particulière de l'employeur à l'égard de son agent (arrêt TAF A-3713/2021 du 30 décembre 2022 consid. 5.2.1).

3.3. En l'occurrence, le recourant se plaint du fait que l'exercice de son droit d'être entendu n'aurait été garanti par l'autorité intimée que *pro forma*. A l'appui de son grief, il se fonde sur les échanges de courriels des 27 et 28 novembre 2023 entre le Conseiller d'Etat, Directeur suppléant de la DFAC, la Conseillère d'Etat, absente provisoirement, le chef du SEnOF et l'inspecteur scolaire. Il se base également sur le fait que, lors de la séance du 12 décembre 2023, un projet de convention de résiliation aurait, d'entrée de jeu, été soumis à son mandataire.

D'emblée, il sied de souligner que la DFAC a tenté, à plusieurs reprises, de convoquer le directeur à un entretien, les 27 novembre 2023, 6 ou 7 décembre suivant et enfin le 12 décembre 2023. En parallèle, l'autorité intimée a imparti à l'intéressé un délai au 7 décembre 2023 pour se prononcer par écrit, reporté ensuite à sa demande au 7 janvier 2024.

Surtout, il doit être relevé que les courriels auxquels se réfère le recourant ont été sollicités à la demande du Conseiller d'Etat suppléant, en vue de décider de la mesure à envisager. Dans son écrit du 27 novembre 2023, la Conseillère d'Etat, Directrice en charge de la DFAC, expose "(...) *qu'[elle] valide les courriers qui ont été préparés ainsi que les démarches entreprises*", et est "(...) *entièrement d'accord avec la procédure qui est lancée*". Or, il ne saurait être contesté qu'à ce moment-là, soit à la fin du mois de novembre 2023, *la procédure qui est lancée* relève précisément de la procédure de résiliation pour justes motifs, ni plus ni moins, annoncée en l'occurrence le lendemain, par courrier du 28 novembre 2023. Le fait que la Conseillère précise qu'"*il est nécessaire d'aller de l'avant rapidement (...)*" et que "*[l]'affaire est complexe car il s'agit aussi de désamorcer rapidement toutes les mines que [l]e collaborateur a placées au sein du CO (...)*" ne change rien à ce qui précède. En aucun cas, se fondant sur dite communication, le recourant ne peut en conclure que son renvoi était déjà définitivement décidé à ce stade. Il ne peut rien tirer non plus des courriels du chef du SEnOF et de l'inspecteur scolaire. Si ces derniers font certes mention d'une rupture du lien de confiance (irrémediable), ces avis ont été recueillis dans le même contexte qu'évoqué ci-avant, à savoir à la demande de l'autorité intimée, en vue d'évaluer le cas de A. _____ auprès de sa ligne hiérarchique. Là aussi, il était uniquement question de déterminer si l'ouverture d'une telle procédure de résiliation était adéquate, étant souligné au demeurant que ni le chef du SEnOF ni l'inspecteur scolaire ne détiennent un quelconque pouvoir décisionnel en cas de résiliation, seule la DFAC étant compétente à cet égard.

Par ailleurs, il convient de relever que la lettre du 28 novembre 2023 informant le recourant qu'une procédure de résiliation pour justes motifs était ouverte et l'invitant à un entretien ne permet pas non plus de retenir qu'une décision définitive dans ce sens était d'ores et déjà arrêtée. Elle liste en effet expressément d'autres alternatives possibles à une résiliation immédiate, à savoir notamment un nouvel avertissement, un transfert ou encore une résiliation par entente réciproque. Soulignons que les conséquences auxquelles l'employé peut s'attendre doivent être précisées par l'employeur pour remplir les exigences posées par la jurisprudence en lien avec le droit d'être entendu avant le prononcé d'une résiliation et que c'est bien ce à quoi s'est conformée l'autorité intimée dans son courrier du 28 novembre 2023.

Par rapport à l'option de la résiliation par entente réciproque, s'il convient d'abord de ne pas perdre de vue l'objectif consensuel attendu d'une telle proposition, force est de souligner ensuite que celle-ci a été séparée et différenciée du reste de la procédure en cours. La DFAC a en effet imparti à l'intéressé deux échéances après l'entretien du 12 décembre 2023. Un premier délai au

22 décembre 2023 lui a été octroyé pour communiquer son accord quant au principe d'une résiliation par entente réciproque et, pour le cas où il refuserait, il a été prévenu que la procédure ouverte le 28 novembre 2023 se poursuivrait et qu'une détermination écrite de sa part devait parvenir à la DFAC au plus tard le 7 janvier 2024. La résiliation par entente réciproque constituait dès lors une alternative parmi d'autres, comme le confirme par ailleurs la teneur expresse du courrier du 28 novembre 2023. Le recourant ne peut ainsi pas reprocher à la DFAC, sous prétexte du fait qu'elle a évoqué la possibilité d'une convention, d'avoir en réalité déjà scellé son sort avant qu'il n'ait pu s'exprimer. Si ce raisonnement conduit déjà en soi à vider de sa substance l'art. 43 LPers, qui prévoit précisément la possibilité de la résiliation par entente réciproque, en limitant la possibilité pour les autorités d'engagement de proposer une solution transactionnelle sous peine de se voir reprocher systématiquement une violation du droit d'être entendu, il ne tient en tous les cas pas compte de la flexibilité qu'il convient de laisser à ce type de solution.

En somme, s'il ne fait aucun doute que l'autorité d'engagement avait déjà réfléchi à la résiliation des rapports de service avec le collaborateur – ce que la jurisprudence considère comme étant dans la nature des choses – la DFAC était encore loin, à la fin du mois de novembre 2023, ou encore le 12 décembre 2023, d'avoir tranché définitivement la question. Aucune décision définitive n'avait été arrêtée, de sorte qu'il faut admettre que les possibilités pour le recourant de s'exprimer, oralement par le biais de son mandataire le 12 décembre 2023, ou par écrit le 4 janvier 2024, ne lui ont pas été données *pro forma*.

La manière de procéder de l'autorité d'engagement échappant à la critique et respectant le droit d'être entendu du recourant, le grief y relatif doit être rejeté.

4.

4.1. Aux termes de l'art. 44 LPers, 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, l'autorité d'engagement peut décider du renvoi pour de justes motifs du collaborateur ou de la collaboratrice (al. 1). La décision de renvoi a un effet immédiat (al. 2). Lorsque les circonstances le permettent, le renvoi est précédé d'une lettre d'avertissement, telle qu'elle est définie à l'art. 39 al. 2 (art. 45 al. 2 LPers).

Selon l'art. 32 RPers, la procédure de renvoi peut être introduite dès qu'il existe des indices sérieux d'un motif de renvoi (al. 1). Selon la nature du motif supposé et si le lien de confiance avec le collaborateur ou la collaboratrice n'est pas définitivement rompu, l'autorité d'engagement envoie une lettre d'avertissement au collaborateur ou à la collaboratrice concerné-e (al. 2).

4.2. Dans le message de la LPers, il est indiqué que les motifs du licenciement ordinaire sont expressément limités à une insuffisance des prestations et des aptitudes tandis que "(...) [*l*]es justes motifs sont souvent consécutifs de fautes ou de négligences graves du collaborateur (...). Ils peuvent aussi découler d'un ensemble de circonstances qui ont fini par entamer de manière irrémédiable la relation de confiance nécessaire à la poursuite des rapports de service" (Message du 28 novembre 2000 accompagnant le projet de LPers, Bulletin des séances du Grand Conseil 2001, p. 1008 ss, 1019).

4.2.1. Comme en droit privé, la résiliation pour de justes motifs, en tant que mesure exceptionnelle, doit être admise de manière restrictive. Seul un manquement particulièrement grave du travailleur justifie son licenciement immédiat; lorsqu'il est moins grave, le manquement ne peut entraîner une résiliation immédiate que s'il a été répété malgré un avertissement (arrêt TF 8C_376/2023 du

29 novembre 2023 consid. 5.2 et les références citées). Ceci constitue la concrétisation du principe de la proportionnalité (cf. arrêt TAF A-2821/2022 du 26 septembre 2023 consid. 12.2.2). Par manquement du travailleur, on entend en règle générale la violation d'une obligation découlant du contrat de travail mais d'autres incidents peuvent également justifier une résiliation immédiate. Ce manquement doit être objectivement propre à détruire le rapport de confiance essentiel au contrat de travail ou, du moins, à l'atteindre si profondément que la continuation des rapports de travail ne peut raisonnablement pas être exigée; de surcroît, il doit avoir effectivement abouti à un tel résultat (arrêt TF 8C_376/2023 du 29 novembre 2023 consid. 5.2 et les références citées). Ce qui est déterminant, c'est que les faits invoqués à l'appui du congé immédiat aient entraîné la perte du rapport de confiance qui constitue le fondement du contrat de travail (arrêts TF 8C_535/2019 du 2 novembre 2020 consid. 3.1; 8C_301/2017 du 1^{er} mars 2018 consid. 4.3.2 et les références citées). Il ne suffit partant pas que la continuation du contrat soit simplement insupportable pour la partie qui le résilie. Bien plutôt, ce ressenti doit aussi apparaître soutenable d'un point de vue objectif (arrêt TAF A-6627/2016 du 11 avril 2017 consid. 4.2, confirmé *in* arrêt TF 8C_301/2017 du 1^{er} mars 2018). En d'autres termes, cette résiliation n'est possible que si la poursuite des rapports de service met 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 (arrêt TC FR 601 2021 149/149 du 27 juin 2022 consid. 3.1, qui se réfère à KNAPP, La violation du devoir de fidélité, cause de cessation de l'emploi des fonctionnaires fédéraux *in* RDS 103/1984 I p. 511).

Savoir si le comportement incriminé atteint la gravité nécessaire dépend des circonstances du cas concret. Dans son appréciation, le juge doit notamment prendre en compte la position et la responsabilité du travailleur, le type et la durée des rapports contractuels, ainsi que la nature et l'importance des incidents invoqués (arrêt TF 8C_376/2023 du 29 novembre 2023 consid. 5.2 et les références citées).

4.2.2. Parmi les obligations professionnelles les plus importantes, l'art. 56 LPers énonce que le collaborateur ou la collaboratrice accomplit son travail avec diligence, conscience professionnelle et fidélité à son employeur. Il ou elle s'engage à servir les intérêts de l'Etat et du service public en fournissant des prestations de qualité (al. 1). Le collaborateur ou la collaboratrice planifie et organise son travail et fait preuve d'initiative, dans le but d'atteindre les objectifs fixés (al. 2). Par son comportement, il ou elle se montre digne de la confiance et de la considération que sa fonction, en tant qu'agent ou agente des services publics, lui confère (al. 3).

D'après la jurisprudence du Tribunal administratif fédéral, rendue en rapport avec la législation fédérale et applicable par analogie en droit cantonal, le devoir de fidélité et de sauvegarde des intérêts se rapporte en première ligne à l'obligation principale de l'employé, à savoir aux prestations de travail qu'il doit fournir. Ainsi, l'employé a l'obligation d'accomplir son travail fidèlement et consciencieusement, mais également d'éviter et d'annoncer les risques ou de veiller sur les affaires confiées. En particulier, il viole son devoir de fidélité et de sauvegarde des intérêts lorsqu'il n'observe pas les règles de droit, les accords contractuels, les directives ou les instructions données (arrêt TAF A-2770/2021 du 30 octobre 2022 consid. 6.3.2, confirmé *in* arrêt TF 8C_95/2023 du 17 octobre 2023, et les références citées). Le devoir de diligence lui impose d'accomplir ses tâches avec soin, au mieux des intérêts de son employeur, et de s'abstenir de tout comportement inadapté ou malhonnête. L'obligation d'observer, selon les règles de la bonne foi, les directives et instructions reçues, consiste en une obligation d'obéissance (arrêt TAF A-28201/2022 du 26 septembre 2023 consid. 7.2.1, confirmé *in* arrêt TF 1C_595/2023 du 26 mars 2024). La désobéissance à un ordre - pour autant que celui-ci reste dans les limites du contrat et de la loi - peut constituer un juste motif

de résiliation immédiate lorsque l'injonction concerne des intérêts importants de l'employeur (cf. arrêt TF 4A_152/2011 du 6 juin 2011 consid. 2.3.1; ATF 149 I 129 consid. 3.2). L'étendue du devoir de fidélité dépend fortement de la place de l'employé dans le service. Ainsi, si l'employé est un cadre, dit devoir sera plus élevé que s'il s'agit d'un subordonné (cf. arrêts TAF A-28201/2022 du 26 septembre 2023 consid. 7.2.1, confirmé *in* arrêt TF 1C_595/2023 du 26 mars 2024; A-5420/2015 du 11 décembre 2015 consid. 3.3.2, et la référence citée).

Le devoir de fidélité issu de la LPers contient une "double obligation de loyauté" (doppelte Loyalitätsverpflichtung), dans la mesure où l'employé soumis à la LPers ne se doit pas uniquement de sauvegarder les intérêts publics et d'être loyal envers son employeur (devoir de confiance particulier), mais également – en tant que citoyen – envers l'Etat (devoir de confiance général). Le devoir de fidélité vise à assurer le fonctionnement de l'administration publique, de façon à ce que la confiance des administrés placée dans l'Etat ne soit pas décrédibilisée. Comme toute norme juridiquement générale et abstraite, sa portée doit être déterminée par une pesée des intérêts (arrêt TAF A-28201/2022 du 26 septembre 2023 consid. 7.2.1, confirmé *in* arrêt TF 1C_595/2023 du 26 mars 2024).

4.3. Enfin, sur le plan procédural, le but du licenciement pour de justes motifs étant de mettre un terme rapidement aux rapports de service, ce type de procédure doit respecter le principe d'immédiateté (cf. art. 32 al. 1 RPers: "*dès qu'il existe des indices sérieux d'un motif de renvoi*").

Sur ce point, la jurisprudence du Tribunal fédéral précise que le renvoi avec effet immédiat d'un agent public comporte des difficultés bien plus importantes pour la partie qui licencie qu'en droit privé, tant en raison du respect des exigences formelles prescrites qu'au regard des conséquences que celle-ci encourt si le congé s'avère contraire au droit. Il s'ensuit que, pour prononcer une décision de résiliation, l'employeur de droit public doit disposer de plus de temps aux fins d'être en mesure de respecter les prescriptions procédurales, de même que pour instruire et établir les faits. Cela étant, il n'est pas admissible que l'employeur de droit public laisse s'écouler le temps sans agir, notamment sans aviser le collaborateur des mesures d'instruction qui doivent être prises. Alors qu'en droit privé une résiliation immédiate doit être signifiée dans un bref laps de temps, sauf circonstances particulières, il n'en va pas de même lorsqu'il s'agit de la fonction publique où une période plus longue est nécessaire pour permettre notamment l'exercice du droit d'être entendu et le respect de prescriptions de procédure (ATF 138 I 113 consid. 6.5; cf. arrêt TF 8C_376/2023 du 29 novembre 2023 consid. 5.3.2 et les références citées). Indépendamment de ces garanties, les contingences liées aux procédures internes d'une administration ne permettent souvent pas de prendre une décision immédiate, surtout lorsque la décision ne peut pas être prise par le supérieur hiérarchique direct mais qu'elle dépend d'une autorité de nomination qui se réunit périodiquement seulement et qui doit confier une instruction à l'un de ses membres ou à un enquêteur externe à l'administration (arrêts TF 8C_376/2023 du 29 novembre 2023 consid. 5.3.2; 8C_667/2019 du 28 janvier 2021 consid. 7.2.1; 8C_204/2020 du 17 août 2020 consid. 4.2.3).

5.

En l'occurrence, le recourant reproche tout d'abord à la DFAC sa manière de procéder. Il considère que celle-ci n'a pas agi avec la célérité requise et qu'elle a en outre transformé *a posteriori* une procédure de licenciement ordinaire en une procédure de renvoi pour de justes motifs, ce qui constitue un vice procédural.

5.1. A cet égard, il sied de relever que la DFAC a pris acte de la demande de réexamen de l'avertissement du 12 octobre 2023 formulée le 25 octobre 2023 par le recourant – et de sa diffusion à large échelle, notamment à l'ensemble du personnel du CO de B. _____ – le 26 octobre 2023. En outre, il a encore été porté à sa connaissance, au début du mois de novembre 2023, que l'intéressé s'était adressé à la CDCO, le 6 novembre 2023. La DFAC s'est ensuite prononcée sur le réexamen le 22 novembre 2023 et, en parallèle, par un courrier séparé du 21 novembre 2023 envoyé également par courriel le 22 novembre 2023, elle a convoqué le recourant à un entretien fixé au 27 novembre suivant pour discuter de son attitude postérieurement à la lettre d'avertissement. Prenant acte du courriel du recourant du 23 novembre 2023 annonçant son impossibilité, pour des raisons de santé, à participer à la séance proposée, l'autorité intimée a finalement ouvert officiellement la procédure de résiliation quelques jours plus tard, le 28 novembre 2023. La décision attaquée a été rendue moins de deux mois plus tard, le 23 janvier 2024.

De cette chronologie, il ressort très clairement que la DFAC a traité séparément la demande de réexamen déposée par le recourant de la question de l'ouverture d'une procédure de renvoi.

Il peut certes être admis que la temporalité rapprochée entre le courrier de la DFAC relatif à la demande de réexamen, d'une part, et celui ayant trait à la procédure de renvoi, d'autre part, a pu engendrer une certaine confusion auprès du recourant, encore non représenté à ce moment-là. Cela étant, le recourant ne pouvait ignorer que le contenu des deux courriers était distinct, la lettre d'avertissement portant, en plus des problématiques de fidélité et de réserve, sur bon nombre d'autres manquements. Sur le principe, il ne peut dès lors pas être reproché à la DFAC d'avoir voulu répondre globalement aux interrogations du directeur.

5.2. Quoi qu'il en soit, sur le plan procédural, l'intéressé ne peut rien tirer en sa faveur de cette manière de faire.

5.2.1. Il ne peut en effet pas être suivi lorsqu'il soutient que la DFAC est passée d'une procédure de résiliation ordinaire à une procédure de renvoi avec effet immédiat. S'il faut concéder qu'une telle pratique n'est pas admise (cf. arrêts TC FR 601 2016 231 du 18 août 2017 consid. 2c, confirmé *in* arrêt TF 8C_670/2017), il y a lieu de rappeler qu'un avertissement peut être signifié en dehors de toute procédure (arrêt TC FR 601 2018 273 du 27 juin 2019). Ainsi, si tant est que la DFAC ait réellement opté pour une procédure ordinaire de licenciement – en mentionnant dans sa lettre d'avertissement les art. 39 LPers et 29 RPers qui ont trait à une telle résiliation – force est en tous les cas de conclure qu'elle s'est de toute manière trouvée ensuite en présence de faits nouveaux. Contrairement à ce qui est allégué dans le recours et comme cela ressort de la décision querellée, ce sont bien les faits postérieurs à l'avertissement précité qui ont conduit l'autorité inférieure à signifier au recourant son congé immédiat, et non les griefs formulés dans l'avertissement, même si, comme le relève la DFAC dans ses observations du 19 avril 2024, il convient nécessairement d'apprécier l'attitude du recourant au regard des griefs antérieurs (cf. arrêt TAF 3148/2017 du 3 août 2018 consid. 7.3.1). A relever qu'au moment de l'ouverture de la procédure de renvoi avec effet immédiat, la DFAC avait connaissance uniquement des interventions de l'intéressé auprès de tiers datées des 25 octobre et 6 novembre 2023. Le fait que l'autorité intimée ait statué en parallèle sur la demande de réexamen du directeur ne change rien à ce qui précède, étant relevé que la décision sur le réexamen ne fait aucune mention de ces communications litigieuses, précisément car la DFAC les a traitées séparément. En aucun cas, l'autorité intimée ne les a prises en compte dans le contexte du réexamen de l'avertissement, pour ensuite en conclure qu'elle entendait poursuivre une procédure ordinaire de résiliation, comme semble le suggérer le recourant. En outre, les hypothèses

que prête l'intéressé à la DFAC – notamment sa soi-disant intention de le réprimander et de lui rappeler ses obligations lors de la séance fixée au 27 novembre 2023, mais pas celle d'ouvrir une procédure de résiliation, ou encore l'ouverture de dite procédure par mesure de rétorsion suite à son absence – ne sont que pures spéculations.

5.2.2. Quoi qu'en pense le recourant en outre, le principe d'immédiateté a également été respecté.

Sur ce point, il convient de relever qu'au moment où l'autorité intimée a réceptionné la demande de réexamen de l'avertissement du recourant le 26 octobre 2023, elle venait d'être confrontée, d'une manière imprévue, à l'absence de la Conseillère d'Etat en place, G. _____, pour raisons de santé. Par communiqué de presse du 2 novembre 2023, l'autorité intimée annonçait que la précitée serait absente provisoirement et que sa suppléance serait assurée par le Conseiller d'Etat C. _____. Or, et quoi qu'en pense le recourant, la prise en charge de l'ensemble des affaires en cours par ce dernier, et pas seulement de celle de A. _____, impliquait nécessairement certaines adaptations, dont il faut ici tenir compte pour apprécier la célérité avec laquelle l'autorité d'engagement a agi.

En outre, à la suite de la diffusion à large échelle par le recourant de sa requête de réexamen, la DFAC a dû nécessairement prendre connaissance des réactions qui l'ont suivie, soit des courriers du personnel du CO de B. _____ des 3, 22 et 24 novembre 2023. Dans le même temps, il appartenait également à l'autorité intimée d'investiguer la question de la seconde intervention du directeur après de la CDCO, au sujet de laquelle le bureau de la CDCO a débattu le 8 novembre 2023, avant que la conférence précitée ne se réunisse finalement le 14 novembre 2023. Ensuite, par courriel du 22 novembre 2023, l'autorité intimée a convoqué l'intéressé à un entretien fixé au 27 novembre suivant afin de discuter de son comportement.

Fort de ces constats, il y a lieu de reconnaître que le délai d'environ un mois qui s'est écoulé entre la réception de la demande de réexamen et l'ouverture officielle de la procédure de résiliation a été des plus raisonnables, dans le contexte précité. La volonté de la DFAC d'avoir voulu traiter séparément, mais en parallèle, les deux procédures n'a pas eu d'impact significatif sur son déroulement et ne change rien à ce constat. A ce stade, il sied de souligner que le recourant ne saurait être suivi lorsqu'il soutient que, s'il avait été interpellé plus vite sur la question de la diffusion de sa demande de réexamen, il n'aurait assurément pas pris contact avec la CDCO, comprenant que ce comportement n'était pas toléré. Preuve en est notamment son intervention ultérieure du 23 novembre 2023 auprès du personnel de l'arrondissement n. 7 (cf. consid. 6.2).

Ensuite, entre l'ouverture de la procédure de renvoi le 28 novembre 2023 et le prononcé de la décision attaquée le 23 janvier 2024, notifiée au collaborateur le 24 janvier 2024 et à son mandataire le 30 janvier 2024, le collaborateur a été invité à s'exprimer oralement en date des 4 ou 6 décembre 2023, et par écrit jusqu'au 7 décembre 2023. La séance a finalement été reportée, en la présence exclusive de son mandataire, au 12 décembre 2023. Le 15 décembre suivant, l'intéressé s'est vu impartir un délai au 22 décembre 2023 pour donner son accord sur le principe d'une résiliation par entente réciproque. Dans la négative, un délai au 7 janvier 2024 lui a encore été donné pour se déterminer par écrit sur la procédure en cours.

S'il y a d'abord lieu de relever que les échéances fixées au recourant pour s'exprimer ont toutes été reportées à sa demande, il convient ensuite de souligner que la DFAC a, dans l'intervalle, encore été informée, dans le courant du mois de décembre 2023, de la troisième communication du recourant auprès du personnel de l'arrondissement n. 7, qu'elle se devait d'examiner pour en mesurer les conséquences. A cela s'ajoute qu'elle a dû faire face à différents courriers d'enseignants

du canton et aux interrogations de la presse, vu la médiatisation donnée à l'affaire, par le recourant d'ailleurs. Dans ces conditions et compte tenu des cautions à respecter en procédure administrative, le délai de moins de deux mois qui s'est écoulé entre l'ouverture de la procédure de renvoi et le prononcé litigieux ne paraît nullement excessif, étant souligné au surplus qu'il tient compte de la période creuse des fêtes de fin d'année.

6.

Aucun vice procédural ne pouvant être retenu quant au déroulement de la procédure de licenciement, reste à déterminer si la résiliation immédiate de A. _____ était justifiée, d'un point de vue matériel.

6.1. A titre préliminaire, il y a lieu de souligner que les prestations du recourant dans la gestion de son établissement scolaire ne sont en soi pas remises en cause ici. Les différentes communications du personnel enseignant ou administratif du CO de B. _____ ou d'autres personnes, parvenues à la DFAC dans le cadre de la présente procédure, ne sont ainsi pas des éléments déterminants. Tout au plus, ces manifestations de soutien permettent de retenir que le recourant défendait ardemment le corps enseignant et l'école en général, ce qui n'est pas contesté.

Dans le même ordre d'idées, la présente cause n'a pas non plus pour objet d'évaluer la situation de l'école obligatoire fribourgeoise ou encore de se prononcer sur l'organisation du SEnOF, sur les potentiels dysfonctionnements au sein de ce service et sur les éventuels désaccords existant entre dite institution et le corps enseignant du canton. Les deux instruments parlementaires déposés à cet égard, les 8 novembre et 8 décembre 2023, traités ou en cours de traitement, ont précisément pour but de répondre à ces questions, voire aux inquiétudes qu'elles peuvent susciter (cf. Question 2023-GC-271 [et la réponse du Conseil d'Etat du 23 avril 2024], *Ecole fribourgeoise: Quo vadis?*, https://www.parlinfo.fr.ch/fr/politbusiness/parlamentvorstoesse/?action=showinfo&info_id=108022&uuid=87711a075d3c491a97a358f1ff3ab0f3, consulté le 8 juillet 2024; Mandat 2023-GC-307 [et la réponse du Conseil d'Etat du 20 février 2024, ainsi que du Grand Conseil lors de la session du 22 mars 2024], *Demande d'audit externe pour le Service de l'enseignement obligatoire de langue française : Un impératif pour la qualité de notre système éducatif*, https://www.parlinfo.fr.ch/fr/politbusiness/parlamentvorstoesse/?action=showinfo&info_id=109324&uuid=2080f431cc544923b3e3d4534a6b7ce0, consulté le 8 juillet 2024; cf. ég. pièces 33a et 33b, dossier de l'autorité intimée). En somme, s'il ne peut pas être ignoré que la médiatisation de la présente affaire a donné l'impulsion au dépôt de ces instruments ou en a à tout le moins accéléré le processus, il convient de garder à l'esprit que c'est uniquement le comportement du collaborateur vis-à-vis de sa hiérarchie qu'il convient d'évaluer en l'espèce, en particulier l'attitude adoptée par ce dernier postérieurement à la lettre d'avertissement du 12 octobre 2023.

6.2. En l'occurrence, dans la lettre d'avertissement du 12 octobre 2023, le collaborateur a été – entre autres reproches – rendu attentif au fait que ses prises de position publiques plaçaient une partie de ses collègues et de sa hiérarchie en position délicate. A ce titre, il a été expressément invité à respecter son devoir de loyauté envers son employeur.

En dépit de cette injonction claire, le directeur a diffusé sa demande de réexamen, notamment à l'ensemble du personnel du CO de B. _____, soit à plus d'une centaine de personnes. Parallèlement à cette démarche, l'intéressé a ensuite, le 6 novembre suivant, encore interpellé les membres de la CDCO. Il a notamment demandé qu'il soit répondu à la question suivante: "[/]le directeur A. _____ place-t-il régulièrement ses collègues en position délicate par ses prises de

position? Si oui, quelles positions précisément ? (...) pourquoi les collègues 'en position délicate' ne prennent-ils pas la parole en CDCO? (Vous auriez ... peur selon la bribe d'insinuation que j'ai soutirée)".

Or, de l'avis de la Cour, cette manière de prendre à parti ses collègues et surtout ses subordonnés de la part d'un directeur ne peut en aucun cas être cautionnée. Le recourant – pourtant sous le coup à ce stade d'un avertissement au contenu incontestablement limpide quant au devoir de réserve attendu – a d'entrée de jeu démontré qu'il n'était pas enclin à se remettre en question. Il a fait preuve de désobéissance, avec une désinvolture déconcertante.

Ensuite – et c'est déterminant – le recourant s'est encore adressé le 23 novembre 2023 au personnel de l'arrondissement de l'inspectorat n. 7 alors qu'il avait expressément été prévenu par le chef du SenOF la veille, le 22 novembre 2023, que ses démarches auprès de tiers des 25 octobre 2023 et 6 novembre 2023 contrevenaient à son devoir de réserve et avaient particulièrement choqué.

Il l'a fait en les termes suivants:

"Chers Collègues de l'arr. 7, [j] ignore si vous avez connaissance de ma situation actuelle mais je voudrais apporter un éclaircissement et vous poser une question (...) j'ai subi un entretien (d'intimidation) qui s'est soldé par un avertissement de la part du chef de service H. _____ pour le motif que la conduite du CO de B. _____ serait problématique. Je suis tombé des nues (comme à peu près tous les enseignants du CO) et (...) ai reçu hier la confirmation de l'avertissement ... la porte est ouverte désormais pour la grande lessive! Vous aurez constaté que mon message s'adresse à vous mes collègues de l'arrondissement 7 mais pas à l'inspecteur. Comme je n'ai (évidemment) reçu aucun soutien de sa part, bien au contraire, je demeure réservé. Comme le motif principal de mon avertissement s'établit sur le fait que j'aurais des prises de position qui fâchent, heurtent et agacent mes collègues et mes pairs, je me suis tourné vers la CDCO. La réponse unanime de mes collègues est claire: personne ne confirme ce fait (...) Donc chers Collègues, je vous sais gré de signifier les choses ouvertement (...). Je sais qu'en vous parlant de cela je serai accusé de rompre mon devoir de réserve. Ce reproche m'a déjà été adressé et me vaut déjà une première convocation parce que j'ai demandé à la CDCO de se positionner. Vous comprendrez que dans cet environnement kafkaïen j'éprouve le besoin de m'approcher de la vérité. Il y a des mensonges et des manipulations. Sont-ils le fait de l'inspecteur? [D]u chef de service? [O]u de vous mes collègues des directions primaires (ce qui est possible dans la mesure où mes collègues de la CDCO se sont offusqués de la chose) (...) Si je dois couler, me faire mettre dehors, je souhaite au moins que vous ne soyez pas les instruments involontaires de cette affaire, si vous n'y êtes pour rien bien sûr (...) Je ne sais pas ce qui est compatible avec la DFAC mais à ce stade, il y a lieu d'être inquiet, très inquiet pour l'avenir ! (...)"

De manière réfléchie et tout à fait consciente, le recourant a ainsi – une fois de plus – contrevenu à ses devoirs de réserve et de fidélité. Il a ouvertement défié et surtout discrédité l'ensemble de sa ligne hiérarchique, en s'en prenant personnellement et directement aussi bien à l'inspecteur scolaire, au chef du SenOF qu'à la DFAC. Quoi qu'il en dise, l'état psychique dans lequel il se trouvait à ce moment-là, et dont il fait valoir qu'il était induit par l'affaire en cours, ne permet en aucun cas d'excuser cette dernière intervention, parfaitement délibérée. Non seulement sa démarche a été faite intentionnellement mais en plus ses propos démontrent qu'il était au fait des conséquences qu'il pourrait encourir.

De l'avis de la Cour, si les premiers agissements du recourant auprès de tiers relevaient d'une désobéissance intentionnelle, il est passé par la suite sciemment à un niveau d'insubordination inacceptable de la part d'un cadre.

6.3. L'intéressé frise la témérité lorsqu'il prétend que, dès lors que l'avertissement faisait l'objet d'un réexamen, il ne pouvait lui être reproché de ne pas avoir respecté les objectifs fixés. Comme le relève l'autorité intimée, un tel raisonnement conduirait à admettre qu'un collaborateur, sous le coup d'une lettre d'avertissement en procédure de réexamen, puisse, sans conséquence aucune, défier son employeur et adopter une attitude totalement contraire aux injonctions qui lui ont été faites, le temps qu'il soit statué sur sa demande. Ceci n'est à l'évidence pas admissible. Même si le *dies a quo* du délai d'épreuve devait être reporté et commencer à courir après confirmation de l'avertissement, les injonctions fixées dans ce dernier devaient dans l'intervalle manifestement être respectées, en particulier celles portant sur l'abstention de certains agissements. A tout le moins faut-il admettre que l'on peut attendre de tout collaborateur dans cette configuration-là de faire preuve de toute la réserve nécessaire, sous peine d'abus de droit, l'intéressé ne pouvant pas prétendre par la suite qu'il n'était pas informé. Ceci vaut d'autant plus quand le reproche formulé tient, comme en l'espèce, au seul comportement du collaborateur. Enfin, il est pour le moins surprenant que l'intéressé n'ait pas attendu qu'il soit statué sur sa demande de réexamen, qui devait pourtant répondre à certaines de ses interrogations et laisser l'opportunité à la DFAC de justifier sa position, avant de la diffuser.

Prétextant être en quête de vérité vis-à-vis de la potentielle gêne suscitée chez ses pairs, le directeur a perdu de vue que la lettre d'avertissement soulevait d'autres problématiques et il a surtout occulté le fait que ses prises de position publiques n'étaient avant tout pas tolérées, sur le principe même, par sa hiérarchie. Dans ces circonstances, il importe dès lors peu qu'aucun nom ou preuve documentaire ne lui ait été fournie par rapport au vraisemblable malaise ressenti par ses collègues.

En outre, le recourant ne peut en aucun cas être suivi lorsqu'il prétend avoir voulu informer le personnel du CO de sa situation professionnelle, pour le bon fonctionnement de l'école ou pour éviter que des rumeurs ne se propagent à son sujet sur de prétendus vols ou harcèlement d'élèves. Son argumentation ne convainc pas. Du moment que la mesure prise à l'encontre du directeur consistait alors en un simple avertissement et qu'il était par ailleurs déjà éloigné des affaires à compter du 25 septembre 2023 pour des raisons de santé, rien ne justifiait en effet, à l'aune du principe de la transparence, qu'il transmette sa demande de réexamen. Quoi qu'il en dise, sa démarche, tout comme celle auprès de la CDCO et du personnel de l'arrondissement n. 7, visait bien plutôt à plaider sa propre cause et à rallier du monde autour de lui.

Cette manière de procéder, en inadéquation non seulement avec la réserve dont il devait faire preuve en raison de l'avertissement qui lui avait été signifié mais aussi de manière plus générale eu égard à sa fonction dirigeante, a déstabilisé autant ses collègues et subordonnées que l'opinion publique. Sur ce point et contrairement à ce qu'il soutient, force est de reconnaître que l'intéressé porte une grande part de responsabilité quant à l'ampleur médiatique qu'a prise la présente affaire, laquelle n'a pas favorisé un climat propice à la discussion. En effet, quand bien même rien ne permet de retenir qu'il s'est lui-même initialement adressé aux médias, la diffusion de sa demande de réexamen à l'ensemble du personnel du CO de B. _____ et ses interventions subséquentes ont bel et bien permis à la presse de se saisir de l'affaire. Ceci a eu pour conséquence de détourner le débat et de l'orienter sur la vision de l'école, alors que l'objet de la procédure portait – et porte –

uniquement, faut-il le rappeler, sur les devoirs de fidélité et de réserve attendus du directeur en question.

En soi, s'il existait entre le recourant et son supérieur direct, le chef du SEnOF, des désaccords, rien ne permet de justifier que A. _____ ait agi par la voie populaire. C'est bien plutôt la voie hiérarchique – et officielle – qu'il aurait fallu privilégier pour désamorcer le conflit latent ou, à tout le moins, pour mettre clairement en lumière le prétendu malaise entre le SEnOF, la DFAC et certains acteurs de l'enseignement fribourgeois. Quoi que puisse en penser le recourant, la fin ne justifiait pas les moyens.

6.4. Sur le vu de tout ce qui précède, force est dès lors de retenir que l'attitude du recourant postérieurement à l'avertissement nécessitait le prononcé d'une nouvelle mesure, indépendante de l'injonction donnée mais qui ne pouvait faire fi du contenu de celle-ci dans le cadre de l'appréciation à laquelle devait procéder l'autorité (cf. consid. 5.2.1). De l'avis de la Cour, les interventions du directeur auprès de tiers en date des 25 octobre 2023, 6 novembre 2023 et en particulier du 23 novembre 2023 constituent en effet des violations graves des obligations de fidélité et de réserve attendues du recourant, objectivement et subjectivement propres à détruire de manière *irréremédiable* le lien de confiance le liant à son employeur.

Quoi qu'en dise l'intéressé, la mesure prise à son encontre respecte le principe de la proportionnalité. Appelé au moins à deux reprises à respecter ses devoirs, une fois officiellement par le biais de l'avertissement du 12 octobre 2023 puis une seconde fois de manière indirecte le 22 novembre 2023, ces rappels à son devoir de réserve sont restés manifestement sans effet sur le directeur, au vu de son intervention finale du 23 novembre suivant. Dans ces circonstances, aucune autre alternative, notamment un nouvel avertissement, un transfert ou une médiation, n'était encore envisageable à la fin de l'année 2023. Il en va ainsi en particulier de cette dernière option, vu la tournure des événements.

En somme, en dépit des très nombreuses années de service du directeur mais compte tenu de sa position de cadre et en particulier de son attitude défiante allant *crescendo* tout au long de la procédure, force est de constater que l'autorité intimée n'a ni abusé ni outrepassé son pouvoir d'appréciation en résiliant avec effet immédiat les rapports de travail.

7.

7.1. Le recours (601 2024 22) est ainsi rejeté et la décision attaquée confirmée. Quant à la requête d'octroi de l'effet suspensif (601 2024 23), elle devient sans objet.

7.2. Dans ces conditions, il n'y a pas lieu de donner suite aux offres de preuves formulées par les parties, les nombreuses auditions et documents requis par le recourant n'étant notamment pas susceptibles de modifier l'issue de la présente procédure, et ce par appréciation anticipée (cf. ATF 145 I 167 consid. 4.1; arrêt TF 8C_610/2021 du 2 février 2022 consid. 3.2).

8.

8.1. Selon l'art. 134a al. 2 CPJA, des frais de procédure sont perçus lorsque la valeur litigieuse égale au moins celle des prud'hommes, fixée à CHF 30'000.- (113 al. 2 let. d et 114 let. c du code de procédure civile du 19 décembre 2008, CPC; RS 272).

En l'occurrence, considérant que le recourant a notamment conclu à sa réintégration, et subsidiairement à ce qu'il lui soit versé une indemnité équivalente à dix-huit mois de traitement, part au treizième salaire comprise, soit à un montant de près de CHF 260'000.-, il y a lieu de retenir que la valeur litigieuse est clairement supérieure à CHF 30'000.-, de sorte que des frais de procédure doivent être perçus (art. 134a al. 2 CPJA *a contrario*).

Il appartient dès lors au recourant qui succombe de supporter ceux-ci, fixés à CHF 2'000.- (art. 131 CPJA) et compensés par l'avance de frais versée.

8.2. Vu l'issue du recours, aucune indemnité de partie ne lui sera allouée (art. 137 CPJA).

la Cour arrête :

I. Le recours (601 2024 22) est rejeté.

Partant, la décision de Direction de la formation et des affaires culturelles du 23 janvier 2024 est confirmée.

II. La requête d'effet suspensif (601 2024 23), devenue sans objet, est rayée du rôle.

III. Les frais judiciaires, par CHF 2'000.-, sont mis à la charge du recourant. Ils sont compensés par l'avance de frais qu'il a versée.

IV. Il n'est pas alloué d'indemnité de partie.

V. Notification.

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

La fixation du montant des frais de procédure 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 8 juillet 2024/smo

La Présidente

La Greffière-rapporteure