

Salariés protégés

SALARIÉS PROTÉGÉS – Licenciement pour motif personnel – Perte de confiance – Élément ne pouvant constituer en lui-même un motif de licenciement – Nécessité de rechercher des éléments présentant un caractère objectif – Comportement non fautif de l'intéressé ne pouvant être pris en compte qu'en raison du niveau élevé de responsabilités exercées.

CONSEIL D'ETAT (2^e sous-section)
21 décembre 2001

B.

Vu la requête sommaire et le mémoire complémentaire présentés pour M. B. demandant au Conseil d'Etat :

1°) d'annuler l'arrêt du 11 mai 2000 par lequel la Cour administrative d'appel de Nantes a rejeté sa requête tendant à l'annulation du jugement du tribunal administratif d'Orléans en date du 2 mai 1995 rejetant sa demande dirigée contre la décision de l'inspecteur du travail, de l'emploi et de la politique sociale agricoles du Loiret en date du 23 février 1994 autorisant la caisse de mutualité sociale agricole du Loiret à le licencier ;

2°) d'annuler ce jugement et cette décision ;

3°) de condamner l'Etat à lui verser la somme de 15 000 F pour les frais exposés par lui et non compris dans les dépens ;

Vu les autres pièces du dossier ;

Vu le code rural ;

Vu le code du travail ;

Vu le décret n° 82-397 du 11 mai 1982, modifié notamment par le décret n° 88-167 du 18 février 1988 ;

Vu le code de justice administrative ;

Considérant qu'aux termes de l'article 15 du décret du 11 mai 1982 relatif à l'organisation et au fonctionnement des services médicaux du travail en agriculture, dans ses dispositions, issues du décret du 18 février 1988 et applicables à la date de la décision contestée, qui régissent les sections de médecine du travail instituées par les caisses de mutualité sociale agricole en application des prescriptions de l'article 1000-2 du code rural, alors en vigueur : «... Le médecin du travail ne peut être nommé ou licencié que dans les conditions prévues à l'article 1012 du code rural ; en cas de désaccord entre le conseil d'administration et le comité de protection sociale des salariés agricoles, la nomination ou le licenciement du médecin du travail est prononcé, par application des dispositions de l'article 1023-1 du code rural, par le conseil d'administration sur décision conforme de l'inspecteur du travail prise après avis du médecin inspecteur régional du travail et de la main-d'œuvre...» ; qu'en vertu de ces dispositions, le médecin du travail bénéficie, dans l'intérêt des salariés et sous le contrôle du juge de l'excès de pouvoir, d'une protection particulière en cas de licenciement ;

Considérant que, lorsqu'une demande d'autorisation de licenciement d'un salarié bénéficiant d'une protection particulière est fondée sur des éléments qui se rattachent au comportement de l'intéressé et qui, sans caractériser l'existence d'une faute, rendraient impossible, selon l'employeur, la poursuite du contrat de travail, il appartient à l'inspecteur du travail et, éventuellement, au ministre compétent de rechercher, sous le contrôle du juge de l'excès de pouvoir, si ces éléments présentent un caractère objectif et si, en raison du niveau élevé des responsabilités exercées par le salarié, ils peuvent, eu égard à l'ensemble des règles applicables au contrat de travail, et compte tenu des atteintes susceptibles d'être portées au fonctionnement de l'organisme en cause, justifier légalement l'octroi d'une autorisation de licenciement ; qu'en revanche, la perte de confiance de l'employeur envers le salarié ne peut jamais constituer par elle-même un motif pouvant servir de base à une autorisation de licenciement ;

Considérant que M. B., recruté le 1^{er} juin 1988 par la caisse de mutualité sociale agricole du Loiret en qualité de médecin du travail, a fait l'objet d'une procédure de licenciement pour faute ; qu'à la suite du désaccord constaté entre le conseil d'administration de la caisse et le comité de protection sociale des salariés agricoles, l'inspecteur du travail, de l'emploi et de la politique sociale agricole du Loiret a autorisé ce licenciement par une décision du 23 février 1994 ;

Considérant que, pour rejeter la requête de M. B. tendant à l'annulation du jugement du tribunal administratif d'Orléans en date du 2 mai 1995 rejetant sa demande dirigée contre la décision du 23 février 1994, la cour administrative d'appel de Nantes s'est fondée sur ce que le comportement du requérant, caractérisé par de fréquents conflits avec la direction de la caisse de mutualité sociale agricole du Loiret et par une contestation systématique des décisions du médecin-chef responsable de la section de médecine du travail, était de nature à entraîner une perte de confiance de la part de l'employeur et à justifier l'octroi d'une autorisation de licenciement, compte tenu des fonctions exercées par M. B. ; qu'il résulte de ce qui a été dit ci-dessus que la cour, qui ne pouvait, au surplus, se fonder sur un motif différent de celui sur lequel la procédure de licenciement avait été diligentée, a commis une erreur de droit ; que, dès lors, et sans qu'il soit besoin d'examiner les autres moyens de la

requête, M. B. est fondé à demander l'annulation de l'arrêt attaqué ;

Considérant qu'aux termes de l'article L. 821-2 du code de justice administrative, lorsqu'il prononce l'annulation d'une décision d'une juridiction administrative statuant en dernier ressort, « le Conseil d'Etat peut... régler l'affaire au fond si l'intérêt d'une bonne administration de la justice le justifie » ; que, dans les circonstances de l'espèce, il y a lieu de régler l'affaire au fond ;

Considérant que, si la caisse de mutualité sociale agricole du Loiret a soutenu, dans sa demande d'autorisation de licenciement, que M. B. aurait commis une faute grave ayant pour effet de le priver de certaines indemnités légales et conventionnelles et si l'inspecteur du travail, de l'emploi et de la protection sociale agricoles du Loiret a estimé que les faits qu'il tenait pour établis ne caractérisaient pas l'existence d'une faute grave, cette autorité a exclusivement retenu, pour accorder pour faute l'autorisation sollicitée, des faits qui avaient été invoqués par l'employeur ; qu'ainsi, le moyen tiré de ce que l'inspecteur du travail se serait fondé sur un motif de licenciement différent de celui sur lequel reposait la demande d'autorisation, doit être écarté ;

Considérant qu'il ressort des pièces du dossier qu'à de nombreuses reprises, M. B. est entré en conflit tant avec la direction de la caisse de mutualité sociale agricole qu'avec le médecin-chef responsable de la section de médecine du travail ; qu'en particulier, il s'est opposé aux orientations définies par la caisse comme aux propositions du médecin-chef concernant le fonctionnement du service ; qu'il a fréquemment contesté l'autorité hiérarchique du médecin-chef, notamment en s'abstenant d'informer celui-ci de ses activités ; qu'ainsi, les faits retenus par l'inspecteur du travail à l'encontre du requérant, qui n'étaient pas entachés d'une inexactitude matérielle, étaient d'une gravité suffisante pour justifier l'octroi d'une autorisation de licenciement pour faute ;

Considérant qu'il résulte de ce qui précède que M. B. n'est pas fondé à soutenir que c'est à tort que, par le jugement attaqué, le tribunal administratif d'Orléans a rejeté sa demande tendant à l'annulation de la décision du 23 février 1994 autorisant son licenciement ;

Sur l'application des dispositions de l'article L. 761-1 du Code de justice administrative :

Considérant que les dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative font obstacle à ce que l'Etat, qui n'est pas la partie perdante dans la présente instance, soit condamné à payer la somme que M. B. demande pour les frais exposés par lui et non compris dans les dépens ; que, dans les circonstances de l'espèce, il n'y a pas lieu de condamner M. B. à payer à la caisse de mutualité sociale agricole du Loiret la somme que celle-ci demande sur le fondement des mêmes dispositions ;

DECIDE :

Article 1^{er} : L'arrêt de la cour administrative d'appel de Nantes en date du 11 mai 2000 est annulé.

Article 2 : La requête présentée par M. B. devant la cour administrative d'appel de Nantes et le surplus des conclusions de la requête présentée par M. B. devant le Conseil d'Etat sont rejetés.

(Mmes Imbert-Quaretta, rapp. - Prada Bordenave, comm. du gouv. - SCP Waquet, Farge, Hazan, SCP Delaporte, Briard, av.)

NOTE. – Récemment, le Conseil d'Etat et la Cour de Cassation ont été amenés à se prononcer sur ce motif de licenciement particulier qu'est la « perte de confiance ». La Cour de Cassation a décidé d'abandonner toute

référence à cette notion en ce qui concerne le licenciement des salariés de droit commun (1). Le Conseil d'Etat, compétent lorsque est en cause la légalité de la décision d'un inspecteur du travail autorisant le licenciement d'un salarié protégé (2), aurait pu aligner sa jurisprudence sur celle de la Cour de Cassation, comme le lui proposait la commissaire de gouvernement madame Prada-Bordenave (3). Sans suivre sur ce point les conclusions de cette dernière, il précise néanmoins, à l'occasion de l'affaire « B. », les conditions d'utilisation de la « perte de confiance » lors du licenciement d'un salarié protégé.

La perte de confiance demeure un motif de licenciement des salariés protégés. C'est dans la décision du Conseil d'Etat du 1^{er} avril 1992 « société Ladbroke Hôtels France » (4) que la « perte de confiance » est devenue un motif à part entière permettant d'autoriser le licenciement d'un salarié protégé. A l'origine, la jurisprudence du 5 mai 1976 « Safer d'Auvergne c/ Bernette » ne permettait le licenciement d'un salarié protégé que sur la base d'une faute (5). Assez rapidement les principes de l'arrêt « Bernette » ont été étendus à l'autorisation de licencier pour motif économique (6). Puis progressivement ces deux motifs ont été complétés par d'autres motifs qui, par nature, rendent impossible la poursuite du contrat de travail, et que C. Maugué et R. Schwarz (7) classent en deux grandes catégories : il peut s'agir soit de motifs liés à l'achèvement du contrat de travail, soit de motifs liés à l'incapacité objective de l'intéressé de poursuivre l'exécution du contrat de travail. C'est à ces derniers motifs qu'est venue s'ajouter la « perte de confiance » suite à la décision « société Ladbroke Hôtels France ». Ce sont les principes posés par cette dernière jurisprudence que le Conseil d'Etat est amené à préciser dans sa décision « B. » (8).

M. B. était médecin du travail. En raison de la protection qu'ils apportent aux salariés, les médecins du travail bénéficient en contrepartie d'une protection particulière en cas de licenciement. Les dispositions qui organisent en général la protection des médecins du travail sont codifiées aux articles R.241-31 et suivants du Code du travail. Celles qui organisent à l'époque des faits soumis au Conseil d'Etat la protection des médecins du travail en

agriculture le sont à l'article 1000-2 du code rural (désormais L. 717-3). En vertu de cet article, le médecin du travail ne peut être licencié que dans les conditions prévues à l'article 1012 du code rural. Il est prévu notamment qu'en cas de désaccord entre le conseil d'administration et le comité de protection sociale des salariés agricoles, le licenciement du médecin du travail ne peut être prononcé que par le conseil d'administration, sur décision conforme de l'inspecteur du travail, prise après avis du médecin inspecteur régional du travail et de la main d'œuvre (les dispositions générales relatives au licenciement des médecins du travail ont été modifiées par la loi de modernisation sociale – nouvel art. L. 241-6-2 C. Tr. – faisant de l'Inspection du travail un passage obligé quelle que soit la position adoptée par les représentants du personnel, cf. Rep. Min. n° 62260 L.S. Jur. 1^{er} mars 2002).

M. B. a été recruté par la caisse de mutualité sociale agricole du Loiret le 1^{er} juin 1988 en qualité de médecin du travail. Ses relations s'étant dégradées avec le médecin chef, une procédure de licenciement a été engagée à son encontre. Un désaccord ayant été constaté entre le conseil d'administration de la caisse et le comité de protection sociale des salariés agricoles, l'inspecteur du travail du Loiret, conformément aux dispositions du code rural, a autorisé son licenciement par décision du 23 février 1994. M. B. a saisi le tribunal administratif d'Orléans, qui par jugement du 2 mai 1995, a rejeté sa requête au motif qu'il s'opposait effectivement au médecin chef et aux orientations de la caisse. M. B. interjette appel devant la cour administrative d'appel de Nantes. Alors que personne dans l'affaire n'avait invoqué la perte de confiance, par sa décision du 11 mai 2000, elle rejette sa requête au motif que « son comportement était de nature à entraîner une perte de confiance de la part de l'employeur » et à justifier son autorisation de licenciement. Le Conseil d'Etat statue le 21 décembre 2001 et annule le jugement de la cour d'appel de Nantes (9).

La perte de confiance s'applique seulement à des salariés ayant des responsabilités élevées. Dans un premier temps, dans son considérant de principe, le Conseil d'Etat décide que « lorsqu'une demande d'autorisation de licenciement d'un salarié bénéficiant

(1) C. Cass., chambre sociale, 29 mai 2001 « société Dubois couvertures c/ M. C. », D. 2002 Jur. 921 n. A. Gardin et commentaire au rapport annuel de la C. Cass., Dr. Ouv. 2002 p. 386.

(2) Les conditions de leur licenciement sont codifiées aux articles L. 436-1 (loi n° 82-915 du 28 octobre 1982) et R. 436-1 du Code du travail.

(3) « Une autre solution serait simplement de changer la rédaction de vos décisions en faisant disparaître les mots "perte de confiance" » CJEG juin 2002 p. 370.

(4) CE 1^{er} avril 1992 « société Ladbroke Hôtels France », Leb. 149 ; AJDA, 1992.339 et s., chronique C. Maugué et R. Schwartz ; Dr. Soc., 1992.833 et s., D. Kessler ; D. 1994, somm. p.242, obs. D. Chelle et X. Prétot.

(5) Si la demande de licenciement est motivé par un comportement fautif, il appartient à l'inspecteur du travail, sous le contrôle du juge, de rechercher « si les faits reprochés au salarié sont d'une gravité suffisante pour justifier son licenciement... ; qu'en outre pour refuser l'autorisation sollicitée, l'autorité administrative a la faculté de retenir des motifs d'intérêt général relevant de son

pouvoir d'appréciation d'opportunité, sous réserve qu'une atteinte excessive ne soit pas portée à l'un ou l'autre des intérêts en présence ».

(6) Les conditions de ce dernier type de licenciement ont été posées par l'arrêt du CE du 18 février 1977 « Abellan » : « il appartient à l'inspecteur du travail... de rechercher, sous le contrôle du juge de l'excès de pouvoir, si la situation de l'entreprise justifie le licenciement du salarié, en tenant compte notamment de la nécessité des réductions envisagées d'effectifs et de la possibilité d'assurer le reclassement du salarié dans l'entreprise » Dr. Ouv. 1977 p. 216 concl. Dondoux n. Cohen.

(7) Chronique C. Maugué et R. Schwartz, AJDA, 1992, p.339 et s.

(8) Sur cette évolution, voir M. Miné, H. Rose, Y. Struillou « Le droit du licenciement des salariés protégés », 2^e éd., Economica, 2002, § 162 s.

(9) Il règle ensuite l'affaire au fond en décidant que les faits reprochés à M. B. « étaient d'une gravité suffisante pour justifier l'octroi d'une autorisation de licenciement pour faute ».

d'une protection particulière est fondée sur des éléments qui se rattachent au comportement de l'intéressé et qui, sans caractériser l'existence d'une faute, rendraient impossible, selon l'employeur, la poursuite du contrat de travail, il appartient à l'inspecteur du travail... de rechercher, sous le contrôle du juge de l'excès de pouvoir, si ces éléments présentent un caractère objectif et si, en raison du niveau élevé des responsabilités exercées par le salarié, ils peuvent, eu égard à l'ensemble des règles applicables au contrat de travail, et compte tenu des atteintes susceptibles d'être portées au fonctionnement de l'organisme en cause, justifier légalement l'octroi d'une autorisation de licenciement ».

Le Conseil d'Etat confirme sa jurisprudence antérieure qui n'applique la perte de confiance qu'aux emplois supérieurs dans la hiérarchie de l'entreprise (10). Il n'a pas consacré, comme le lui proposait le commissaire du gouvernement, la notion de « *cadre dirigeant* ». Il préfère se référer à la formule plus souple « *du niveau élevé des responsabilités exercées par le salarié.* » Le Conseil d'Etat n'a jusqu'à présent admis la légalité du motif tiré de la perte de confiance que pour les salariés exerçant des fonctions de responsabilité. En l'occurrence pour un directeur de société (CE 29 juillet 1994 « *Beauthéac* ») (11) ou pour le secrétaire général d'une association (CE 31 janvier 2001 « *Gendre* ») (12). Ce motif étant exclu pour le personnel chargé de tâches d'exécution, en l'occurrence pour un poste d'assistante (CE 14 juin 1996 « *SEMADER* ») (13), ou pour le croupier chef de tables d'un casino (CE 21 août 1996 « *M. Guelfacci* ») (14) ou bien encore pour un portier (CE 11 juin 1999 « *Société Les grands moulins de Strasbourg* ») (15).

La perte de confiance doit désormais objectivement reposer sur des éléments extérieurs à l'appréciation subjective de l'employeur. Dans un deuxième temps, le Conseil d'Etat décide « *qu'en revanche la perte de confiance ne peut jamais constituer en elle-même un motif pouvant servir de base à une autorisation de licenciement.* » En cela il ne suit pas les conclusions du commissaire du gouvernement, qui proposait l'abandon pur et simple de toute référence à la notion de « *perte de confiance.* »

Mme Prada-Bordenave constate que, dans ses décisions, le Conseil d'Etat relève avec soin les désaccords entre

l'employeur et le salarié, ainsi que leurs manifestations concrètes, et qu'il met clairement en évidence le blocage du fonctionnement de l'entreprise qui en résulte. Elle conclue sur ce point, « *vous n'avez, à vrai dire, jamais songé à permettre le licenciement de représentants du personnel pour de simples motifs psychologiques se rattachant à l'intime conviction de l'employeur.* » C'est justement parce qu'elle faisait « *la part trop belle aux sentiments de l'employeur* » que la Cour de Cassation a abandonné toute référence à la perte de confiance. La commissaire du gouvernement met par conséquent l'accent sur le peu de légitimité actuelle de la jurisprudence du Conseil d'Etat, « *si vous conservez votre jurisprudence sans tenir compte de l'évolution de celle qui concerne le licenciement des salariés de droit commun, la doctrine... ainsi que les praticiens et les salariés protégés eux-mêmes risquent de considérer que le Conseil d'Etat chargé de veiller à la mise en œuvre de la protection exceptionnelle des représentants du personnel, fait pourtant application aux salariés protégés d'un régime juridique moins favorable que celui qui est désormais appliqué aux salariés ordinaires.* » Malgré la pertinence de cette argumentation le Conseil d'Etat préfère aligner sa décision sur une jurisprudence plus ancienne de la Cour de Cassation du 29 novembre 1990 « *Mme Fertray c/ établissements Wagner et Cie* » (16) : « *attendu qu'un licenciement pour une cause inhérente à la personne du salarié doit être fondé sur des éléments objectifs ; que la perte de confiance alléguée par l'employeur ne constitue pas en soi un motif de licenciement.* » Il exige désormais, en plus de la perte de confiance de la part de l'employeur, que des « *éléments objectifs* » imputables au comportement du salarié nuisent au fonctionnement de l'entreprise.

La prise en compte de ces éléments objectifs permet de contrebalancer la grande subjectivité à laquelle conduit nécessairement la perte de confiance (17). La perte de confiance n'est pas en elle-même une cause de licenciement, elle justifie la rupture du contrat de travail si elle est fondée sur des éléments objectifs. Le Conseil d'Etat mettait déjà en pratique un tel raisonnement (18), sans se référer expressément, comme la Cour de cassation, à des « *éléments objectifs* ». Désormais, les juridictions administratives devront constater si le motif de licenciement est fondé sur des « *éléments objectifs* »

(10) X. Prétot, observation sous l'arrêt du CE 16 juin 1995 « *Comité d'amélioration du logement (CAL) PACT ARIM de Seine-et-Marne* » AJDA, 1995, p. 854 et s. ; l'auteur considère que de la part du Conseil d'Etat « *cette interprétation est pour le moins réductrice de la notion de perte de confiance.* »

(11) CE 29 juillet 1994 « *Beauthéac* », Req n° 121212.

(12) CE 31 janvier 2001 « *Gendre* », Req n° 212015.

(13) CE 14 juin 1996 « *Société d'économie mixte d'aménagement, de développement et d'équipement de La Réunion* », Req n° 167891.

(14) CE 21 août 1996 « *Guelfacci* », Req n° 161909.

(15) CE 11 juin 1999 « *société "les grands moulins de Strasbourg"* », Req n° 189219.

(16) Dr. Ouv. 1991 p. 66 ; D. 1991, p. 190 et s. note J. Pélissier.

(17) F. Gaudu, « *le licenciement pour perte de confiance* », Dr. Soc., 1992, p. 33 : « *la perte de confiance est, par définition, un état d'esprit, une opinion, bref un phénomène subjectif. Ce*

phénomène subjectif, cette opinion, peut se fonder sur des éléments objectifs. Ce qui est certain en tous cas, c'est qu'il ne constitue pas "en soi" (c'est-à-dire abstraction faite des éléments objectifs sur lesquels il peut le cas échéant se fonder) un motif de licenciement ». L'auteur précise ce qu'il faut entendre par « *éléments objectifs* » p. 35 : « *des éléments extérieurs à la subjectivité de l'employeur.* »

(18) Pour ne citer qu'un arrêt récent, CE 21 janvier 2001 « *Gendre* » : « *Que les relations entre M. Gendre et le président de l'association dont il était le secrétaire général s'étaient gravement détériorées, que l'intéressé s'était abstenu à plusieurs reprises et sans motif d'assister aux réunions du bureau de l'association, qu'invité de manière réitérée à justifier de ses absences au travail, il avait refusé de le faire, et que son comportement professionnel perturbait le fonctionnement de l'association, la Cour a pu légalement déduire de ces énonciations que l'attitude ainsi adoptée par M. Gendre dans l'exercice de ses fonctions était de nature à justifier la perte de confiance invoquée à son égard par l'employeur.* »

imputables au salarié qui perturbent le fonctionnement de l'organisme employeur. Cela pourrait avoir pour conséquence d'entraîner des obligations supplémentaires pour l'employeur. Le Conseil d'Etat aura certainement dans l'avenir l'occasion de préciser s'il fait sienne la motivation d'un arrêt du 26 janvier 2000 (19) de la Cour de Cassation : « *qu'en visant dans la lettre de licenciement, la perte de confiance, l'employeur a satisfait aux exigences de l'article L. 122-14-2 dès lors que le licenciement est effectivement motivé par cette perte de confiance ; qu'il appartient à l'employeur, compte tenu de ce qu'il s'agit d'un grief subjectif de justifier sa perte de confiance par des éléments objectifs qui n'ont pas à figurer dans la lettre elle-même, mais que l'employeur doit soumettre à l'appréciation du juge comme fondement du motif de licenciement allégué* ».

Certes le Conseil d'Etat contribue à un meilleur encadrement juridique de la notion de «perte de confiance»

mais il aurait pu faire preuve d'une audace supplémentaire en décidant que la perte de confiance envers le salarié ne peut jamais constituer un motif pouvant servir de base à une autorisation de licenciement. Il se serait inscrit directement dans la lignée de la dernière jurisprudence de la chambre sociale de la Cour de Cassation du 29 mai 2001 (20) qui a décidé que « *la perte de confiance de l'employeur ne peut jamais constituer en tant que telle une cause de licenciement même quand elle repose sur des éléments objectifs ; que seuls ces éléments objectifs peuvent le cas échéant constituer une cause de licenciement mais non la perte de confiance qui peut en résulter pour l'employeur* ».

Fabrice Reneaud
Maître de conférences en droit public
Université de Toulouse Le Mirail

(19) C. Cass., chambre sociale, 26 janvier 2000, « Mme Verrier c/ société Casino France », Pourvoi n° 97-43047.

(20) C. Cass., chambre sociale, 29 mai 2001 « Société Dubois couvertures c/ M. C. » ; dans le même sens, C. Cass., chambre sociale, 9 janv. 2002 Dr. Ouv. 2002 p. 363.