

SYNDICALEMENT VÔTRE
LES **CAHIERS** DE
LA FSU TERRITORIALE

CAHIER
NUMÉRO 37

**LE DROIT
DE GRÈVE**

DÉCEMBRE
2019



**LE DROIT
DE GRÈVE**

La loi dite de transformation de la fonction publique prévoit dans son article 56 (loi n°2019-828 du 6 août 2019 qui crée un art 7-2 dans la loi statutaire 84-53) une modification des règles régissant le droit de grève dans le versant territorial de la Fonction publique.

Certaines questions restent floues en particulier la date d'application des mesures.

Certains avancent l'idée d'une application immédiate de ces nouvelles dispositions à la date de parution de la loi c'est à dire août 2019, d'autres pensent que l'application de ces mêmes mesures dépend de la possibilité de conclure ou non des accords négociés visés à l'article 7-2 de la loi n°84-53 du 26 janvier 1984.

La grève est une cessation concertée du travail pour appuyer des revendications professionnelles. La seule cessation du travail ne suffit pas. La tenue d'une réunion pendant les heures de service ne constitue pas une grève. L'arrêt de travail n'est alors que la conséquence de l'heure choisie (CE 18 janv. 1963 Perreur). En pareil cas, il y a faute, passible de sanctions, mais non grève.

FONDEMENT DU DROIT DE GRÈVE

Le droit de grève des fonctionnaires découle du préambule de la Constitution de 1946, repris par celui de la Constitution de 1958, selon lequel « *le droit de grève s'exerce dans le cadre des lois qui le réglementent* ». Cette formulation est reprise dans le statut général des fonctionnaires (art. 10 loi n°83-634 du 13 juil. 1983).

Un certain nombre de textes spécifiques et de décisions jurisprudentielles fixent les conditions d'exercice et les conséquences de cette liberté fondamentale :

- les articles L. 2512-1 à L. 2512-5 du code du travail fixent, en matière d'exercice du droit de grève, des dispositions spécifiques aux régions, aux départements et aux communes de plus de 10 000 habitants ;
- l'article 7-2 de la loi n°84-53 du 26 janvier 1984 prévoit la possibilité de conclure des accords négociés qui fixent les conditions permettant de garantir la continuité de certains services publics et qui précisent les modalités d'exercice du droit de grève dans les services concernés par ces accords ;
- la décision du Conseil constitutionnel n°87-230 du 28 juillet 1987 écarte la règle du trentième indivisible pour fait de grève dans la fonction publique territoriale.

LIMITATIONS DE L'EXERCICE DU DROIT DE GRÈVE

Grèves interdites

Les grèves politiques et les grèves tournantes sont interdites. Pour en savoir plus sur la limitation du droit de grève, lire page IV.

Fonctionnaires privés du droit de grève

Certains fonctionnaires sont, de par la loi, privés totalement et en toutes circonstances du droit de grève. Aucun fonctionnaire territorial n'est concerné. Dans certains cas, la loi permet à l'administration d'imposer un service minimum en cas de grève et donc de limiter l'exercice du droit. D'autres restrictions sont établies par le pouvoir réglementaire pour assurer la continuité du service public (voir plus loin).

CONSÉQUENCES DE L'EXERCICE DU DROIT DE GRÈVE

L'exercice du droit de grève a des conséquences pécuniaires pour les fonctionnaires grévistes. La responsabilité de celui-ci peut aussi se trouver

engagée. L'autorité territoriale peut être amenée à remplacer momentanément les fonctionnaires grévistes.

GRÈVES INTERDITES

GRÈVES POLITIQUES

Comme dans le secteur privé, les grèves politiques sont interdites. Ainsi, la participation à une grève non justifiée par des motifs d'ordre professionnel expose les agents à une sanction disciplinaire mais ne les prive cependant pas des garanties disciplinaires (CE 1^{er} fév. 1963 Audibert). De même, l'incitation à une grève politique par une distribution de tracts constitue un manquement au devoir de réserve et justifie une sanction disciplinaire (CE 12 oct. 1956 Cochand).

GRÈVES TOURNANTES

Les grèves tournantes par échelonnement successif ou par roulement concerté sont interdites (art. L. 2512-3 C. travail). Cette disposition n'est strictement applicable que dans les collectivités de plus de 10 000 habitants.

GRÈVES SUR LE TAS

Elles sont illicites au regard de la jurisprudence. L'autorité territoriale peut, dans l'intérêt du service public, interdire l'occupation des locaux ou ordonner leur évacuation (CE 11 fév. 1966 n°65509).

CESSATION PARTIELLE DES FONCTIONS

Un mouvement social consistant à s'abstenir d'effectuer une partie de ses missions ne constitue pas une grève légale ; le fait d'y participer est passible d'une sanction (CAA Paris 13 mai 2013 n°11PA01255).

PRIVATION DU DROIT DE GRÈVE

Des agents ne peuvent être privés du droit de grève que par une loi. **Aucun fonctionnaire territorial n'est concerné.**

PRIVATION PERMANENTE

Sont totalement privés du droit de grève et en toutes circonstances :

- les membres des compagnies républicaines de sécurité (CRS) ;
- les militaires ;
- les magistrats judiciaires ;
- les personnels de la police nationale ;

- les personnels des services extérieurs de l'administration pénitentiaire ;
- les personnels des transmissions du ministère de l'intérieur et de la décentralisation.

SERVICE MINIMUM

La loi permet dans certains cas à l'administration d'imposer un service minimum en cas de grève et donc de limiter l'exercice de ce droit. Elle vise notamment les services de télévision et de radio, la navigation aérienne ainsi que les écoles primaires et les services hospitaliers.

S'agissant de la Fonction Publique Territoriale, l'article 7-2 de la loi n°84-53 du 26 janvier 1984 prévoit la possibilité de conclure des accords négociés qui fixent les conditions permettant de garantir la continuité de certains services publics et qui précisent les modalités d'exercice du droit de grève dans les services concernés par ces accords.

REQUISITION

Dans certaines circonstances, le gouvernement peut empêcher ou restreindre un mouvement de grève dans les services publics en utilisant le droit à réquisition des civils prévu dans le cadre de l'organisation générale de Défense.

Cette possibilité a été prorogée au-delà du temps de guerre sans limitation de durée (art. 14 loi du 11 juil. 1938; art. 2 loi n°50-244 du 28 fév. 1950; art. 45 ord. n°59-147 du 7 janv. 1959).

La réquisition doit être motivée par le fait que la grève risque de porter une atteinte grave, soit à la continuité du service public, soit à la satisfaction des besoins de la population (CE 24 fév. 1961 Isnardon).

Elle ne peut être décidée que par décret en conseil des ministres ou par arrêté du représentant de l'Etat dans le département (art. 2215-1 4° CGCT). Toutefois, le préfet ne peut prendre que les mesures imposées par l'urgence et proportionnées aux nécessités de l'ordre public. Ainsi, un arrêté préfectoral prescrivant une mesure générale de réquisition conduisant à instaurer un service complet et non un service minimum est entaché d'une illégalité manifeste portant une atteinte grave au droit de grève (CE 9 déc. 2003 n°262186).

La réquisition échappe donc, dans son principe, à la compétence des autorités territoriales.

Celles-ci peuvent seulement procéder à la réquisition individuelle des agents placés sous leur autorité, dans le cadre défini par le gouvernement, lorsque des services territoriaux entrent dans le champ d'une réquisition.

Le refus d'obéir à un ordre de réquisition constitue une infraction pénale. Cette procédure, très lourde, est rarement mise en œuvre.

DESIGNATION

Des restrictions au droit de grève peuvent être établies par l'autorité territoriale, sous le contrôle du juge administratif, lorsque les nécessités du service l'exigent (CE 7 juil. 1950 Dehaene). La jurisprudence a peu à peu dégagé les limites de la procédure dite de désignation.

LIMITES À LA DÉSIGNATION

Selon la jurisprudence, des restrictions au droit de grève peuvent être posées afin d'éviter un usage abusif et contraire à l'ordre public de ce droit (CE 4 fév. 1966 n°62479, 62494 et 62495),

Elles ne peuvent avoir un caractère général. Elles doivent être limitées aux emplois des services strictement indispensables à la continuité du service public.

Elles ne peuvent porter sur l'ensemble des agents d'une catégorie hiérarchique par exemple, même si le juge admet plus facilement les restrictions à l'égard des fonctionnaires d'autorité (CE 6 déc. 1966 Syndicat National des fonctionnaires et agents des préfectures et sous-préfectures de France et d'outre-mer CGT-FO ; CE 1^{er} juin 1984 n°22820).

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

PROCÉDURE DE DÉSIGNATION

Les emplois donnant lieu à restriction du droit de grève doivent être précisément désignés par un arrêté de l'autorité territoriale.

Cette désignation doit être motivée et notifiée aux agents concernés. Par analogie avec les administrations de l'État, les emplois absolument indispensables au bon fonctionnement du service public (s'il en existe) ou la proportion d'emplois d'un service indispensables à ce bon fonctionnement, pourraient être fixés à l'avance, le cas échéant service par service.

La liste des emplois concernés serait alors publiée et les agents informés avant affectation ou mutation.

L'autorité territoriale peut distinguer, parmi ces emplois, ceux pour lesquels la désignation est permanente et ceux pour lesquels la désignation sera notifiée en cas de préavis de grève.

Dans ce dernier cas, l'autorité décidera la désignation ou non des agents qui occupent les emplois, en fonction de la durée, des modalités, de l'ampleur de la grève.

La ou les listes d'emplois qui en résultent peuvent à tout moment être modifiées selon les mêmes règles lorsque les circonstances l'exigent.

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. Il a ainsi jugé :

- que le personnel des ateliers mécanographiques du ministère de l'intérieur n'entre pas dans cette catégorie d'agents (CE 10 juin 1959)

- Syndicat National des personnels des préfectures et sous-préfectures);
- qu'un maire ne peut exiger d'un chef de bureau qu'il assure son service dès lors que le bureau est tenu par des employés non grévistes (CE 9 juil. 1965 n°58778 et 58779);
- que 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 (CAA Marseille 6 juin 2017 n°15MA01034).

Si le juge a reconnu à l'autorité territoriale le pouvoir de déterminer des limitations à l'exercice du droit de grève afin d'en éviter un usage abusif ou contraire aux nécessités de l'ordre public, il a cependant rappelé l'interdiction, « à moins que des circonstances exceptionnelles ne le justifient », de recruter des agents de droit privé sous contrat à durée déterminée pour faire face à une grève (CAA Nancy 18 déc. 2003 n°98NC01080).

MODALITÉS D'EXERCICE DU DROIT DE GRÈVE

Les modalités d'exercice du droit de grève (obligation d'un préavis notamment) sont fixées par le code du travail pour les personnels des Régions, des Départements et des Communes de plus de 10 000 habitants ainsi que des établissements, entreprises ou organismes chargés de la gestion d'un service public (art. L. 2512-1 à L. 2512-5 C. travail).

Il n'existe pas de disposition particulière réglementant l'exercice du droit de grève au-dessous de 10 000 habitants. Les personnels ne sont donc tenus au respect d'aucune des dispositions du code du travail (quest. écr. AN n°105638 du 19 avr. 2011).

Garanties négociées de continuité du service public

Toutefois, 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 concernés par ces accords (art. 7-2 loi n°84-53 du 26 janv. 1984).

Il revient à l'autorité territoriale, le cas échéant, de prendre les mesures nécessaires pour éviter qu'il ne soit porté atteinte aux nécessités de l'ordre public (CE 9 juil. 1965 n°58778 et 58779). Les limitations à l'exercice du droit de grève sont strictement contrôlées par le juge administratif.

Constitue une limitation illégale à l'exercice du droit de grève, l'obligation faite à un agent de se déclarer gréviste 48 heures avant le début de la grève fixé dans le préavis et non 48 heures avant la date à laquelle il entend y participer (CE 6 juil. 2016 n°390031).

NEGOCIATIONS ET ACCORDS DANS CERTAINS SERVICES

Des négociations en vue de la signature d'un accord visant à assurer la continuité des services publics peuvent être engagées dans les collectivités territoriales et leurs établissements publics (art. 7-2 I loi n°84-53 du 26 janv. 1984).

LE DROIT DE GRÈVE

Elles sont organisées entre l'autorité territoriale et les organisations syndicales qui disposent d'au moins un siège dans les instances de participation des fonctionnaires (CAP, CT, CHSCT).

Ces négociations concernent un certain nombre de services, dans l'hypothèse où leur interruption, en cas de grève des agents publics participant directement à leur exécution, contreviendrait au respect de l'ordre public, notamment à la salubrité publique, ou aux besoins essentiels de leurs usagers.

Ces services sont les suivants :

- 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,
- restauration collective et scolaire.

Afin de garantir la continuité du service public, 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 (art. 7-2 I loi n°84-53 du 26 janv. 1984).

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 (art. 7-2 I loi n°84-53 du 26 janv. 1984).

PREAVIS

Toute grève doit être précédée d'un préavis, durant lequel les parties sont tenues de négocier. Le préavis doit respecter les conditions suivantes (art. L. 2512-2 C. travail) :

- il doit émaner d'une organisation syndicale représentative au niveau national, dans la catégorie professionnelle ou dans l'entreprise, l'organisme ou le service intéressé ;
- il doit préciser les motifs de la grève ;
- il doit parvenir à l'autorité territoriale cinq jours francs (sans compter donc le jour de dépôt du préavis) avant le déclenchement de la grève ;
- il doit indiquer le champ géographique, l'heure du début ainsi que la durée limitée ou non de la grève.

Si le préavis doit mentionner l'heure de début et de fin de l'arrêt de travail, les agents publics, seuls titulaires du droit de grève, ne sont pas tenus de cesser le travail pendant toute la durée indiquée par le préavis et sont libres de cesser ou reprendre le travail au moment qu'ils choisissent (CAA Lyon 10 juil. 2018 n°16LY04496).

Rappel: l'obligation de préavis s'applique uniquement dans les Régions, Départements et Communes de plus de 10 000 habitants, ainsi que dans les établissements, entreprises ou organismes chargés de la gestion d'un service public (quest. écr. AN n°105638 du 19 avr. 2011)

OBLIGATIONS DES GREVISTES

OBLIGATIONS PARTICULIÈRES PRÉVUES PAR UN ACCORD

Dans le cas où un préavis de grève a été déposé, les agents des services dont la continuité fait l'objet d'un accord informent l'autorité territoriale, ou la personne désignée par elle, de leur intention de participer à la grève, en vue de l'organisation du service public et de l'information des usagers (art. 7-2 II loi n°84-53 du 26 janv. 1984).

Cette information doit être transmise au plus tard 48 heures avant de participer à la grève, comprenant 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 en informe l'autorité territoriale au plus tard 24 heures avant l'heure prévue de sa participation afin que celle-ci puisse l'affecter.

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 de sa reprise afin que l'autorité puisse l'affecter (art. 7-2 II loi n°84-53 du 26 janv. 1984).

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.

Attention : 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 jusqu'à son terme (art. 7-2 III loi n°84-53 du 26 janv. 1984).

SANCTIONS DISCIPLINAIRES

Est passible d'une sanction disciplinaire 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, en méconnaissance des obligations auxquelles il est soumis (voir ci-dessus).

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 (art. 7-2 IV loi n°84-53 du 26 janv. 1984).

En outre, la grève n'autorise pas tous les comportements. Un fonctionnaire gréviste qui commet une faute peut faire l'objet de sanctions disciplinaires, notamment :

- s'il injurie un supérieur (CE 9 juil. 1965 n°58778 et 58779) ;
- s'il manque à l'obligation de réserve (CE 12 oct. 1956 Cochand).

CONSTATATION DU FAIT DE GRÈVE

Il appartient à l'administration d'établir le fait de grève imputé à l'agent. Dans certaines collectivités, c'est le chef de service qui dresse le relevé des agents grévistes, sur ordre de l'autorité territoriale.

ANALYSE DU CIG GRANDE COURONNE

DROIT DE GRÈVE DANS LA FONCTION PUBLIQUE TERRITORIALE

La loi crée les conditions dans lesquelles peut s'exercer la faculté de négocier un accord local pour la continuité du service public en cas de grève (art. 56, d'application immédiate)

Comme l'a précisé le Conseil Constitutionnel lors de son examen du texte, l'obligation de déclaration individuelle de grève ne saurait être étendue à l'ensemble des agents. Elle n'est opposable :

- qu'aux agents affectés dans des services qualifiés d'indispensables à la continuité du service public dans l'accord ou dans la délibération de la collectivité ;
- dès lors qu'ils participent directement à l'exécution des services publics concernés (Conseil constitutionnel n° 2019-790 DC du 1er août 2019).

Au vu de cette décision, il ressort que l'obligation de «déclaration individuelle de grève» ne s'applique que si a été engagée localement une négociation s'étant conclue par un accord ou une délibération. Il en va de même pour les autres aménagements apportés par la loi à l'exercice du droit de grève (cessation du travail dès la prise de service et durée minimum en cas de risque de désordre manifeste, sanctions).

Par ailleurs, selon la même décision du Conseil constitutionnel, 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* ».

Enfin, demeurent applicables les dispositions du code du travail relatives à l'exercice du droit de grève dans les services publics (État, Communes de plus de 10 000 habitants, Départements et Régions) concernant notamment le préavis et auxquelles la loi de transformation de la Fonction publique renvoie.

Ce que dit l'article 56 de la loi n°2019-828 du 6 août 2019 qui crée un article 7-2 dans la loi 84-53 du 26 janvier 1984 :

« Dans les collectivités territoriales et les établissements publics mentionnés à l'article 2 de la présente loi, l'autorité territoriale et les organisations syndicales qui disposent d'au moins un siège dans les instances au sein desquelles s'exerce la participation des fonctionnaires peuvent engager des négociations en vue de la signature d'un accord visant à assurer la

continuité des services publics de collecte et de traitement des déchets des ménages, de transport public de personnes, d'aide aux personnes âgées et handicapées, d'accueil des enfants de moins de trois ans, d'accueil périscolaire, de restauration collective et scolaire dont l'interruption en cas de grève des agents publics participant directement à leur exécution contreviendrait au respect de l'ordre public, notamment à la salubrité publique, ou aux besoins essentiels des usagers de ces services.

« L'accord détermine, afin de garantir la continuité du service public, 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.

« II.-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 des services mentionnés au I du présent article 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. 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 à l'article 226-13 du code pénal.

« L'agent qui a déclaré son intention de participer à la grève et qui renonce à y prendre part en informe l'autorité territoriale au plus tard vingt-quatre heures avant l'heure prévue de sa participation afin que celle-ci puisse l'affecter.

« L'agent qui participe à la grève et qui décide de reprendre son service en informe l'autorité territoriale au plus tard vingt-quatre heures avant l'heure de sa reprise afin que l'autorité puisse l'affecter.

« L'obligation d'information mentionnée aux deux alinéas précédents n'est pas requise lorsque la grève n'a pas lieu ou lorsque la reprise de service est consécutive à la fin de la grève.

« III.-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 jusqu'à son terme.

« IV. Est passible d'une sanction disciplinaire 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 aux II et III du présent article. 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. »



LA FSU TERRITORIALE

NOUVEAU GUIDE DES CARRIÈRES

de la fonction publique

TERRITORIALE

toutes les grilles indiciaires
calculez votre salaire
déroulements de carrières
fiches thématiques

Syndicalement VÔTRE
supplément au numéro 55 / décembre 2019

