Tribunale federale
Tribunal federal

2P.133/2003/elo
{T 0/2}

Arrêt du 28 juillet 2003
IIe Cour de droit public

Composition
MM. les Juges Wurzburger, Président,
Hungerbühler et Meylan, suppléant.
Greffière: Mme Revey.

Parties
X._____, recourant, représenté par Me Jean-Patrick Gigandet, avocat, rue de l'Hôtel-de-Ville 57, case postale 661, 2301 La Chaux-de-Fonds,

contre

Département de la justice, de la santé et de la sécurité du canton de Neuchâtel,
Château, case postale, 2001 Neuchâtel 1,
Tribunal administratif du canton de Neuchâtel,
rue du Pommier 1, case postale 3174, 2001 Neuchâtel 1.

Objet
art. 9, 27 et 36 Cst. (retrait d'une autorisation de pratiquer en qualité de médecin),

recours de droit public contre l'arrêt du Tribunal administratif du canton de Neuchâtel du 23 avril 2003.

Faits:
A.
Par décision du 17 septembre 1986, le Conseil d'Etat du canton de Neuchâtel a autorisé X._____ à pratiquer la médecine dans ce canton. Depuis 1989, l'intéressé possède dans la capitale son propre cabinet de généraliste spécialisé en homéopathie.

Une procédure pénale a été ouverte à son encontre à la suite d'une dénonciation effectuée par le médecin cantonal neuchâtelois le 30 novembre 1998. Le 16 mars 2000, au terme de l'enquête de police judiciaire, le juge d'instruction a prévenu l'intéressé d'abus de la détresse au sens de l'art. 193 CP, en concours éventuel avec des infractions aux art. 23 et 122 de la loi de santé neuchâteloise du 6 février 1995 (ci-après: LS ou la loi cantonale). Il lui était reproché d'avoir pratiqué, entre 1994 et février 2000, des attouchements sur le sexe et/ou sur la poitrine de six de ses patientes, en profitant de leur détresse ainsi que du rapport de dépendance et de confiance les liant à elles. Il était également soupçonné d'avoir introduit son chien dans sa salle d'examen et de lui avoir fait lécher le ventre d'une enfant de huit ans qu'il tenait à bout de bras suspendue par les pieds.

X._____ a contesté avoir commis les infractions pour lesquelles il était poursuivi. Il admettait avoir posé sa main sur certaines parties du corps de ses patientes, mais affirmait que ces gestes, dénués de tout caractère sexuel, avaient uniquement un but thérapeutique. Il prétendait avoir une approche inspirée de la médecine traditionnelle chinoise qui visait à traiter ses malades de manière globale et qui était fondée sur l'équilibrage des énergies corporelles, ce qui impliquait une mesure desdites énergies, notamment de l'énergie sexuelle, par l'imposition d'une main en divers points ("chakras") du corps de ses patientes, dont, précisément, les endroits incriminés. Il reconnaissait que ses gestes pouvaient avoir été mal interprétés, notamment par des personnes psychiquement fragiles.

Le 14 juin 2000, le Département cantonal de la justice, de la santé et de la sécurité lui a provisoirement retiré son autorisation de pratiquer jusqu'au moment où les autorités pénales saisies de la cause se seraient définitivement prononcées.

Statuant le 30 août 2000 sur recours de X._____, le Tribunal administratif du canton de Neuchâtel a confirmé cette décision.

B.

Saisi par X._____ d'un recours de droit public, le Tribunal fédéral a, par arrêt du 29 novembre 2000 (2P.216/2000), admis partiellement le recours, annulé le jugement du 30 août 2000 et renvoyé la cause à l'autorité cantonale dans le sens des considérants. En particulier, la Cour de céans a retenu ce qui suit dans son considérant 4b:

"aa) [...]la protection de la santé publique constitue indéniablement un intérêt public éminent justifiant de restreindre la liberté économique d'un praticien dont le comportement pourrait représenter un danger pour ses patients.

bb) Un tel intérêt public est également attaché à la sauvegarde du bon renom du corps médical, le médecin occupant une position particulière vis-à-vis de ses malades et du public en général. En effet, la plupart de ceux-ci ne sont pas à même de vérifier la pertinence de la démarche curative entreprise par leur praticien et doivent dès lors pouvoir être assurés qu'il ne portera aucune atteinte à leur intégrité physique ou psychique qui ne soit dictée par une nécessité thérapeutique. De plus, en vue de garantir le succès de leur traitement, ils sont amenés à lui révéler nombre de données personnelles, de caractère parfois intime. Il se crée dès lors entre eux une relation de dépendance et de confiance dont dépend finalement le succès des soins effectués. Il est ainsi fondamental que le public puisse faire confiance aux membres du corps médical et la plus grande rigueur se justifie envers ceux qui abusent de leur position pour entreprendre des actes sans nécessité curative. Contrairement à ce que pense le recourant, il ne s'agit pas pour autant de sanctionner, indirectement, des pratiques médicales qui s'écartent de celles enseignées dans les facultés et qui s'inspirent d'autres traditions ou d'approches différentes. Il va sans dire
toutefois que l'objectif thérapeutique demeure seul déterminant en toute circonstance. En outre, dans la mesure où de telles pratiques, même justifiées d'un point de vue curatif, s'écartent de l'image de la médecine classique, le praticien qui entend y recourir doit expliquer à son patient le sens de sa démarche et recueillir son consentement éclairé (cf. dans ce sens les art. 23 et 25 LS). Cela vaut particulièrement lorsque, comme en l'espèce, il entend effectuer des attouchements sur les parties les plus intimes du corps du malade, sans que, de surcroît, la relation entre ce geste et les plaintes précises exprimées soit immédiatement évidente pour celui-ci.

cc) Dans le cas particulier, plusieurs patientes ont été choquées par les attouchements de l'intéressé sur leur poitrine et sur leur sexe, certaines au point de s'en ouvrir à une psychologue qui a jugé la chose suffisamment sérieuse pour interpeller celui-ci. Le fait qu'une seule d'entre elles a porté plainte et que plusieurs ont même refusé d'être entendues ne saurait être décisif. Il suffit en effet de constater que la plupart ont renoncé aux services du recourant en raison desdits attouchements. Elles ont ainsi manifesté leur désapprobation à l'égard de son comportement, leur attitude révélant du même coup qu'il n'a pas su ou pas voulu les orienter au préalable sur le sens de sa démarche, les convaincre du caractère exclusivement thérapeutique de ses gestes et s'assurer ainsi de leur consentement éclairé. Il a au contraire créé un sentiment de malaise et surpris ces personnes dans leur sentiment de pudeur naturelle. Au demeurant, il serait sans importance, dans ces conditions, que les gestes incriminés n'aient eu, comme il le prétend, aucune connotation sexuelle. Il apparaît en effet, ce qui est décisif, que les patientes en question les ont considérés comme au moins équivoques. L'intéressé admet d'ailleurs lui-même que ses
intentions ont pu être mal interprétées par certaines personnes. Son comportement ne saurait dès lors être toléré. Il est en effet de nature à laisser croire qu'il abuse de la relation de dépendance et de confiance avec ses malades pour satisfaire ses propres pulsions sexuelles, ce qui peut jeter l'opprobre sur le corps médical neuchâtelois. De plus, de telles pratiques sont susceptibles de créer, chez les patientes les plus fragiles, un intense sentiment de culpabilité - dont le refus de certaines d'entre elles de s'exprimer à ce sujet pourrait d'ailleurs fort bien être le reflet - et causer d'importants dégâts psychologiques, sans qu'une telle prise de risque puisse être considérée comme dictée par une impérieuse et évidente nécessité curative."

En conclusion, le Tribunal fédéral estimait que le retrait de l'autorisation de pratiquer prononcé par le Tribunal

administratif jusqu'à droit connu sur l'action pénale ne respectait pas le principe de la proportionnalité, dès lors que, d'une part, la durée de la procédure pénale était inconnue et, d'autre part, son issue n'était pas seule déterminante pour fixer la sanction administrative. Cela étant, un retrait de l'autorisation de pratiquer de durée déterminée pour manquements aux devoirs professionnels (cf. art. 57 al. 1 lettre b LS) paraissait indiqué et répondre à un intérêt public évident, sur la base des faits d'ores et déjà avérés et dans une large mesure admis par l'intéressé lui-même, sans qu'il soit nécessaire d'attendre le résultat de la poursuite pénale engagée contre lui. Les autorités sanitaires compétentes devaient ainsi, le cas échéant en se fondant sur les éléments déjà établis dans le cadre de la procédure pénale en cours, effectuer leur propre appréciation des faits et du droit et décider de la sanction administrative qui leur paraîtrait justifiée.
C.
Par décision sur renvoi du 14 octobre 2002, le Département cantonal a fixé à deux ans le retrait de l'autorisation de pratiquer de l'intéressé, avec effet au 1er janvier 2003.

Statuant sur recours de X._____ le 23 avril 2003, le Tribunal administratif a confirmé la décision attaquée et transmis le dossier au Département cantonal pour qu'il fixe un nouveau délai à l'intéressé.
D.
Agissant le 26 mai 2003 par la voie du recours de droit public, X._____ demande au Tribunal fédéral d'annuler le jugement du Tribunal administratif du 23 avril 2003, sous suite de frais et dépens. Il invoque les art. 9, 27 et 36 Cst., 66 OJ et 6 par. 2 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales du 4 novembre 1950 (CEDH; RS 0.101), ainsi que "les principes de l'opportunité et de la proportionnalité". A titre d'élément nouveau, il produit notamment le jugement pénal du Tribunal de police du district de Neuchâtel du 11 mars 2003, entré en force. Enfin, il requiert l'octroi de l'effet suspensif au recours.

Invité à s'exprimer, le Département cantonal conclut au rejet du recours, ainsi qu'au refus de la demande d'effet suspensif. Il indique en outre avoir repoussé au 1er septembre 2003 la prise d'effet du retrait incriminé. Le Tribunal administratif renonce à s'exprimer, se réfère aux motifs de l'arrêt attaqué et propose également le rejet du recours.

Le 20 juin 2003, l'intéressé a produit une copie de l'arrêt du Tribunal administratif cantonal du 17 juin précédent, qui rejette sa demande tendant à la révision de l'arrêt du 23 avril 2003.

Le Tribunal fédéral considère en droit:
1.
Le Tribunal fédéral examine d'office et librement la recevabilité des recours qui lui sont soumis (ATF 128 I 177 consid. 1; 128 II 66 consid. 1 et les arrêts cités).
1.1 Formé en temps utile contre une décision finale prise en dernière instance cantonale, le recours est recevable au regard des art. 84 ss OJ.
1.2 S'il est vrai qu'à strictement parler, le recourant ne remet pas en cause la quotité de la mesure incriminée, mais se borne à soutenir que celle-ci devrait être annulée dans son entier, le principe "a maiore minus" autorise néanmoins le Tribunal fédéral à revoir la durée en question.
1.3 Sauf exceptions particulières, des faits ou moyens de preuve nouveaux ne peuvent être produits à l'appui d'un recours de droit public (ATF 129 I 74 consid. 4.6; 118 Ia 20 consid. 5a, 369 consid. 4d; 118 III 37 consid. 2a; 107 Ia 265 consid. 2a; Walter Kälin, Das Verfahren der staatsrechtlichen Beschwerde, 2e éd., Berne 1994, p. 369 ss).

En l'occurrence, le recourant produit le jugement pénal rendu par le Tribunal de police de Neuchâtel le 11 mars 2003. Ce prononcé, antérieur de six semaines à l'arrêt attaqué, n'a pas été porté à la connaissance de la cour cantonale avant qu'elle ne statue. Il constitue ainsi un moyen de preuve nouveau. Or, le recourant ne démontre pas que l'une des exceptions au sens précité serait remplie, de sorte que cette pièce, ainsi que les griefs qu'elle tend à étayer, est irrecevable. Au demeurant, l'intéressé n'expose pas en quoi il aurait été empêché de porter ce jugement à la connaissance de la cour cantonale en temps utile.

Encore peut-on noter que le recourant invoque à tort l'art. 66 al. 1 OJ pour soutenir que le Tribunal administratif

devait prendre en considération ce jugement pénal. Selon cette disposition, l'autorité cantonale à laquelle une affaire est renvoyée par le Tribunal fédéral peut tenir compte de nouveaux allégués en tant que la procédure civile cantonale le permet. La jurisprudence a étendu le champ d'application de l'art. 66 al. 1 OJ au recours de droit public (ATF 122 I 250 consid. 2), mais cela ne signifie pas que cette disposition autorise nécessairement à invoquer de nouveaux faits dans un recours de droit public formé ultérieurement contre la nouvelle décision cantonale prise sur renvoi. Cette question peut néanmoins rester indécise en l'occurrence. En effet, l'art. 66 al. 1 OJ ne consacre de toute façon qu'une possibilité, qui dépend du droit cantonal de procédure (Jean-François Poudret, Commentaire de la loi fédérale d'organisation judiciaire, Berne 1990, n. 1.2 ad art. 66). Or, le recourant, qui n'a pas allégué l'existence de ce jugement devant la cour cantonale, n'indique pas en quoi le droit cantonal de procédure obligeait celle-ci à se renseigner d'office auprès des autorités pénales, voire à attendre le résultat de la
procédure pénale.
2.
2.1 La cour cantonale a d'abord repris le consid. 4b/cc précité de l'arrêt du Tribunal fédéral du 29 novembre 2000 et retenu sous cet angle que les faits reprochés au recourant étaient "assez graves", puisqu'ils avaient trait à un comportement inadmissible, adopté à réitérées reprises de façon consciente, et choquant à l'endroit de patientes en ce qu'il attentait à leur sphère la plus intime. Puis, le Tribunal administratif a fait état d'une casuistique en matière de retrait d'autorisation de pratiquer une profession médicale, en relevant qu'il ressortait de celle-ci que les sanctions prononcées contre les médecins étaient généralement plus sévères que celles frappant les personnes exerçant des professions paramédicales et que, même sans aspect pénal, des actes à connotation sexuelle sur des patients entraînaient une lourde sanction administrative. Enfin, l'autorité intimée a estimé que la durée de deux ans fixée en l'espèce pouvait certes apparaître "à la limite supérieure de la sévérité", étant donné la gravité des actes incriminés et compte tenu de leur relatif éloignement dans le temps, mais qu'elle n'était pas drastique au point de considérer que le Département cantonal avait abusé de son pouvoir d'appréciation.
2.2 De son côté, le recourant dénonce une violation des art. 27 et 36 Cst. Il souligne que deux des affaires incriminées remontent déjà à 1994 tandis qu'une troisième date de 1996. De plus, il relève soumettre désormais à la signature de ses patients le texte suivant:
"Je vous informe que je travaille en tant que médecin anthroposophique et homéopathe. Afin d'établir le diagnostic, j'ai l'habitude d'examiner mes patients au niveau énergétique, ce qui peut parfois nécessiter de poser les mains sur la poitrine, le ventre et le bas-ventre. Par votre signature, vous vous déclarez d'accord avec mon approche."
De son point de vue par conséquent, l'écoulement du temps ainsi que le consentement maintenant éclairé de ses patients à ses pratiques ont supprimé tout intérêt public actuel à une mesure disciplinaire.

Enfin, le recourant conteste de toute façon avoir pratiqué les attouchements incriminés. Il se réfère à cet égard aux déclarations de certaines de ses patientes au cours de la procédure pénale et invoque la présomption d'innocence garantie par l'art. 6 par. 2 CEDH.
3.
3.1 En recours de droit public, le Tribunal fédéral est en principe lié par les constatations de fait de l'autorité cantonale, même lorsqu'il s'agit, comme en l'espèce, d'une atteinte grave à une liberté constitutionnelle. Une jurisprudence constante reconnaît en effet au juge du fait un large pouvoir d'appréciation dans ce domaine. Le Tribunal fédéral ne revoit que sous l'angle de l'arbitraire l'établissement des faits pertinents et l'appréciation des preuves (ATF 120 Ia 31 consid. 4b; 119 Ia 362 consid. 3a; 105 Ia 15 consid. 3; ZBl 85/1984 p. 131 consid. 3c; Kälin, op. cit., p. 77 s. et 171 ss).
3.2 En l'espèce, la démarche du recourant visant à obtenir le consentement éclairé de ses patients n'est pas mentionnée dans l'arrêt attaqué. Il ressort cependant du dossier que ce fait a été régulièrement allégué par le recourant, pièce à l'appui, devant le Département cantonal le 6 avril 2001 (et non 2002), lequel l'a pris en considération dans sa décision du 14 octobre 2002. Dans ces conditions, il sied d'en tenir compte dans le présent arrêt.

En revanche, il n'y a pas lieu de remettre en cause les constatations de fait de l'autorité intimée relatives aux attouchements imputés au recourant, car l'intéressé ne démontre pas que celles-ci seraient arbitraires. Dans le même sens, le recourant n'établit pas en quoi l'arrêt attaqué heurterait le principe de la présomption d'innocence

garanti par l'art. 6 par. 2 CEDH.
4.
Selon l'art. 27 Cst., la liberté économique est garantie (al. 1); elle comprend notamment le libre choix de la profession, le libre accès à une activité économique lucrative privée et son libre exercice (al. 2). Cette liberté protège toute activité économique privée, exercée à titre professionnel et tendant à la production d'un gain ou d'un revenu (cf. Message du Conseil fédéral du 20 novembre 1996 relatif à une nouvelle Constitution fédérale, in FF 1997 I p. 1 ss, p. 176), telle celle de médecin (cf. dans ce sens ATF 118 Ia 175 consid. 1).

Aux termes de l'art. 36 Cst., toute restriction d'un droit fondamental doit être fondée sur une base légale; les restrictions graves doivent être prévues par une loi; les cas de danger sérieux, direct et imminent sont réservés (al. 1); toute restriction d'un droit fondamental doit être justifiée par un intérêt public ou par la protection d'un droit fondamental d'autrui (al. 2); toute restriction d'un droit fondamental doit être proportionnée au but visé (al. 3); l'essence des droits fondamentaux est inviolable (al. 4).

En interdisant au recourant d'exercer l'activité de médecin pendant deux ans, le retrait mis en cause constitue une restriction grave à sa liberté économique (cf. dans ce sens Kälin, op. cit., p. 182) et doit reposer sur une loi au sens formel (cf. art. 36 al. 1 Cst.). Le Tribunal fédéral examine librement si tel est le cas et revoit de même avec plein pouvoir d'examen si l'exigence de l'intérêt public (cf. art. 36 al. 2 Cst.) et de la proportionnalité (cf. art. 36 al. 3 Cst.) sont respectées (cf. Kälin, op. cit., p. 176 s.).
4.1 La mesure incriminée se fonde sur l'art. 57 LS. Cette disposition permet de retirer l'autorisation de pratiquer la profession de médecin si les conditions de son octroi ne sont plus réunies ou s'il survient un motif de refus (al. 1 lettre a); il en va de même si son titulaire est incapable d'exercer sa profession ou s'il manque à ses devoirs professionnels (al. 1 lettre b); ce retrait peut porter sur une partie ou sur la totalité de l'autorisation, définitivement ou pour un temps déterminé (al. 2). Le retrait litigieux repose ainsi sur une base légale suffisante.
4.2 Il reste à examiner si la sanction querellée répond à un intérêt public et observe le principe de la proportionnalité.
4.2.1 A cet égard, il sied de relever que le retrait de l'autorisation de pratiquer comme médecin pendant une durée déterminée, en raison de la violation de devoirs professionnels, constitue une mesure disciplinaire qui relève du droit administratif cantonal.

Les mesures disciplinaires infligées à un membre d'une profession libérale soumise à la surveillance de l'Etat ont principalement pour but de maintenir l'ordre dans la profession, d'en assurer le fonctionnement correct, d'en sauvegarder le bon renom et la confiance des citoyens envers elle, ainsi que de protéger le public contre ceux de ses représentants qui pourraient manquer des qualités nécessaires. Les mesures disciplinaires ne visent pas, au premier plan, à punir le destinataire, mais à l'amener à adopter à l'avenir un comportement conforme aux exigences de la profession et à rétablir le fonctionnement correct de celle-ci. En ce sens, les sanctions disciplinaires se distinguent des sanctions pénales. De plus, le principe de la proportionnalité doit être examiné à l'aune des intérêts publics précités. Ainsi, le choix de la nature et de la quotité de la sanction doit être approprié au genre et à la gravité de la violation des devoirs professionnels et ne pas aller au-delà de ce qui est nécessaire pour assurer les buts d'intérêt public recherchés. A cet égard, l'autorité doit tenir compte en premier lieu d'éléments objectifs, à savoir des conséquences que la faute a entraînées pour le bon fonctionnement de la profession en
cause, et de facteurs subjectifs, tels que la gravité de la faute, ainsi que les mobiles et les antécédents de l'intéressé (ATF 108 Ia 230 consid. 2b; 106 Ia 100 consid. 13c p. 121; 98 Ib 301 consid. 2b; 97 I 831 consid. 2a; RDAT 2001 II 9 35 consid. 3c/bb; SJ 1993 221 consid. 4; Gabriel Boinay, Le droit disciplinaire dans la fonction publique et dans les professions libérales, RJJ 1998 p. 1 ss, spéc. nos 37 s. et 115; Oskar Henggeler, Das Disziplinarrecht der freiberuflichen Rechtsanwälte und Medizinalpersonen, thèse Zurich 1976, p. 68 s.).
4.2.2 En l'occurrence, il sied de considérer avec la cour cantonale, pour les motifs exposés tant dans le prononcé attaqué que dans le consid. 4b précité de l'arrêt du 29 novembre 2000 du Tribunal fédéral, que les faits reprochés à l'intéressé sont "assez graves" et qu'ils appellent un retrait de l'autorisation de pratiquer pendant une durée déterminée afin de sauvegarder, notamment, le bon renom de la profession et de protéger les patients de l'intéressé contre une atteinte à leur sphère intime pouvant être répréhensible. Contrairement à ce que soutient l'intéressé, un intérêt public à sanctionner son comportement subsiste. Toutefois, l'autorité cantonale a omis de

tenir compte de deux éléments dans l'appréciation de la durée de la sanction.

D'une part, il s'avère que le Département cantonal n'a statué que le 14 octobre 2002, alors qu'il disposait des déterminations de l'intéressé depuis le 6/9 avril 2001 (et non 2002), et qu'il n'a procédé à aucune opération nouvelle jusqu'au 31 juillet 2002, sans qu'un tel délai ne puisse s'expliquer par la nécessité d'attendre le prononcé pénal, celui-ci n'étant précisément pas déterminant. Force est ainsi de retenir que la mesure incriminée, pourtant initialement impérative et pressante au point de justifier aux yeux de l'autorité un retrait immédiat de l'autorisation jusqu'à droit connu au pénal, a désormais perdu une partie de l'importance qui pouvait lui être accordée sitôt après réception de l'arrêt du Tribunal fédéral du 20 novembre 2000. En ce sens, s'il n'est pas exclu qu'un retrait d'une durée de deux ans ait pu se légitimer à ce moment-là, tel n'est plus le cas aujourd'hui, sous réserve de nouveaux éléments aggravants.

D'autre part, le recourant a lui-même usé du temps qui lui a été alloué pour s'amender, notamment en faisant désormais signer à tous ses patients un formulaire expliquant le sens de sa démarche, afin de recueillir leur consentement éclairé, conformément à la remarque émise en ce sens par le Tribunal fédéral au consid. 4b/bb de son arrêt du 20 novembre 2000. Du reste, il n'apparaît pas en l'état que l'intéressé ait fait l'objet d'autres plaintes depuis 2000. Dans ces conditions, et même s'il n'est pas certain que la signature du paragraphe en cause suffise à exclure toute atteinte répréhensible au sentiment de pudeur, on doit reconnaître que le but visé par la sanction a déjà été réalisé dans une certaine mesure.

Tout bien considéré, il y a lieu de retenir qu'une mesure de retrait d'une durée de deux ans - sanction dont le Tribunal administratif admet lui-même qu'elle se situe "à la limite supérieure de la sévérité" - ne s'avère plus conforme au principe de proportionnalité. En tenant compte de l'écoulement du temps et de la situation actuelle, une sanction appropriée doit fixer une durée de retrait du droit de pratiquer sensiblement moins longue, qui n'excède pas neuf mois. Il appartient dès lors à l'autorité cantonale de définir une nouvelle durée de retrait dans cette limite, étant précisé qu'il lui est loisible de tenir compte d'éventuels faits nouveaux pertinents.
5.
Vu ce qui précède, le recours doit être admis dans la mesure où il est recevable et l'arrêt attaqué annulé. Le canton de Neuchâtel, dont l'intérêt pécuniaire n'est pas en cause, n'a pas à supporter les frais judiciaires (art. 156 al. 2 OJ). En revanche, il doit verser au recourant une indemnité à titre de dépens (art. 159 al. 1 OJ). Avec ce prononcé, la requête d'effet suspensif devient sans objet.

Par ces motifs, le Tribunal fédéral prononce:
1.
Le recours est admis dans la mesure où il est recevable et l'arrêt attaqué est annulé.
2.
Il n'est pas prélevé de frais judiciaires.
3.
Le canton de Neuchâtel versera au recourant une indemnité de 3'000 fr. à titre de dépens.
4.
Le présent arrêt est communiqué en copie au mandataire du recourant, ainsi qu'au Département de la justice, de la santé et de la sécurité et au Tribunal administratif du canton de Neuchâtel.
Lausanne, le 28 juillet 2003
Au nom de la IIe Cour de droit public
du Tribunal fédéral suisse
Le président: La greffière: