



> **Objet** : Note d'information
> **Type document** :
> **Référence** : 2023 / 03 / JM
> **Date** : 07/04/2023

> **Pôle** : Dialogue Social

> **Contacts**:

Jordan Messenger / juriste / jmessenger@cdg38.fr

Delphine Pfeiffer / responsable pôle dialogue social /
dpfeiffer@cdg38.fr

L'EXERCICE DU DROIT DE GREVE DANS LA FONCTION PUBLIQUE TERRITORIALE

Le droit de grève est un principe fondamental constitutionnel reconnu dans l'alinéa 7 du préambule de la Constitution du 27 octobre 1946 grâce à la décision du Conseil Constitutionnel 16 juillet 1971 « Liberté d'association » qui reconnaît sa valeur constitutionnelle.

La loi du 6 août 2019 de Transformation de la Fonction Publique est récemment venue apporter un cadre pour concilier, au mieux, les deux principes constitutionnels que représentent l'exercice du droit de grève et le principe de continuité du service public.

1	Les modalités d'exercice du droit de grève	2
1.1	L'obligation de préavis	2
1.2	L'obligation de déclaration de l'intention d'être gréviste dans certains services	2
1.3	Les sanctions possibles pour l'agent	4
2	Les limitations encadrées du droit de grève	4
2.1	Principe	4
2.2	Outils pour assurer la continuité du service	4
2.2.1	L'aménagement du temps de grève en cas de risque de désordre manifeste	4
2.2.2	La réquisition	5
2.2.3	La désignation	5
2.3	Le contrôle du juge administratif	6
3	Les conséquences pour l'agent gréviste	6
3.1	L'absence de conséquence sur la situation statutaire de l'agent	6
3.2	La retenue sur traitement/salaire pour service non fait	6
3.3	Mode de calcul de la retenue	7
4	Cas particuliers	7
4.1	Organisation du service d'accueil dans les écoles	7
4.2	Les accords négociés de service minimum	8
4.3	La restauration scolaire	9
5	Questions fréquentes	9

1 Les modalités d'exercice du droit de grève

1.1 L'obligation de préavis

Dans les communes de + de 10 000 habitants, l'exercice du droit de grève est subordonné au dépôt d'un **préavis par une ou plusieurs organisations syndicales avec cinq conditions** :

- émaner d'une organisation syndicale représentative au niveau national, dans la catégorie professionnelle ou dans l'entreprise, l'organisme ou le service intéressé.
- préciser les motifs de recours à la grève.
- parvenir 5 jours francs avant le déclenchement de la grève à l'autorité hiérarchique ou à la direction. Ce délai commence à courir dès le jour suivant le dépôt du préavis.
- mentionner le champ géographique et l'heure du début ainsi que la durée limitée ou non, de la grève envisagée.
- donner lieu à l'ouverture de négociations



Un préavis donné sur le plan national dispense d'en déposer un sur le plan local

Ces dispositions ne s'appliquent pas dans les communes et établissements publics de moins de 10 000 habitants

1.2 L'obligation de déclaration de l'intention d'être gréviste dans certains services

L'exercice du droit de grève est **règlementé par des obligations de déclaration pour les agents travaillant dans les services suivants** :

- ❖ collecte et le traitement des déchets ménagers ;
- ❖ transport public des personnes ;
- ❖ aide aux personnes âgées et handicapées ;
- ❖ accueil des enfants de moins de 3 ans ;
- ❖ accueil périscolaire ;
- ❖ restauration collective et scolaire.

Dans le cas où un préavis de grève a été déposé, les agents des **services précités** ont l'obligation d'informer l'autorité territoriale au plus tard **48 heures avant de participer à la grève (délai de prévenance)**, comprenant au moins un jour ouvré (jour normalement travaillé dans la collectivité). Il s'agit là d'une **déclaration individuelle d'intention du droit de grève**.

Exemple : l'agent souhaitant faire grève dès le lundi 10 janvier matin devra se déclarer avant le jeudi 6 janvier à minuit.

Le non respect de l'obligation de déclaration individuelle de grève n'interdit pas à un agent de rejoindre un mouvement de grève déjà engagé.

Cette information individuelle est couverte par le **secret professionnel** (article 226-13 du code pénal).



Dans les autres services, il n'y a pas d'obligation de déclaration préalable.

Il existe aussi une obligation d'information dans le cas d'une renonciation à la grève :

L'agent qui a indiqué son intention de participer à la grève et qui renonce à y prendre part doit en informer l'autorité territoriale **au plus tard 24 heures avant l'heure prévue de sa participation.**

L'agent gréviste qui décide de reprendre son service, et donc de ne plus prendre part à la grève, **devra également informer l'autorité territoriale 24 heures avant l'heure de la reprise de son service.**



Précisions importantes concernant la mise en oeuvre du délai de prévenance

Le CDG38 recommandait jusqu'alors aux collectivités d'inclure cet aménagement dans l'accord négocié prévu par la loi dite « TFP » du 6 août 2019.

Depuis l'entrée en vigueur du Code Général de la Fonction Publique en mars 2022, deux articles distincts ont été mis en place. Le premier, l'article L114-7, évoque la possibilité de conclure un accord sur un service minimum, notamment dans les services mentionnés précédemment. Le second, l'article L114-9, dispose que « Dans le cas où un préavis de grève a été déposé dans les conditions prévues à l'article L. 2512-2 du code du travail et en vue de l'organisation du service public et de l'information des usagers, les agents territoriaux des services mentionnés à l'article L. 114-7 du présent code informent, au plus tard quarante-huit heures avant de participer à la grève comprenant au moins un jour ouvré, l'autorité territoriale ou la personne désignée par elle, de leur intention d'y participer ».

La rédaction actuelle de ces articles décorrèle la conclusion des accords négociés (article L.114-7) du délai de prévenance dans les services susmentionnés (article L.114-9).

Ainsi, à la lecture du texte tel que rédigé, **l'obligation de parvenir à un accord pour instaurer ce délai ne semblerait pas nécessaire.**

Il est à noter qu'il n'y a à ce jour **pas de consensus sur ce sujet, que ce soit au niveau des tribunaux administratifs ou des professionnels du droit.**

Dans l'attente de précisions jurisprudentielles, notamment du Conseil d'Etat et afin de **garantir ultérieurement un cadre de négociation serein** si la collectivité envisage de conclure un protocole d'accord sur l'encadrement du droit de grève, **nous recommandons toujours de ne pas imposer le délai de prévenance de 48h sans accord négocié.**

1.3 Les sanctions possibles pour l'agent

Commet une faute susceptible de justifier une sanction disciplinaire l'agent qui :

- ✓ A omis l'obligation d'information de son intention de participer à la grève.
- ✓ N'a pas exercé son droit de grève dès sa prise de service mais en cours de service, alors que son administration lui avait demandé de faire grève pendant toute la durée de son service.
- ✓ De façon répétée, n'a pas informé son employeur de son intention de renoncer à participer à la grève ou de reprendre son service avant la fin de la grève.

2 Les limitations encadrées du droit de grève

2.1 Principe

Certaines restrictions à l'exercice du droit de grève peuvent être justifiées pour assurer la continuité des services publics essentiels et la sécurité des personnes et des biens.

Dans les collectivités territoriales, il revient à l'autorité territoriale le **pouvoir de réglementer l'exercice du droit de grève au sein de ses services**, pour assurer notamment **l'organisation d'un service minimum**.

Ces limites au droit de grève peuvent être mises en place en respectant des critères définis par la jurisprudence **afin d'éviter un usage abusif et contraire à l'ordre public de ce droit de limitation**.

La mise en place d'un service minimum n'a pas pour objet de maintenir un service « normal »; mais d'éviter que l'interruption du service ne compromette l'ordre public, la sécurité des personnes et des biens, la conservation des installations et des matériels du service public

Il convient de respecter une stricte proportionnalité entre les limitations au droit de grève et les objectifs poursuivis. Ainsi, les limites au droit de grève **ne peuvent avoir un caractère général et concerner tous les services publics**. Elles **doivent être limitées aux emplois des services strictement indispensables à la continuité du service public**.

2.2 Outils pour assurer la continuité du service

2.2.1 L'aménagement du temps de grève en cas de risque de désordre manifeste

Si l'exercice du droit de grève en cours de service (grève perlée) **peut entraîner un risque de désordre manifeste dans l'exécution du service**, l'autorité territoriale peut imposer aux agents déclarés grévistes d'exercer leur droit de grève dès leur prise de service et jusqu'à son terme.

Cette **faculté de l'autorité territoriale** n'est pas subordonnée à la conclusion d'un accord dans certains services publics comme mentionné précédemment, ou par les termes du préavis de grève déposé. Elle fonctionne pour toutes les collectivités ou établissements, quelle que soit leur taille.

Néanmoins, **la décision ne peut pas être prise avant de connaître le nombre d'agents grévistes, ce qui permet de caractériser le risque de désordre manifeste. Elle est donc forcément prise au cas par cas**.

La durée minimale de cessation du travail dans les autres cas :

Bien que le préavis précise l'heure de début et de fin de l'arrêt de travail, **les agents grévistes ne sont pas tenus de cesser le travail pendant toute cette période**. Ils peuvent cesser ou reprendre le travail au moment qu'ils choisissent afin d'exercer leur droit.

2.2.2 La réquisition

- ❖ La réquisition civile : le Gouvernement peut prononcer par décret la réquisition des agents publics en période de grève pour assurer le bon fonctionnement des services pour « les besoins du pays ».
- ❖ La réquisition préfectorale : dans certaines conditions d'urgence et d'atteinte au bon ordre à la salubrité, à la tranquillité et à la sécurité publique, le préfet de département peut par arrêté motivé réquisitionner tout personnel municipal nécessaire d'une ou plusieurs communes pour assurer la continuité du service public.

Il n'existe pas de possibilité de réquisition du personnel des collectivités territoriales par les autorités territoriales, celles-ci peuvent mettre en œuvre un autre dispositif : la désignation.

2.2.3 La désignation

Afin d'assurer la continuité des services publics, **l'autorité territoriale peut envisager une procédure de désignation pour les services et les fonctions indispensables**.

L'autorité territoriale ne doit recourir à la désignation que pour des nécessités liées à la **conservation des installations et du matériel, à la préservation de la sécurité physique des personnes, à l'exigence du bon fonctionnement des services indispensables à l'action gouvernementale, ou à l'ordre public**.

Dans la fonction publique territoriale, les services publics indispensables sont **notamment** les services visés à ***l'article L114-7 du CGFP*** (*collecte et 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*).



Limite à la désignation :

L'autorité territoriale doit d'abord chercher à assurer la continuité du service par d'autres moyens :

- En **modifiant les plannings ou l'affectation** des autres agents non grévistes du service
- En faisant **appel à d'autres agents non grévistes extérieurs au service**, sous réserve de compatibilité avec les missions de leur cadre d'emploi.

En dernier ressort, il pourra être procédé à la désignation d'agents grévistes.

Ainsi, **la procédure pourra uniquement être mise en œuvre si aucun agent non-gréviste ne peut assurer le fonctionnement du service indispensable**.

La désignation ne doit pas porter sur des personnes mais sur des emplois et, par voie de conséquence seulement, **sur les agents qui exercent les fonctions correspondantes**.

Elle fait l'objet :

1. D'un arrêté fixant la liste des emplois dont les titulaires, eu égard à la particularité de leurs missions, doivent continuer d'assurer leurs fonctions en cas de grève. Les emplois donnant lieu à cette restriction du droit de grève doivent être précisément désignés dans l'arrêté : la liste sera alors publiée et les agents informés avant affectation ou mutation.
2. D'une décision individuelle sous forme d'arrêté ou de courrier. Elle doit impérativement être motivée et notifiée aux agents concernés (par courrier avec AR ou remise en mains propres contre signature). Cette décision peut faire l'objet d'un recours administratif.

2.3 Le contrôle du juge administratif

Le juge contrôle strictement si la privation du droit de grève n'affecte que les agents indispensables au fonctionnement des activités dont le maintien est nécessaire :

- Une grève engagée pour une journée dans un service restauration scolaire n'est pas de nature à compromettre la continuité d'un service public essentiel et donc à justifier une réquisition de certains agents de ce service.
- La décision d'un maire d'imposer le maintien en service pendant la journée de grève d'un effectif suffisant pour en assurer le fonctionnement à 50 % de deux haltes garderies et de la crèche municipale d'une commune ; constitue une atteinte excessive au droit de grève des agents concernés eu égard à la nature du service.
- Le règlement intérieur d'un SDIS ne peut imposer à ses agents de se rendre à leur poste de travail les jours de grève en vue de la désignation des personnels pour assurer le service minimum.

3 Les conséquences pour l'agent gréviste

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

La grève ne peut engendrer aucun effet sur la situation statutaire de l'agent. En effet, l'agent public gréviste doit être considéré comme étant dans une position statutaire d'activité puisqu'il n'a pas rompu tout lien avec son autorité territoriale. Par conséquent, la période de grève ne peut avoir aucune incidence sur les droits à l'avancement d'échelon et de grade.

Néanmoins, l'exercice du droit de grève a une incidence dans le calcul des jours de Réduction du Temps de Travail (RTT). En effet, puisque l'agent n'était pas à la disposition de son employeur, cette période ne peut pas être considérée comme du temps de travail effectif. Elle ne peut donc pas être prise en compte au titre du calcul des jours de RTT.

3.2 La retenue sur traitement/salaire pour service non fait

Il y a une retenue sur le traitement/salaire sur service non fait :

- Lorsque l'agent s'abstient d'effectuer tout ou partie de ses heures de service
- Lorsque l'agent, bien qu'effectuant ses heures de service, n'exécute pas tout ou partie de ses obligations de service qui s'attachent à sa fonction telles qu'elles sont définies dans leur nature et leurs modalités par l'autorité compétente dans le cadre des lois et règlements.

Il y a **absence de service fait pendant toute la durée de participation à une grève.**

Il faudra donc appliquer une **retenue sur rémunération en raison de l'exercice du droit de grève.** Il s'agit d'une **obligation qui s'impose à l'employeur.** Tout accord local visant à maintenir la rémunération en cas d'exercice du droit de grève est entâché d'illégalité.

3.3 Mode de calcul de la retenue

La retenue sur rémunération pour absence de service fait est proportionnée à la **durée effective** de la grève.

Tous les jours compris dans la durée de la grève **pour lesquels l'agent avait une obligation de service** sont retenus dans le calcul : jours fériés, week-end, heures supplémentaires, astreintes et permanences.

Ainsi, la base de rémunération étant de 151,67 heures par mois, les retenues sont de :

- 1/151,67ème de la rémunération mensuelle pour une heure de grève ;
- 1/60ème de la rémunération mensuelle pour une demi-journée ;
- 1/30ème de la rémunération mensuelle pour une journée de grève.

La retenue est calculée sur l'ensemble de la rémunération (traitement indiciaire, ndemnité de résidence ; NBI, primes et indemnités).



Aucune mention de participation à une grève ne doit apparaître sur le bulletin de salaire. Il vaut mieux intégrer la mention : « absence de service fait » ou « service non fait » ou « service non rémunéré ».

4 Cas particuliers

4.1 Organisation du service d'accueil dans les écoles

Depuis la loi du 20 août 2008, **un service minimum d'accueil des élèves** des écoles maternelles et élémentaires (privées et publiques) doit être nécessairement mis en place pendant le temps scolaire en cas de grève des enseignants.

Cet accueil doit être gratuit et organisé par l'Etat au premier chef. Néanmoins, lorsque le nombre de d'enseignants qui ont déclaré leur intention de participer à une grève est égal ou supérieur à 25% du nombre des personnes qui y exercent des fonctions d'enseignement, l'accueil devra être organisé par la commune elle-même sur le temps scolaire.

La commune détermine librement le lieu d'accueil des enfants, et peut choisir de regrouper l'ensemble des enfants concernés dans un même lieu. L'accueil peut être assuré :

- Dans l'école, que celle-ci soit fermée ou partiellement ouverte ;
- Dans d'autres locaux de la commune

La commune peut également confier le soin d'organiser pour son compte le service d'accueil à une autre commune, à un EPCI etc.

Il doit être établi, dans chaque commune, **une liste des personnes susceptibles d'assurer le service d'accueil. L'identification de ces personnes relève de la seule compétence du maire.** Le fait que cette liste ne soit pas établie ne dispense pas la commune de son obligation d'organiser le service d'accueil.

La commune peut faire appel :

- **À des agents municipaux, dans le respect de leurs statuts** (ATSEM, Adjoint d'animation),
- **À des personnes extérieures** (assistantes maternelles, animateurs d'associations gestionnaires de centres de loisirs, membres d'associations familiales, enseignants retraités, étudiants, parents d'élèves). Cela permet aux communes disposant de moyens humains en nombre réduit par rapport aux grandes communes de recruter le personnel nécessaire pour assurer l'accueil des enfants

4.2 Les accords négociés de service minimum

Dans le but d'assurer la continuité dans le service public, la loi de Transformation de la Fonction Publique du 6 août 2019 a complété la loi n°84-53 du 26 janvier 1984 par la création d'un article 7-2 dédié à l'encadrement du droit de grève.

Aujourd'hui, ces dispositions figurent aux articles L114-7 à L114-10 du CGFP. Quel que soit le seuil démographique de la collectivité ou de l'établissement public, l'autorité territoriale peut engager des négociations avec les organisations syndicales disposant d'au moins un siège dans les instances consultatives de la collectivité (CAP, CCP, CST) en vue d'un accord visant à assurer la continuité dans les services publics suivants :

- ❖ La collecte et le traitement des déchets ménagers ;
- ❖ Le transport public des personnes ;
- ❖ L'aide aux personnes âgées et handicapées ;
- ❖ L'accueil des enfants de moins de 3 ans ;
- ❖ L'accueil périscolaire ;
- ❖ La restauration collective et scolaire.

L'objectif de cette négociation est de déterminer les fonctions et le nombre d'agents indispensables à la continuité du service public, les conditions d'adaptation et d'organisation du travail, ainsi que l'organisation autour de l'affectation des agents présents.

Cet accord est approuvé par **l'assemblée délibérante** de la collectivité ou de l'établissement public, **après avis du CST.**

A défaut d'accord dans les 12 mois qui suivent le début des négociations, une **délibération** de l'organe délibérant interviendra pour déterminer les services, les fonctions et le nombre d'agents indispensables, **après avis du CST.**

4.3 La restauration scolaire

La restauration scolaire constitue un service public facultatif, les maires peuvent librement décider du niveau de prestation qu'ils offrent aux élèves.

Ainsi, **il n'y a aucune obligation de maintenir ce service en cas de grève des enseignants.**

Néanmoins, il pourra être envisagé des paniers-repas commandés par la commune ou préparés par les parents.



La continuité du service de restauration scolaire peut être assurée par l'établissement d'un accord négocié (cf point 4.2)

5 Questions fréquentes

1. Un agent territorial peut-il se prévaloir d'un préavis national de grève qui concerne toute la fonction publique ?

OUI. Une organisation syndicale représentative peut déposer auprès d'une autorité publique un préavis de grève national sans qu'il ne soit nécessaire qu'un préavis soit déposé auprès de chaque collectivité ou établissement concerné.

2. Le gréviste doit-il cesser le travail pendant toute la durée indiquée par le préavis ?

NON. Si le préavis donné par un syndicat doit, pour être régulier, mentionner l'heure de début et de fin de la cessation de travail, les agents publics ne sont pas tenus de cesser le travail pendant toute la durée indiquée par le préavis. En principe, ils sont libres de cesser ou de reprendre le travail au moment qu'ils choisissent, sous réserve d'être couverts par un préavis.

3. Comment est calculée la retenue d'un gréviste travaillant de nuit et dont le cycle de travail chevauche deux jours ?

Quand le cycle de travail institue un travail normal de nuit, de sorte que cela recouvre deux journées civiles, mais correspond à une « journée » de travail, une retenue d'un trentième devra être effectuée. La retenue étant proportionnelle à la durée de l'absence.

4. L'autorité territoriale peut-elle changer les missions d'un agent non-gréviste en fonction des priorités opérationnelles ?

OUI. L'administration peut définir les missions des agents non-grévistes et modifier leurs tâches en fonction des priorités opérationnelles via des mesures d'ordre intérieur, dans le respect des missions de leur grade.

5. L'autorité territoriale peut-elle recruter du personnel de remplacement afin d'assurer les fonctions des agents grévistes ?

OUI. Cependant, le remplacement du personnel gréviste ne doit intervenir que dans les services publics indispensables et sur les fonctions essentielles. Il ne doit pas avoir pour effet d'assurer un service « normal ».

6. Quel est le mode de calcul pour la retenue sur salaire suite à un jour de grève, d'un fonctionnaire territorial travaillant dans une école et dont le temps de travail est annualisé ?

La DGCL, dans une note du 5 juillet 2000, conseille d'appliquer la règle du 1/30^{ème}, même si l'agent devait effectuer ce jour-là une durée de service supérieure (par exemple 10h).

«le dispositif de retenue pour fait de grève qui s'appuie sur le principe de proportionnalité ne doit pas se révéler plus sévère que celui qui découlerait de la règle du 30ème indivisible. Aussi, il apparaît qu'une retenue égale au 30ème est le maximum de retenue applicable pour une cessation d'activité égale à une journée normale de travail et que toute cessation d'activité inférieure doit donner lieu à une retenue du 30ème. »