

Fiche pratique

LE DROIT DE GRÈVE DANS LA FONCTION PUBLIQUE TERRITORIALE

« Les agents publics exercent le droit de grève dans le cadre des lois qui le réglementent. » Article L114-1 du CGFP

Le droit de grève des agents de la fonction publique territoriale est un droit constitutionnellement reconnu, cependant, il doit être nécessairement concilié avec d'autres principes, notamment celui de la continuité du service public.

La mise en œuvre de cette liberté fondamentale face à l'organisation des services publics a donc fait l'objet d'une attention toute particulière du juge administratif, qui a dû opérer un véritable équilibre entre ces deux intérêts.

Pour certains services publics relevant de la compétence des collectivités territoriales, la loi n°2019-828 du 6 août 2019 a introduit la possibilité de fixer, par accord négocié, les conditions permettant de garantir la continuité de ces services et, par conséquent, les conditions d'organisation en cas de grève. Ces mêmes dispositions précisent les modalités d'exercice du droit de grève dans les services publics concernés (articles L.141-1, L.141-2 et L.114-7 à L.114-10 du code général de la fonction publique).

Les collectivités locales doivent s'appuyer sur un corpus jurisprudentiel afin d'organiser les services en période de grève. L'objectif de cette présente note est de faciliter la prise de décision de l'autorité territoriale afin qu'elle puisse à son tour, assurer le respect du droit de grève des agents et maintenir la continuité du service public.

1. Les conditions d'exercice du droit de grève par les agents

1.1. Définition du droit de grève

L'exercice du droit de grève est caractérisé par la cessation collective et concertée du travail, pour la défense des intérêts professionnels, ou en vue d'appuyer des revendications professionnelles.

Par conséquent, le droit de grève doit nécessairement réunir trois éléments :

- La cessation complète du travail ;
- La cessation collective et concertée du travail ;
- L'existence des revendications ;

A défaut d'un de ces éléments, la grève est qualifiée d'illégale par le juge et l'agent s'expose à des sanctions disciplinaires.

1.2. Les modalités d'exercice du droit de grève

Sauf dispositions législatives contraires¹, les agents n'ont pas à se déclarer gréviste à l'avance. Même si le préavis de grève est une condition d'exercice du droit de grève, il ne lie pas le personnel.

De la même manière, **aucun engagement ne peut priver le salarié du droit de faire grève.** Par exemple, si l'employeur décide de faire un recensement préalable à la grève afin de savoir combien de personnes souhaitent participer au mouvement, les agents ne sont pas dans l'obligation de déclarer leur position. S'ils le font, ils ne seront pas liés par ces déclarations le jour de la grève (Cour de Cassation, arrêt du 23/06/2006, n° 01-40.289).

De plus, est considérée comme étant licite la participation d'un agent à un mouvement de grève postérieurement à la date et à l'heure fixées par le préavis de grève.

1.3. Les cas particuliers d'organisation du droit de grève

1.3.1. Le service minimum

La notion de **service minimum** – introduit par le droit de l'Union européenne – est spécifique à certains services publics, auxquels s'appliquent des règles particulières en matière d'exercice du droit de grève.

Les services concernés par la mise en place du service minimum sont énumérés par la loi :

- L'accueil des élèves des écoles maternelles et élémentaires pendant le temps scolaire (loi n° 2008-790 du 20/08/2008 et article L133-1 et suivants du Code de l'éducation) ;
- Le service public de la radio et de la télévision (loi n° 86-1067 du 30/09/1986) ;
- Les services de la navigation aérienne (loi n° 84-1286 du 31/12/1984).

¹ Dans certains services publics (transports et éducation), les agents doivent se déclarer gréviste 48 heures avant leur participation personnelle au mouvement de grève : L1324-7 du Code des transports et L133-4 du Code de l'éducation.

Sans qu'il soit considéré comme un « service minimum » en droit français, les services des transports à caractère non-touristique présentent aussi des particularités dans la mise en œuvre du droit de grève. Les collectivités publiques, leurs groupements ou leurs syndicats doivent donc avoir une attention toute particulière lorsqu'un mouvement de grève se déclare dans ce domaine.

Article L1324-1 et suivants du Code des transports

1.3.2. La négociation d'un accord local

En application de l'article L.114-7 du code général de la fonction publique, l'autorité territoriale et les organisations syndicales qui disposent d'au moins un siège dans les instances de participation des fonctionnaires (CAP, CT, CHSCT) peuvent engager des négociations en vue de la signature d'un accord.

La conclusion de cet accord entraîne plusieurs conséquences sur l'exercice du droit de grève.

Objectif de l'accord

Cet accord vise à assurer la continuité des services publics dont l'interruption en cas de grève des agents publics participant directement à leur exécution contreviendrait à la continuité du service public et au respect de l'ordre public.

Il s'agit de services limitativement énumérés, assurant la salubrité publique, ou répondant aux besoins essentiels des usagers :

- Collecte et de traitement des déchets des ménages,
- Transport public de personnes,
- Aide aux personnes âgées et handicapées,
- Accueil des enfants de moins de trois ans,
- Accueil périscolaire,
- Restauration collective et scolaire.

L'accord détermine les fonctions et le nombre d'agents indispensables ainsi que les conditions dans lesquelles, en cas de perturbation prévisible de ces services, l'organisation du travail est adaptée et les agents présents au sein du service sont affectés. Cet accord est approuvé par l'assemblée délibérante.

A défaut de conclusion d'accord dans un délai de douze mois après le début des négociations, les services, les fonctions et le nombre d'agents indispensables afin de garantir la continuité du service public sont déterminés par délibération de l'organe délibérant.

L'obligation de déclaration de l'intention d'être gréviste

Conformément à l'article L.114-9 du code général de la fonction publique, pour les agents des services limitativement énumérés ci-dessus, dans le cas où un préavis de grève a été déposé, ils devront informer l'autorité territoriale de leur intention de participer à la grève, en vue de l'organisation du service public et de l'information des usagers.

Cette information doit être transmise au plus tard 48 heures avant de participer à la grève, ces 48 heures devant comprendre au moins un jour ouvré.



Les informations issues de ces déclarations individuelles ne peuvent être utilisées que pour l'organisation du service durant la grève et sont couvertes par le secret professionnel. Leur utilisation à d'autres fins ou leur communication à toute personne autre que celles désignées par l'autorité territoriale comme étant chargées de l'organisation du service est passible des peines prévues en cas d'atteinte au secret professionnel (art. 226-13 du code pénal).

L'agent qui a déclaré son intention de participer à la grève et qui renonce à y prendre part, de même que l'agent qui participe à la grève et qui décide de reprendre son service, en informe l'autorité territoriale au plus tard 24 heures avant l'heure prévue de sa participation ou de sa reprise afin que celle-ci puisse l'affecter sur des missions.

Ces obligations d'information ne sont pas requises lorsque la grève n'a pas lieu ou lorsque la reprise de service est consécutive à la fin de la grève.



Selon l'avis du Conseil constitutionnel n° 2019-790 DC en date du 1er août 2019, l'obligation de déclaration individuelle de grève n'interdit pas à un agent de « rejoindre un mouvement de grève déjà engagé et auquel il n'avait pas initialement l'intention de participer, ou auquel il aurait cessé de participer, dès lors qu'il en informe l'autorité territoriale au plus tard 48 heures à l'avance ».

L'agent qui n'a pas informé son employeur de son intention de participer à la grève ou qui n'a pas exercé son droit de grève dès sa prise de service, dans les conditions prévues ci-dessus est passible de sanction disciplinaire.



Cette sanction disciplinaire peut également être prise à l'encontre de l'agent qui, de façon répétée, n'a pas informé son employeur de son intention de renoncer à participer à la grève ou de reprendre son service.

1.3.3. La limitation du droit de grève

L'article L.114-9 du code général de la fonction publique dispose également que, lorsque l'exercice du droit de grève en cours de service peut entraîner un risque de désordre manifeste dans l'exécution du service, l'autorité territoriale peut imposer aux agents ayant déclaré leur intention de participer à la grève d'exercer leur droit dès leur prise de service et ce jusqu'à son terme.

Cette disposition a pour objectif de prévenir le risque de désordre manifeste occasionné par la grève en cours de service.

Cette faculté dont dispose l'autorité territoriale n'est pas subordonnée à la conclusion de l'accord visant à assurer la continuité dans certains services publics, ni limitée par les termes du préavis de grève déposé

Conseil d'Etat 20 déc. 2019 n°436794

« Il résulte de ces dispositions que l'autorité territoriale peut exiger des agents exerçant leur fonction dans les services d'accueil périscolaire ou de restauration scolaire, et ayant déclaré leur intention de participer à la grève, qu'ils exercent ce droit dès leur prise de service et jusqu'à son terme, dans le cas où l'interruption soudaine du service en cours d'exécution est susceptible de susciter un « désordre manifeste » dans l'exécution de ce service, sans que cette faculté instituée par la loi soit subordonnée à la conclusion de l'accord mentionné au I de ces dispositions, ni davantage limitée par les termes du préavis de grève déposé. »

2. L'action de l'administration face à la grève

2.1. Le principe de proportionnalité et l'intervention limitée de l'administration

L'Administration qui est confrontée à un mouvement de grève à l'obligation d'assurer la continuité des services publics, cependant, cette obligation doit être tempérée au regard du droit de grève. Ainsi, **il est nécessaire que les mesures prises par l'autorité administrative respectent le principe de proportionnalité entre ces deux intérêts.**

De ce fait, les mesures limitant l'exercice du droit de grève qui présentent un caractère général et absolu sont interdites par le juge ; par exemple :

- La décision d'un directeur d'un centre hospitalier d'interdire l'exercice du droit de grève à 650 agents, sur les 958 figurant au plan de travail pour la journée est illégale, car l'effectif des 650 agents est jugé supérieur à celui nécessaire à un fonctionnement suffisant des services (Conseil d'Etat (CE), arrêt du 07/01/1976, n° 92162) ;
- De la même manière, la réquisition par le président du CCAS, de la totalité des personnels des crèches et mini-crèches municipales est illégale en tant qu'elle porte une atteinte excessive au droit de grève des agents (Tribunal administratif (TA) de Rennes, décision du 01/07/2004, n° 02885).

De plus, le pouvoir de réglementation de l'exercice du droit de grève doit répondre à des conditions limitées. Outre le fait que l'Administration doit utiliser de manière proportionnée cette compétence, elle ne doit le faire **que pour des nécessités liées à la conservation des installations et du matériel, par la préservation de la sécurité physique des personnes, par l'exigence du bon fonctionnement des services indispensables à l'action gouvernementale, ou par l'ordre public.**

Sont donc considérées comme illicites les mesures qui ne répondent pas à ces nécessités, par exemple, l'arrêté réquisitionnant certains agents du service de restauration scolaires grévistes pour assurer le service des repas pour la journée est annulé, car la grève n'est pas de nature à compromettre la continuité d'un service public universel (Cour administrative d'appel (CAA) de Marseille, arrêt du 13/12/2005, n° 01MA00258).

2.2. Les moyens d'intervention de l'administration

2.2.1. L'élaboration d'un règlement intérieur

Dans un premier temps, il est conseillé aux collectivités d'organiser l'exercice du droit de grève par le biais d'une mesure collective, hors d'une période de grève déterminée et imminente. Il s'agit ici, de mettre en place des mesures de prévention en cas de conflit social, en **déterminant les procédures à adopter, la qualité et le nombre de postes nécessaires afin d'assurer un service minimum.** Bien évidemment, dans une démarche de conciliation et de prévention de ces conflits, il est largement conseillé de préparer ce projet avec les organisations syndicales.

Le règlement intérieur ou le protocole d'accord ainsi élaboré, doit être soumis préalablement pour avis au Comité Social Territorial (CST), pour qu'il soit ensuite adopté.

2.2.2. L'assignation ou la désignation des agents grévistes

Communément nommée « réquisition »², la désignation permet à l'autorité compétente de désigner de manière individuelle, le personnel devant assurer son service. **Généralement, cette procédure se matérialise par un acte administratif, c'est-à-dire : un arrêté individuel ou une lettre. Elle devra donc être motivée et régulièrement notifiée.**

De plus, la jurisprudence administrative a précisé certaines modalités d'exercice de la désignation des agents par l'autorité :

- L'assignation peut intervenir après le début de la grève (TA de Rouen, décision du 20/10/1999, n° 96181 et 96190) ;
- La décision de désignation précise les activités pour lesquelles le service doit être maintenu, toutefois, le personnel désigné peut également effectuer des activités courantes, compte tenu de l'impossibilité technique de les différencier des activités mentionnées dans la décision (TA de Rouen, décision du 20/10/1999, n° 96181 et 96190).

2.2.3. Les mesures relatives aux agents non-grévistes

Il est possible pour l'administration de modifier les missions des agents non-grévistes, en fonction des priorités opérationnelles. Il s'agit d'une mesure d'ordre intérieur, qui ne peut donc pas faire l'objet d'un recours pour excès de pouvoir (CE, arrêt du 6/12/1996, n° 177948).

De plus, il est possible de verser **aux agents non-grévistes**, des primes dont les conditions légales sont remplies et qui sont habituellement versées aux agents appelés à travailler ce jour-ci (CE, arrêt du 25/07/2007, n° 292730).

2.2.4. Le recours au personnel de remplacement

Dans le cadre d'un Service Public Administratif (SPA), il est possible pour l'autorité de recourir à un personnel de remplacement. Naturellement, il est nécessaire de respecter les exigences du juge (*cf. supra*) : **le remplacement n'est possible que pour assurer un service continu.**

Le remplacement se formalise par la rédaction d'un contrat de droit public et ce n'est qu'en cas **de circonstances exceptionnelles**, que l'administration peut recourir à des contrats de droit privé, notamment par le biais d'entrepreneurs de travail temporaire (arrêt du 18/01/1980, n° 98NC01080).

En ce qui concerne **les Services Publics Industriels et Commerciaux (SPIC)**, il est interdit de conclure un contrat pour remplacer un salarié dont le contrat est suspendu à la suite d'un conflit collectif de travail (L1242-6 et L1251-10 du Code du travail).

² La réquisition est une compétence attribuée au préfet – L2215-1 du CGCT.

3. Les effets de l'exercice du droit de grève pour les agents

3.1. L'absence de conséquence sur la situation statutaire de l'agent

La grève n'a **aucun effet sur la situation statutaire de l'agent**, par conséquent, l'employeur ne peut pas prendre des mesures discriminatoires en matière de rémunération et d'avantages sociaux (CE, arrêt du 12/11/1990, n° 42875 et CE, arrêt du 01/02/1963, *Ministre des armées contre sieur Audibert et autres*).

Par conséquent, les jours de grève n'ont **aucune incidence sur le calcul des jours de congés annuels**.

Toutefois, **l'exercice du droit de grève a une conséquence dans le calcul des jours de Réduction du Temps de Travail (RTT)**. En effet, l'agent n'étant pas à la disposition de l'employeur, cette période ne peut pas être considérée comme du temps de travail effectif et ne peut donc pas être prise en compte au titre de la RTT (Article 2 du décret du 25/08/2000, n° 2000-815 - [Circulaire RDFS1710891C du 31 mars 2017](#)).

Enfin, il est **interdit de sanctionner un agent qui participerait à une grève régulière**. Néanmoins, une cessation de travail qui ne présente pas le caractère d'une grève, justifie la mise en œuvre une procédure de sanction disciplinaire (CE, arrêt du 20 janvier 1967, n° 66321 et 66322).

3.2. La retenue sur salaire pour service non fait

3.2.1. La nature de la retenue

L'exercice du droit de grève ne fait pas obstacle au principe selon lequel **l'absence de service fait donne lieu à une retenue sur rémunération** (Articles L.712-1 à L.713-2 du code général de la fonction publique).

Cette retenue ne présente pas de caractère disciplinaire, il s'agit seulement d'une simple mesure comptable qui n'est soumise à aucune procédure particulière (CE, arrêt du 18/04/1980, n° 10892).

Il est toutefois précisé **qu'aucune mention de participation à une grève ne doit être portée sur le bulletin de paie de l'agent** (Principe issu de l'article R3243-4 du Code du travail).

3.2.2. La notion de service non fait

La collectivité doit organiser un moyen de vérification du service fait afin de constater ou non la présence des agents. Ainsi, l'employeur peut recenser les absences et demander aux personnels présents de remplir des états de service.

Un agent **bénéficiant d'une décharge totale d'activité de service n'a aucune obligation de service à l'égard de l'administration**. Cette dernière n'a pas à lui demander s'il a participé à la grève et ne peut en aucun cas, considérer que son silence justifie une retenue sur rémunération (TA de Paris, décision du 07/05/1997, n° 9214886-5).

Dans un arrêt, le Conseil d'Etat a estimé que dès lors qu'un agent fait grève pendant plusieurs jours consécutifs, **les retenues sur rémunération s'opèrent sur toutes les journées comprises du premier jour inclus au dernier jour inclus où cette absence de service fait est constatée**. Cette règle doit s'appliquer, même si durant certaines de ces journées, cet agent n'avait, pour quelque cause que ce soit, aucun service à accomplir (CE, arrêt du 07/07/1978, n° 03918).



L'application de cette jurisprudence est remise en cause au sein de la Fonction Publique Territoriale (FPT), car, en l'espèce, l'agent relevait de la Fonction Publique d'Etat (FPE) dont la règle de la retenue sur rémunération – le trentième indivisible – n'est pas la même.

Exemple, dans la FPT : un agent à des obligations de service le lundi, mardi et jeudi. Or, un mouvement de grève est déclaré du lundi au jeudi et l'agent y participe. Il n'est pas possible pour la collectivité de retenir le salaire de l'agent pour le mercredi, car il n'avait aucune obligation de service auprès de son employeur.

3.2.3. Le mode de calcul de la retenue

Le mode de calcul de la retenue est déterminé par le principe de proportionnalité, en fonction de la participation de l'agent au mouvement de grève.

Par exemple, la retenue d'un agent à temps complet qui fait grève :

- Pendant 1 heure, sera de $1/151,67$ de la rémunération mensuelle ;
- Durant une journée, sera de $1/30^{\text{ème}}$ de la rémunération mensuelle quel que soit le nombre d'heures effectuées.

L'assiette de la retenue se compose :

- Du traitement ;
- De l'indemnité de résidence ;
- Des primes et indemnités (dont l'indemnité compensatrice) diverses versées aux fonctionnaires en considération du service qu'ils ont accompli (CE, arrêt du 11 juillet 1973, n° 88921).

Par conséquent, les primes versées annuellement sont incluses dans l'assiette de calcul de la retenue (CE, arrêt du 22/03/1989, n° 71710). Elles devront cependant être ramenées à un équivalent moyen mensuel afin de calculer le montant à retenir.

La retenue ne peut excéder la part saisissable de la rémunération.

L'administration peut procéder à cette retenue ultérieurement sous réserve que le montant de celle-ci soit calculé sur la rémunération du mois pendant lequel l'agent a fait grève.

Exemple : un agent fait grève le 31 janvier. L'administration procède à la retenue en février mais prendra en compte $1/30^{\text{ème}}$ de la rémunération de janvier.