

Fiche pratique

# LA GESTION DES AGENTS EXERÇANT UNE ACTIVITÉ SYNDICALE

## Références juridiques :

- Code général de la fonction publique (notamment ses articles L.113-1, L.113-2 et L.211-1 à L.227-4)
- Loi n° 2010-751 du 5 juillet 2010 relative à la rénovation du dialogue social et comportant diverses dispositions relatives à la fonction publique ayant renforcé les garanties de carrière de ces agents.
- Loi n° 2016-483 du 20 avril 2016 relative à la déontologie et aux droits et obligations des fonctionnaires
- Décret n° 85-397 du 3 avril 1985 relatif à l'exercice du droit syndical dans la fonction publique territoriale abrogé par le décret n°2024-1038 du 6 novembre 2024 et codifié au sein du Code Général de la Fonction Publique.
- Décret n° 85-447 du 23 avril 1985 relatif à la mise à disposition auprès d'une organisation syndicale en application de l'article 100 de la loi du 26 janvier 1984 abrogé par le décret n°2014-1624 du 24 décembre 2014.
- Décret n° 85-552 du 22 mai 1985 relatif à l'attribution aux agents de la Fonction Publique Territoriale du congé pour formation syndicale abrogé par le décret n°2024-1038 du 6 novembre 2024 et codifié au sein du Code Général de la Fonction Publique.
- Décret n° 2016-1624 du 29 novembre 2016 relatif à la formation et aux autorisations d'absence des membres représentants du personnel de la fonction publique territoriale des instances compétentes en matière d'hygiène, de sécurité et de conditions de travail
- Décret n° 2016-1626 du 29 novembre 2016 pris en application de l'article 61-1 du décret n° 85-603 du 10 juin 1985 relatif à l'hygiène et à la sécurité du travail ainsi qu'à la médecine professionnelle et préventive dans la fonction publique territoriale
- Décret n° 2017-1419 du 28 septembre 2017 relatif aux garanties accordées aux agents publics exerçant une activité syndicale abrogé par le décret n°2024-1038 du 6 novembre 2024 et codifié au sein du Code Général de la Fonction Publique.
- Circulaire du 20 janvier 2016 relative à l'exercice du droit syndical dans la Fonction Publique Territoriale.
- Circulaire du 26 décembre 2016 relative aux modalités de mise en œuvre du congé pour formation et du crédit de temps syndical accordés, pour l'exercice de leurs missions, aux représentants du personnel

L'exercice du droit syndical dans la Fonction Publique Territoriale concerne l'ensemble des fonctionnaires, titulaires et stagiaires, les agents contractuels exerçant dans une collectivité territoriale ou un établissement public à caractère administratif, y compris les agents détachés auprès d'une collectivité ou d'un établissement et ceux mis à disposition.

Aux termes de l'article L.113-1 à L.113-2 du code général de la fonction publique, le droit syndical est garanti aux fonctionnaires. Les intéressés peuvent librement créer des organisations syndicales, y adhérer et y exercer des mandats. Ces organisations peuvent ester en justice. Elles peuvent se pourvoir devant les juridictions compétentes contre les actes réglementaires concernant le statut du personnel et contre les décisions individuelles portant atteinte aux intérêts collectifs des fonctionnaires.

Si la reconnaissance du droit syndical dans la Fonction Publique Territoriale date de 1952, la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 en a également réaffirmé le principe et fixé, avec ses décrets d'application, les conditions d'exercice. Elle définit notamment les moyens matériels et humains disponibles pour exercer ce droit.

Plusieurs textes sont venus préciser et renforcer les droits des agents exerçant une activité syndicale.

# Sommaire

<b>1. Les crédits de temps ouverts aux agents.....</b>	<b>4</b>
1.1. Les réunions d'information .....	4
1.1.1. Réunions syndicales à l'initiative de toutes les Organisations Syndicales (OS).....	4
1.1.2. Réunions d'information à l'initiative d'OS représentatives .....	4
1.1.3. Réunions spéciales durant une campagne électorale.....	4
1.1.4. Dispositions communes à ces trois types de réunions d'information .....	4
1.2. Les réunions statutaires .....	5
1.2.1. Les réunions des articles R214-39 et R214-40 du Code Général de la Fonction Publique...	5
1.2.2. Les réunions de l'article R214-43 du Code Général de la Fonction Publique .....	5
1.2.3. Les dispositions communes aux réunions statutaires (articles 214-39, 214-40 et R214-43) .	7
1.3. Les réunions de certaines instances.....	9
1.4. Les crédits de temps « Hygiène et sécurité ».....	9
1.5. Les Décharges d'Activité de Service (DAS).....	10
1.6. Le congé pour formation syndicale .....	11
1.7. Le détachement auprès d'une organisation syndicale.....	12
1.8. La mise à disposition.....	12
<b>2. Les droits généraux de l'agent exerçant une activité syndicale .....</b>	<b>12</b>
2.1. L'interdiction d'une discrimination pour motif syndical .....	12
2.2. La protection du dossier individuel de l'agent.....	13
<b>3. La gestion d'un agent en décharge d'activité de service .....</b>	<b>14</b>
3.1. Absence de contrôle .....	14
3.2. Situation statutaire des agents déchargés.....	14
3.3. Garanties de carrière spécifiques aux agents déchargés.....	14
3.3.1. Avancement .....	15
3.3.2. Rémunération .....	16
3.3.3. Action sociale.....	17
3.3.4. Evaluation.....	17
3.4. Les limites de l'agent exerçant une activité syndicale.....	18

# 1. Les crédits de temps ouverts aux agents

## 1.1. Les réunions d'information

### 1.1.1. Réunions syndicales à l'initiative de toutes les Organisations Syndicales (OS)

Toute organisation syndicale peut tenir des réunions statutaires ou d'information à l'intérieur des bâtiments administratifs ou, en cas d'impossibilité, en dehors de l'enceinte des bâtiments administratifs dans des locaux mis à sa disposition.

Ces réunions ont lieu **en dehors des horaires de service** des agents.

Les OS peuvent également tenir des réunions durant les heures de service, mais dans ce cas, seuls les agents qui ne sont pas en service ou qui bénéficient d'une autorisation spéciale d'absence peuvent y assister.

### 1.1.2. Réunions d'information à l'initiative d'OS représentatives

Ces OS peuvent tenir, **pendant les heures de service**, des réunions mensuelles d'information d'une heure. Il est possible de regrouper ces heures par trimestre.

Tout agent public a droit de participer, à son choix et sans perte de traitement, à l'une de ces réunions, qu'elles soient mensuelles ou regroupées.

Si la réunion est organisée pendant la dernière heure de service de la matinée ou de la journée, elle peut se prolonger au-delà.

L'agent qui souhaite y participer doit adresser à son autorité territoriale, une demande d'autorisation d'absence, au moins trois jours avant la date prévue de la réunion. L'employeur doit alors, sous réserve des nécessités du service, accorder à l'agent des facilités pour assister aux réunions d'information syndicale.

### 1.1.3. Réunions spéciales durant une campagne électorale

Durant la période de six semaines précédant le premier jour du scrutin organisé en vue du renouvellement d'une instance de concertation, des réunions spéciales peuvent être organisées par toute OS candidate à l'élection (sans condition de représentativité). Chaque agent peut alors bénéficier d'une heure pour participer à cette réunion (ce quota s'ajoute aux douze heures annuelles prévues au b)).

### 1.1.4. Dispositions communes à ces trois types de réunions d'information

Ces trois types de réunions ne peuvent s'adresser qu'aux agents de la collectivité au sein de laquelle la réunion est organisée.

Une réunion d'information est qualifiée de « syndicale » dès lors que la demande tendant à obtenir l'autorisation de l'organiser émane d'une OS (représentative ou non selon le type de réunion – cf. points 1.1.1. et 1.1.32).

Tout représentant mandaté par une organisation syndicale à cet effet a libre accès aux réunions tenues par cette organisation, même s'il n'appartient pas à la collectivité ou à l'établissement dans lequel se tient la réunion. L'autorité territoriale doit être informée de la venue de ce représentant au moins vingt-quatre heures avant la date fixée pour le début de la réunion dans la mesure où celle-ci se tient dans les locaux administratifs.

Ces réunions ne peuvent avoir lieu qu'en dehors des locaux ouverts au public et ne doivent ni porter atteinte au bon fonctionnement du service ni entraîner une réduction de la durée d'ouverture des services aux usagers.

Enfin, elles doivent faire l'objet d'une demande d'organisation préalable. La demande doit être formulée une semaine au moins avant la date de la réunion. La tenue de la réunion ne saurait être interdite pour un motif tiré de son ordre du jour. De plus, la concertation entre l'autorité territoriale et les organisations syndicales doit permettre de définir les conditions dans lesquelles ces organisations pourront mettre en œuvre ce droit de tenir une réunion hors des locaux ouverts au public, sans que le fonctionnement du service soit perturbé et que la durée d'ouverture des services aux usagers soit réduite.

## **1.2. Les réunions statutaires**

### **1.2.1. Les réunions des articles R214-39 et R214-40 du Code Général de la Fonction Publique**

*NB : Les articles R214-39 et 214-40 du CGFP ont abrogé les dispositions relatives aux ASA de l'article 16 du décret n°85-397 du 3 avril 1985 mais le fond des dispositions reste inchangé.*

Tout représentant dûment mandaté par l'organisation à laquelle il appartient a le droit de bénéficier, sous réserve des nécessités du service, d'Autorisations Spéciales d'Absence (ASA) afin de participer à des congrès ou des réunions d'organismes directeurs :

- D'unions, fédérations, confédérations de syndicats **non représentées au CSFPT**  
Ou des syndicats qui leur sont affiliés (nationaux, régionaux, interdépartementaux ou départementaux)  
⇒ **Jusqu'à 10 jours par an et par agent.**
- D'organisations syndicales ou unions, fédérations, confédérations **représentées au CSFPT**  
Ou des syndicats qui leur sont affiliés (nationaux, régionaux, interdépartementaux ou départementaux)  
⇒ **Jusqu'à 20 jours par an et par agent.**

Les deux limites ne sont pas cumulables. Ainsi, un même agent ne peut bénéficier de plus de 20 jours pour les réunions de congrès ou d'organismes directeurs d'organisations syndicales.

### **1.2.2. Les réunions de l'article R214-43 du Code Général de la Fonction Publique**

*NB : L'article R214-43 du CGFP a abrogé les dispositions relatives aux ASA de l'article 17 du décret n°85-397 du 3 avril 1985 mais le fond des dispositions reste inchangé.*

Les Autorisations Spéciales d'Absence (ASA) relevant l'article R214-43 du CGFP (ancien article 17) concernent les réunions des structures locales d'un syndicat national ou des sections syndicales d'un autre niveau que celles prévues aux articles R214-39 et R214-40 du CGFP (ancien article 16).

Ces ASA sont imputées sur un crédit global calculé en nombre d'heures attribué chaque année aux syndicats représentatifs. Ce crédit est calculé ainsi : une d'heure d'ASA pour 1000 heures de travail accomplies par l'ensemble des électeurs inscrits sur la liste électorale du Comité Social Territorial.

Ainsi, dès lors que la collectivité ou l'établissement est doté d'un Comité Social Territorial, elle doit procéder au calcul et à l'attribution de ce crédit :

▪ **Collectivités et établissements de moins de 50 agents**

C'est le Centre de Gestion qui calcule, attribue et gère ce crédit.

Suite aux élections professionnelles du 08 décembre 2022, les organisations syndicales représentées au sein du Comité Social Territorial du Centre de Gestion bénéficient chaque année jusqu'au prochain renouvellement général des crédits suivants :

CFDT	3 249 heures
CGT	1 644 heures
FO	776 heures
SUD Solidaires	149 heures
<b>TOTAL</b>	<b>5 818 heures</b>

Les organisations sont libres d'accorder ces heures aux agents publics relevant d'une collectivité de moins de 50 agents. Le Centre de Gestion rembourse alors les heures afférentes aux ASA de l'article R214-43 du CGFP. A cette fin, une procédure doit être suivie (avec demande préalable à la date de la réunion) (cf. annexe 1).

▪ **Collectivités et établissements de plus de 50 agents**

Chaque collectivité doit calculer, attribuer et gérer ce crédit. Elle doit également en assumer la charge financière.

Pour le calcul de ce contingent global annuel, doivent être pris en compte :

- Les électeurs inscrits sur la liste électorale du Comité Social Territorial,
- La durée effective de travail, hors heures supplémentaires.

Toutefois, l'autorité territoriale et les organisations syndicales peuvent convenir, par souci de simplification, de calculer le contingent global en appliquant la formule suivante :

$$(1607 \times \text{nb d'électeurs inscrits}) / 1000 \text{ heures}$$

Ce contingent, une fois calculé, est ensuite réparti, selon les résultats aux élections du Comité Social Territorial local, entre les organisations syndicales de la façon suivante :

- ***La moitié du crédit : répartition proportionnelle au nombre de sièges détenus.***
- ***L'autre moitié du crédit : répartition proportionnelle au nombre de voix obtenues.***

Chaque organisation attribue ensuite librement son crédit, par convocation des agents relevant de ce Comité Social Territorial aux réunions des instances concernées.

### 1.2.3. Les dispositions communes aux réunions statutaires (articles 214-39, 214-40 et R214-43)

La circulaire définit les notions suivantes :

- **Congrès**

*« Une assemblée générale définie comme telle dans les statuts de l'organisation concernée, ayant pour but d'appeler l'ensemble des membres à se prononcer sur l'activité et l'orientation du syndicat, soit directement, soit par l'intermédiaire de délégués spécialement mandatés à cet effet ».*

- **Organisme directeur**

*« Tout organisme qui est ainsi qualifié par les statuts de l'organisation syndicale considérée ».*

- **Réunions statutaires**

*« Les réunions des instances mentionnées par les statuts des organisations syndicales ».*

Les organisations syndicales déterminent librement leurs structures dans le respect des dispositions législatives et réglementaires. Elles doivent informer l'autorité des statuts et de la liste des responsables de l'organisation, qui pourront bénéficier de ces ASA. En effet, les agents bénéficiaires doivent justifier d'un mandat et d'une convocation à chaque réunion.

Les agents adressent à leur employeur, les convocations ainsi que la demande d'absence, au moins 3 jours avant la réunion.

Les ASA sont alors accordées sous réserve des nécessités de service. Aux termes de la circulaire, *« seules des raisons objectives et propres à chaque situation, tenant à la continuité du fonctionnement du service, peuvent être invoquées pour justifier qu'il ne soit pas fait droit à la demande d'un agent »*. En cas de refus, l'autorité devra motiver sa décision par écrit et énoncer les considérations de droit et de fait qui constituent le fondement de la décision.

Les ASA des articles R214-39, R214-40 et R214-43 (anciens articles 16 et 17) peuvent se cumuler, puisqu'elles concernent des niveaux institutionnels différents.

Enfin, les délais de route ne sont pas compris dans le calcul de la durée des ASA.

#### **ZOOM sur le refus d'une ASA...**

Les autorisations d'absence doivent être préalablement autorisées par l'autorité sur présentation d'un justificatif de l'évènement pour lequel l'agent s'absente. Elles ne constituent en aucun cas un droit (CE 15 février 1991, n°64686).

**Comme le rappelle une ordonnance du Conseil d'Etat, une ASA peut être refusée par l'autorité pour des motifs tirés des nécessités de service :**

*« Considérant que sur la demande de l'agent justifiant d'une convocation à l'une de ces réunions et présentée à l'avance dans un délai raisonnable, l'administration doit, dans la limite du contingent éventuellement applicable, accorder cette autorisation en l'absence d'un motif s'y opposant tiré des nécessités du service, qui ne saurait être utilisé pour faire obstacle à l'exercice de la liberté syndicale, laquelle constitue une liberté fondamentale (...) »* (CE 19 février 2009, n° 324864).

Ainsi, en application de cette jurisprudence, lorsqu'une autorisation d'absence au titre des articles R214-39, R214-40 et R214-43 est sollicitée, l'autorité pourra la refuser pour des motifs liés aux nécessités de service.

### Motivation de l'acte

En application de la loi n° 79-587 du 11 juillet 1979 relative à la motivation des actes administratifs et à l'amélioration des relations entre l'administration et le public, la motivation du refus doit être écrite, claire et précise. La seule mention d'un « *avis défavorable pour nécessités de service* » qui n'apporte pas d'autre indication, ne satisfait pas à l'obligation de motivation et la décision de refus sera jugée illégale par le juge administratif. **L'employeur public doit donc préciser en quoi les nécessités de service justifieraient le refus d'accorder l'autorisation d'absence pour motif syndical.**

Dans un arrêt en date du 8 mars 1996, le Conseil d'Etat a considéré qu'« en se bornant à indiquer que le refus d'autorisation d'absence pour la journée du 12 septembre 1990 découlait d'un « avis défavorable pour nécessités de service » sans apporter d'autre indication sur ces dernières, dont au demeurant il ne ressort pas des pièces du dossier qu'elles aient été de nature à faire obstacle, en l'espèce, à l'exercice de ses droits syndicaux par M. Y..., la direction du centre hospitalier régional de Bordeaux n'a pas satisfait à l'obligation de motivation résultant des dispositions précitées de la loi du 11 juillet 1979. »

### Exemples de refus

**CE 19 février 2009, ordonnance n°324864 :**

« Considérant, enfin, qu'en tout état de cause, à défaut de précisions suffisantes de la demande d'autorisations spéciales d'absence du 7 janvier 2009 et des pièces jointes à cette demande sur la nature exacte des réunions en vue desquelles ces autorisations sont demandées, permettant de s'assurer qu'elles sont au nombre de celles envisagées par l'article 14 du décret du 3 avril 1985, sur le fondement duquel elles ont été demandées, le syndicat requérant n'est manifestement pas fondé à invoquer une atteinte grave et manifestement illégale à la liberté syndicale et à demander à être rétabli dans ses droits syndicaux ».

**CE 25 septembre 2009, n°314265 (Pour un agent ATSEM)**

D'après cette jurisprudence, le refus opposé à un agent ATSEM, fondé sur la présence des enfants à l'école maternelle, est illégal. En effet, ce motif de refus revêt un caractère systématique qui interdirait, par principe, la participation de l'agent à des formations syndicales de plusieurs jours hors vacances scolaires, et constitue une atteinte excessive à l'exercice de ses droits syndicaux.

*Cette jurisprudence concernant une demande de congé pour formation syndicale est transposable aux autorisations d'absence.*

### **1.3. Les réunions de certaines instances**

Sur le fondement des articles R214-36, R214-37, R214-41 et R214-44 du CGFP, des autorisations d'absence sont accordées aux représentants appelés à siéger au sein des instances dont ils sont membres :

- Conseil commun de la fonction publique (CCFP) ;
- Conseil Supérieur de la Fonction Publique Territoriale (CSFPT) ;
- Centre National de la Fonction Publique Territoriale (CNFPT) ;
- Comité Social Territorial (CST) ;
- Commissions Administratives Paritaires (CAP) et conseils de discipline ;
- Commission Consultative Paritaire (CCP) ;
- Conseil Médical ;
- Conseil économique, sociale et environnemental ;
- Conseil économique, sociale et environnemental régional.

Ils bénéficient des mêmes droits lorsqu'ils sont convoqués par l'administration à des réunions de travail ou à des réunions de négociation entre organisations syndicales et gouvernement ou employeurs locaux.

Les représentants bénéficiant de ces autorisations d'absence sont :

- Les titulaires des sièges des instances ;
- Les suppléants lorsqu'ils sont convoqués pour remplacer le titulaire excusé

Les experts convoqués par l'administration bénéficieront des mêmes droits.

Ces autorisations d'absence sont accordées de plein droit et ne peuvent être refusées pour nécessités de service. Elles peuvent se cumuler avec toute autre ASA.

La durée de ces autorisations d'absence comprend :

- La durée prévisible de la réunion,
- La durée équivalente permettant la préparation de cette réunion et la rédaction du compte-rendu,
- Les délais de route.

### **1.4. Les crédits de temps « Hygiène et sécurité »**

Les représentants du personnel siégeant au sein des Comités Sociaux Territoriaux sont désignés par les organisations syndicales. La répartition des sièges par organisation syndicale est déterminée en fonction des résultats de chacune aux dernières élections professionnelles du Comité Social Territorial dont relève la collectivité.

Par conséquent, les collectivités territoriales et leurs établissements publics accordent à chacun des représentants des organisations syndicales un « crédit de temps syndical nécessaire à l'exercice de son mandat ». Dans les collectivités et établissements de moins de 50 agents, ce crédit de temps syndical est attribué aux représentants du personnel siégeant au Comité Social Territorial départemental.

Un nouveau crédit de temps a été institué par la loi n° 2016-483 du 20 avril 2016 relative à la déontologie et aux droits et obligations des fonctionnaires, précisé pour sa mise en œuvre par les décrets n°2016-1624 et 2016-1626 du 29 novembre 2016.

Cette loi ajoute à la liste des congés réglementaires (articles L.214-1 et L.214-2 du code général de la fonction publique), un congé s'adressant uniquement aux représentants siégeant au sein du Comité Social Territorial, qui peuvent désormais bénéficier d'un « congé avec traitement, d'une durée maximale de 2 jours ouvrables pendant la durée de son mandat ».

Ce congé est accordé, sur demande du fonctionnaire concerné, afin de suivre une formation en matière d'hygiène, de sécurité et de conditions de travail au sein de l'organisme de formation de son choix. La charge financière de cette formation incombe aux collectivités territoriales et aux établissements publics.

### **1.5. Les Décharges d'Activité de Service (DAS)**

Aux termes des articles L.214-4 à L.214-6 du code général de la fonction publique, sous réserve des nécessités du service, les collectivités et établissements accordent un crédit de temps syndical aux responsables des organisations syndicales représentatives. Celui-ci comprend un contingent d'heures qui est accordé sous forme de décharges d'activité de service.

Ce contingent permet aux agents publics d'exercer, pendant leurs heures de service, une activité syndicale au profit de l'organisation syndicale à laquelle ils appartiennent et qui les a désignés en accord avec la collectivité ou l'établissement. Ainsi, la circulaire définit la décharge d'activité de service comme étant « *l'autorisation donnée à un agent public, d'exercer, pendant ses heures de service, une activité syndicale en lieu et place de son activité administrative normale* ».

Le crédit global est calculé par le Centre de Gestion selon un barème dépendant des effectifs gérés, puis réparti proportionnellement à la représentativité de chaque organisation syndicale :

- La moitié du crédit : répartition proportionnelle au nombre de sièges détenus au sein des CST des collectivités et établissements affiliés et au CST du Centre de Gestion ;
- L'autre moitié du crédit : répartition proportionnelle au nombre de voix obtenues lors des élections professionnelles des CST des collectivités et établissements affiliés et au CST du Centre de Gestion.

Ce crédit d'heures est accordé après chaque renouvellement général des Comités Sociaux Territoriaux et est reconduit chaque année jusqu'au prochain renouvellement général. Ce calcul est refait uniquement lorsque le périmètre du Comité Social Territorial change ou si l'effectif géré varie de plus de 20 %.

Suite aux élections professionnelles du 08 décembre 2022, pour les organisations syndicales représentatives au sein des collectivités affiliées au CDG85, ce crédit d'heures mensuel total est de 1700 heures, réparti ainsi :

CFDT	1 021
CGT	389
FO	166
SUD Solidaires	28
UNSA	81
SA FPT	15

Les centres de gestion ont un rôle particulier en la matière :

- Ils calculent, pour les collectivités et établissements obligatoirement affiliés, le crédit global d'heures de décharges d'activité de service ;
- Et remboursent les charges salariales de toute nature afférentes à ces décharges concernant l'ensemble des agents de ces collectivités et établissements ;
- Ou, le cas échéant, mettent à leur disposition, des fonctionnaires assurant l'intérim.

Il appartient aux organisations syndicales de désigner les agents bénéficiaires des décharges d'activité de service parmi leurs représentants en activité dans le périmètre du ou des Comités Sociaux Territoriaux pris en compte pour le calcul du contingent concerné. Elles en communiquent la liste nominative à l'autorité territoriale et, dans le cas où la décharge d'activité de service donne lieu à remboursement des charges salariales par le Centre de Gestion, à son Président.

Si la désignation d'un agent est incompatible avec la bonne marche du service, l'autorité territoriale motive son refus et invite l'organisation syndicale à porter son choix sur un autre agent.

*Sur la situation des agents déchargés de service : voir le point 3.*

## **1.6. Le congé pour formation syndicale**

En vertu de l'article L.215-1 du code général de la fonction publique, un congé avec traitement, pour formation syndicale d'une durée maximale de **12 jours ouvrables par an** peut être accordé au fonctionnaire en activité.

L'attribution de ce congé répond à certaines conditions :

- Il est accordé sous réserve des nécessités du service ;
- La formation doit se dérouler dans un centre ou institut agréé par le ministre chargé des collectivités locales. La formation doit être organisée par l'un de ces centres mais peut être décentralisée ;
- La demande est présentée par écrit à l'autorité territoriale au moins un mois avant le début de la session. L'autorité territoriale dispose alors de 15 jours pour statuer. A défaut de réponse expresse au plus tard le quinzième jour qui précède le début du stage ou de la session, le congé est réputé accordé. Les décisions de rejet sont communiquées à la Commission

Administrative Paritaire lors de sa plus proche réunion (ou à la Commission Consultative Paritaire le cas échéant, pour les agents contractuels) et doivent être écrites et motivées ;

- Dans les collectivités ou établissements employant 100 agents ou plus, ces congés sont accordés dans la limite de 5 % de l'effectif réel.
- L'autorité territoriale est en droit d'exiger au préalable le justificatif de l'inscription à la formation et *a posteriori* l'attestation de présence.

Les frais de déplacement sont pris en charge par l'agent ou le syndicat. La collectivité maintient la rémunération de l'agent pendant toute la durée du congé. Les droits en matière de retraite, de protection sociale statutaire et de sécurité sociale sont également maintenus.

A l'issue de la formation, le bénéficiaire reprend les fonctions qu'il exerçait avant le départ en formation.

D'après un arrêt du Conseil d'Etat, une administration publique qui refuse à un agent un congé pour formation syndicale sans préciser en quoi les nécessités de service justifieraient un refus, porte atteinte à l'exercice des droits syndicaux de cet agent. La décision de refus se trouve donc entachée d'illégalité (CE 25 septembre 2009, n°314265).

## **1.7. Le détachement auprès d'une organisation syndicale**

Le détachement auprès d'une organisation syndicale d'un fonctionnaire pour exercer un mandat syndical est de plein droit. Les dispositions de droit commun s'appliquent donc à ce cas de détachement.

## **1.8. La mise à disposition**

Sous réserve des nécessités de service, les collectivités et établissements mettent des fonctionnaires à la disposition des organisations syndicales représentatives. Les collectivités et établissements concernés sont remboursés des charges salariales de toute nature correspondantes par une dotation particulière prélevée sur les ressources affectées de la dotation globale de fonctionnement.

La mise à disposition est décidée par arrêté de l'autorité territoriale investie du pouvoir de nomination, avec l'accord du fonctionnaire et de l'organisation syndicale d'accueil.

L'autorité territoriale transmet une copie de cet arrêté au préfet et au ministre chargé des collectivités territoriales.

# **2. Les droits généraux de l'agent exerçant une activité syndicale**

## **2.1. L'interdiction d'une discrimination pour motif syndical**

Aux termes de l'article L.131-1 du code général de la fonction publique : « *Aucune distinction, directe ou indirecte, ne peut être faite entre les agents publics en raison de leurs opinions politiques, syndicales, ...* ».

L'article L.131-12 du code général de la fonction publique dispose lui que : « *Aucune mesure concernant notamment le recrutement, la titularisation, la rémunération, la formation, l'appréciation de la valeur professionnelle, la discipline, la promotion, l'affectation et la mutation ne peut être prise à l'égard d'un agent public en prenant en considération le fait :*

*1° Qu'il a subi ou refusé de subir des agissements contraires aux principes énoncés aux articles L. 131-1, L. 131-2 et L. 131-3 ;*

*2° Qu'il a formulé un recours auprès d'un supérieur hiérarchique ou engagé une action en justice visant à faire respecter ces principes*

*3° Ou bien qu'il a témoigné d'agissements contraires à ces principes ou qu'il les a relatés. Est passible d'une sanction disciplinaire tout agent public ayant procédé ou enjoint de procéder aux agissements définis ci-dessus. »*

La personne qui s'en estime victime présente au juge les faits permettant de présumer l'existence d'une discrimination ; à charge pour l'employeur de prouver que la mesure contestée est justifiée par des éléments objectifs étrangers à toute discrimination (article 4 de la loi n° 2008-496 du 27 mai 2008).

## **2.2. La protection du dossier individuel de l'agent**

D'après les articles L.137-1 et L.137-2 du code général de la fonction publique : « *le dossier individuel de l'agent public doit comporter toutes les pièces intéressant la situation administrative de l'intéressé, enregistrées, numérotées et classées sans discontinuité. »*

*« Il ne peut être fait état dans le dossier d'un agent public de même que dans tout document administratif, des opinions ou des activités politiques, syndicales, religieuses ou philosophiques de l'intéressé... ».*

Cependant, dans certains cas, ce principe fait l'objet d'aménagements. L'agent lui-même peut être amené à porter à son dossier des pièces intéressant ses opinions syndicales.

En effet, le détachement pour exercer un mandat syndical, l'attribution d'une décharge d'activité totale ou partielle ou d'un congé pour formation syndicale sont des situations dans lesquelles l'agent doit fournir un justificatif conservé dans son dossier. On considère que l'agent, ayant lui-même sollicité ces situations, a donné son accord implicite pour que les pièces soient portées dans son dossier individuel (QE 32539 – JO AN du 20 septembre 1999).

La référence à un mandat syndical donnant lieu à des autorisations d'absence est possible dans le dossier. En revanche, le respect de la liberté d'opinion des fonctionnaires et de la liberté syndicale implique qu'une mention de ce type ne puisse s'accompagner d'une quelconque appréciation portée par l'autorité administrative sur la manière dont l'intéressé exerce ses activités syndicales (Conseil d'Etat 27 septembre 2008, Roca, n° 189318).

De plus, le juge administratif considère que « *le dossier du fonctionnaire doit comporter toutes les pièces intéressant la situation administrative de l'intéressé, enregistrées, numérotées et classées sans discontinuité. Il ne peut être fait état dans le dossier d'un fonctionnaire, de même que dans tout document administratif, des opinions ou des activités politiques, syndicales, religieuses ou philosophiques de l'intéressé ; que la fréquentation de réunions mensuelles d'information organisées par les syndicats relève des activités syndicales ; que les informations relatives à cette fréquentation ne sauraient dès lors être consignées dans le dossier d'un fonctionnaire...* » (CE 27 novembre 2013, n° 359801).

En aucun cas, l'autorité ne pourra utiliser ces documents à l'appui d'une sanction disciplinaire.

### **3. La gestion d'un agent en décharge d'activité de service**

#### **3.1. Absence de contrôle**

La liberté reconnue aux organisations syndicales suppose, au sens de la jurisprudence, que l'autorité territoriale n'intervienne pas dans leur fonctionnement interne et s'interdise de contrôler les déplacements et l'activité des agents pendant la durée des décharges.

En aucun cas un agent bénéficiaire d'une décharge d'activité de service n'est tenu de rendre compte du contenu de son activité syndicale à sa collectivité ou à son établissement employeur.

Selon le Conseil d'Etat, « *la réglementation n'a ni pour objet, ni pour effet, de limiter la liberté des organisations syndicales de déterminer la nature des fonctions syndicales, fédérales ou locales, susceptibles d'être confiées par elles aux bénéficiaires de décharges de service, ni de conférer à l'autorité territoriale, en dehors de l'exercice éventuel du pouvoir disciplinaire, un droit de contrôle sur les activités syndicales des intéressés* ». Le juge administratif estime dans ce même arrêt que l'administration ne peut effectuer une retenue sur le traitement de responsables syndicaux, au motif que l'action à laquelle ils avaient participé dans le cadre d'une décharge d'activité de service était dépourvue d'utilité pour les agents (CE 10 juillet 1995, Ville B., n° 127746).

De plus, il n'existe pas de disposition interdisant à un fonctionnaire désigné par une organisation syndicale de bénéficier d'une décharge d'activité de service un jour de grève, même si l'intéressé appartient à un syndicat étant à l'origine de la grève. En pareil cas, il appartient à ce fonctionnaire d'indiquer à l'autorité territoriale s'il se déclare gréviste ou s'il entend bénéficier d'une décharge d'activité de service (Réponse ministérielle n° 24623 - JO AN, 2 mai 1995).

#### **3.2. Situation statutaire des agents déchargés**

Les agents bénéficiant d'autorisations d'absence et/ou de décharges d'activité de service : dans les deux cas, ils demeurent en position d'activité et continuent à bénéficier de toutes les dispositions concernant cette position.

#### **3.3. Garanties de carrière spécifiques aux agents déchargés**

Sont concernés les fonctionnaires, titulaires ou contractuels, qui bénéficient, depuis au moins six mois au cours d'une année civile, d'une décharge d'activité de service pour la totalité de son temps de travail ou pour une durée comprise entre 70 et 100% de son temps de travail.

Les agents bénéficiant d'une décharge d'activité de service sont réputés conserver leur position statutaire et de ce fait, ont droit à un déroulement de carrière, le maintien de primes et de NBI dans certains cas.

Lorsque la décharge totale d'activité de service prend fin, l'autorité territoriale doit affecter l'agent, dans les meilleurs délais, dans un emploi correspondant à son grade.

Enfin, les compétences acquises dans l'exercice d'une activité syndicale sont prises en compte au titre des acquis de l'expérience professionnelle.

### 3.3.1. Avancement

- Echelon :

Bonification moyenne accordée dans l'échelon

- Grade :

Agents en CDI bénéficient d'un avancement dès lors que :

- o Il remplit les conditions
- o Son ancienneté est égale ou supérieure à l'ancienneté moyenne acquise par les agents ayant obtenu cet avancement l'année précédente
- o Au moins la moitié des agents de même niveau et ayant la même ancienneté, ont bénéficié de cet avancement

Le fonctionnaire est inscrit, de plein droit, au tableau d'avancement de grade, au vu de l'ancienneté acquise dans ce grade et de celle dont justifient en moyenne les fonctionnaires titulaires du même grade relevant de la même autorité de gestion et ayant accédé de la même façon au grade supérieur.

#### CAA de Bordeaux du 18/04/2023 n°21BX02153

Les fonctionnaires bénéficiant d'une décharge totale de service pour l'exercice d'un mandat syndical sont inscrits de plein droit au tableau d'avancement de grade, au vu de l'ancienneté acquise dans le grade et de celle dont justifient en moyenne les fonctionnaires titulaires du même grade relevant de la même autorité de gestion et ayant accédé, au titre du précédent tableau d'avancement et selon la même voie, au grade supérieur. Les compétences acquises par ces fonctionnaires durant l'exercice de leur activité syndicale sont prises en compte au titre des acquis de l'expérience professionnelle.

- Promotion interne :

L'article L.411-8 du code général de la fonction publique pose le principe de la nullité de « *toute nomination ou toute promotion dans un grade qui n'intervient pas exclusivement en vue de pourvoir à un emploi vacant et de permettre à son bénéficiaire d'exercer les fonctions correspondantes* ».

La loi du 5 juillet 2010 a complété cette disposition en permettant aux agents déchargés pour l'exercice d'un mandat syndical de bénéficier de la promotion interne : *"Toutefois, le présent alinéa ne fait pas obstacle à la promotion interne d'agents qui, placés dans la position statutaire prévue à cette fin, consacrent la totalité de leur service à l'exercice d'un mandat syndical"*.

En cas d'obtention d'une promotion interne, le suivi de la formation obligatoire peut être reporté jusqu'à la réintégration de l'agent dans le service (sauf formation permettant d'apprécier, à l'issue, les capacités de l'agent à être titularisé).

### 3.3.2. Rémunération

#### ***- Agent en décharge totale :***

L'agent conserve l'intégralité du montant annuel des primes et indemnités perçu avant d'être déchargé.

Pour les primes modulées selon la manière de servir ou l'engagement professionnel, il lui est attribué le montant moyen alloué aux agents de la collectivité relevant du même cadre d'emplois.

*Sont exclues de ces dispositions : des remboursements de frais professionnels, indemnités liées au dépassement effectif du cycle de travail, celles liées à des horaires atypiques si elles ne sont pas versées à la majorité des agents du même cadre d'emplois, primes liées au lieu de résidence en cas de changement de domicile.*

Ces primes progressent selon l'évolution annuelle de la moyenne des montants des primes versées aux agents de la collectivité à temps plein relevant du même cadre d'emplois et exerçant effectivement des fonctions comparables aux anciennes fonctions de l'agent déchargé.

Par ailleurs, l'intéressé se voit appliquer :

- les évolutions du régime indemnitaire servi aux agents du même cadre d'emplois occupant un emploi comparable à celui précédemment occupé sous réserve que ces évolutions lui soit favorable ;
- les évolutions du régime indemnitaire postérieur à son activité syndicale (création ou suppression d'une prime).

A défaut d'emploi comparable, la moyenne est calculée en référence aux montants indemnitaires versés aux agents du même cadre d'emplois de la collectivité.

Les primes calculées sur la base d'un indice progressent en fonction de l'évolution de ce dernier.

En cas d'avancement de grade ou de changement de cadre d'emplois, le montant indemnitaire est calculé en fonction des moyennes versées aux agents du nouveau grade ou cadre d'emplois.

Lors de la réintégration, l'agent perçoit les primes et indemnités attachées à l'emploi sur lequel il est réintégré, avec un montant au moins équivalent à la moyenne des montants versés aux agents de la collectivité occupant un emploi comparable. Ce montant cesse dès lors que l'intéressé change de fonctions.

Il conserve le bénéfice d'une NBI s'il a exercé des fonctions ouvrant droit à cette NBI pendant au moins 6 mois avant d'être déchargé.

#### ***- Agent en décharge pour une quotité $\geq$ à 70% et $<$ à 100% d'un temps plein :***

L'article R212-16 du Code Général de la Fonction Publique dispose que l'agent déchargé a droit au versement de l'ensemble des primes et indemnités attachées à son grade ou aux fonctions qu'il continue d'exercer.

Il est appliqué à ces primes et indemnités le taux « correspondant à l'exercice effectif de fonctions à temps plein » : le régime indemnitaire doit donc être versé sur la base d'un temps plein, malgré la décharge partielle de service.

Il conserve le bénéfice d'une NBI s'il a exercé des fonctions ouvrant droit à cette NBI pendant au moins 6 mois avant d'être déchargé.

### **- Agent en décharge pour une quotité inférieure à 70 % :**

Les agents qui consacrent une quotité de temps de travail inférieure à 70 % d'un service à temps plein à une activité syndicale ne relèvent pas du champ d'application du décret n°2017-1419 du 28 septembre 2017 (seuil de 70 % inchangé malgré la codification opérée par le décret n°2024-1038 du 6 novembre 2024).

Sous réserve de confirmation du juge, il convient de continuer de leur appliquer la jurisprudence du Conseil d'Etat précédent l'entrée en vigueur du décret :

#### **Conseil d'Etat 7 juil. 2008 n°295039 :**

Un fonctionnaire territorial qui bénéficie d'une décharge de service pour exercer un mandat syndical a droit à l'intégralité de sa prime de service et de rendement.

Le Conseil d'Etat a ainsi établi le droit au maintien du bénéfice de l'ensemble des primes et indemnités attachées à l'emploi occupé avant la décharge, à l'exception (Conseil d'Etat 27 juil. 2012 n°344801) :

- des indemnités représentatives de frais
- des indemnités compensant les charges et contraintes particulières, liées notamment à l'horaire, à la durée du travail ou au lieu d'exercice des fonctions, auxquelles le fonctionnaire n'est plus exposé en raison de la décharge.

Sous ces deux réserves, le droit au maintien concerne aussi les primes et indemnités liées à l'exercice effectif des fonctions.

### **3.3.3. Action sociale**

L'agent déchargé en totalité a accès aux prestations d'action sociale et de protection sociale complémentaire proposées par sa collectivité.

### **3.3.4. Evaluation**

#### **- Entretien annuel d'accompagnement**

L'agent peut demander à bénéficier d'un entretien annuel d'accompagnement conduit par le responsable RH de la collectivité (convocation par tout moyen écrit au moins 8 jours ouvrables avant (date de réception de la convocation)).

Pour les agents en décharge totale, cet entretien est de droit lorsqu'il intervient avant le terme de la décharge.

L'entretien porte principalement sur les acquis de l'expérience professionnelle (y compris ceux résultant de l'activité syndicale), les besoins de formation professionnelle, les perspectives d'évolution en termes de carrière et de mobilité.

Un compte-rendu de cet entretien, se substituant au compte rendu d'entretien professionnel, est établi, signé et adressé par le responsable RH à l'agent dans un délai maximal d'un mois. Il ne peut comporter aucune appréciation de la valeur professionnelle de l'agent. Ce dernier peut le compléter de ses observations. Le responsable peut également y ajouter ses propres observations. Ce compte-rendu est ensuite transmis et signé par l'agent puis versé à son dossier individuel.

### - Entretien annuel de suivi

Un agent déchargé à au moins 70 % et moins de 100 % d'un temps plein doit bénéficier d'un entretien annuel de suivi conduit, cette fois, par le supérieur hiérarchique direct.

Les thématiques abordées, les modalités d'organisation et d'établissement du compte-rendu sont les mêmes que celles de l'entretien annuel d'accompagnement.

### **3.4. Les limites de l'agent exerçant une activité syndicale**

L'exercice syndical doit être compatible avec la bonne marche de l'administration. A ce titre, la liberté syndicale dans la fonction publique connaît certaines limites.

Tout d'abord, même si le syndicalisme demande une liberté d'expression assez large (notamment au sein des instances comme les CST ou les CAP), tous les agents publics membres de syndicats ainsi que les représentants syndicaux sont soumis à **l'obligation de réserve**.

Sont donc interdits, sous peine de sanction disciplinaire :

- les propos outranciers et menaces de désobéissance ;
- les mouvements à caractère politique.

De même, **le principe de continuité du service public** peut parfois justifier une entrave à l'exercice du droit syndical. En effet, les absences pour activité syndicale peuvent, dans des cas limités, être refusées afin de garantir la continuité nécessaire à toute administration.

**Enfin, la grève**, moyen à la disposition des syndicats destinée à appuyer des revendications professionnelles, même si elle est aujourd'hui reconnue aux fonctionnaires et aux agents contractuels, est soumise à préavis et entraîne des retenues sur salaires. La grève dans la fonction publique fait l'objet de certaines limitations et doit être conciliée avec les principes du service public (continuité, égalité, adaptabilité). Ainsi, certaines formes de grève sont interdites : la grève tournante, la grève politique non justifiée par des motifs d'ordre professionnel, la grève « sur le tas » avec occupation et blocage des locaux de travail.

Les textes ont mis en place, dans certains cas, un service minimum en cas de grève des personnels.

Enfin, en cas de grève portant gravement atteinte à la continuité du service public ou aux besoins de la population, certains personnels peuvent être réquisitionnés (attention : la procédure de réquisition est très encadrée) (exemple : transports en commun et accueil des élèves des écoles maternelles et primaires).

Il est important de noter que l'exercice du droit syndical doit aussi se concilier avec **la discipline**. Par exemple, un agent déchargé de fonction peut parfaitement faire l'objet d'une sanction ou d'une procédure disciplinaire devant un Conseil de discipline lorsque les faits reprochés constituent une faute professionnelle.