



Le droit de grève dans la fonction publique

Les dernières grèves contre la réforme des retraites ont suscité de nombreuses interrogations sur l'exercice du droit de grève par les agents publics. Il nous a donc semblé important de faire un point sur les droits et obligations détenus par les agents publics grévistes.

Avant 1946, les fonctionnaires étaient privés du droit de grève⁽¹⁾. C'est le préambule de la Constitution de 1946, qui fait aujourd'hui partie de notre Constitution, qui reconnaît que « le droit de grève s'exerce dans le cadre des lois qui le réglementent ».

Ce droit a ensuite été accordé aux agents publics aussi bien par le Conseil d'Etat (*CE, 7 juillet 1950, Dehaene, n°01645*) que par le Conseil Constitutionnel (*décision du 25 juillet 1979*). Le statut général a repris la formulation suivante : « **les fonctionnaires exercent le droit de grève dans le cadre des lois qui le réglementent** » (*article 10 de la loi n°83-634 du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires modifiée*).

La grève se définit comme une cessation du travail concertée reposant sur un mouvement collectif en vue d'appuyer des revendications.

Ne sont donc pas considérées comme des grèves les ces-

sations de travail qui ne visent pas des revendications professionnelles⁽²⁾ ou celles qui se limitent à la tenue d'une réunion pendant les heures de service⁽³⁾.

Et certains types de grève sont interdites : les grèves ayant un motif politique⁽⁴⁾, les grèves tournantes lorsque les agents exercent leur droit de grève par roulement⁽⁵⁾, les grèves « sur le tas » ou l'occupation des locaux de travail⁽⁶⁾, les grèves du zèle qui paralysent l'activité de l'administration⁽⁷⁾ ou encore les grèves administratives lorsque les agents n'assument pas une partie de leurs tâches⁽⁸⁾.

En outre, une grève s'exerce dans le cadre des lois qui la réglementent. Ces lois sont peu nombreuses mais tendent, ces dernières années, à se multiplier avec l'instauration des services minimums⁽⁹⁾. Le juge administratif a en effet dû préciser les modalités d'exercice de ce droit constitutionnellement garanti en le conciliant avec la continuité du service public, autre principe constitutionnel⁽¹⁰⁾. Par conséquent, le droit de grève revêt un intérêt particulier dans la fonction publique (§1) et un examen de ses modalités (§2) et de ses conséquences d'exercice (§3)

⁽¹⁾ *CE, 7 août 1909, Winkell, n°37317.*

⁽²⁾ *CE, 1^{er} février 1963, Ministre des Armées contre Audibert.*

⁽³⁾ *CE, 18 janvier 1963, Perreur.*

⁽⁴⁾ *CE, 8 février 1961, Rousset.*

⁽⁵⁾ *article L2512-3 du code du travail.*

⁽⁶⁾ *CE, 11 février 1966, Legrand, n°65509.*

⁽⁷⁾ *CE, 21 septembre 1992, Office national des forêts, n°93289.*

⁽⁸⁾ *CE, 13 décembre 1991, Syndicat CFDT Interco Vendée et Audrain, n°80709 : des sapeurs pompiers refusaient des tâches d'entraînement, d'entretien et de contrôle.*

⁽⁹⁾ *Loi n°2007-1224 du 21 août 2007 sur le dialogue social et la continuité du service public dans les transports terrestres réguliers de voyageurs.*

⁽¹⁰⁾ *Consacré par le Conseil constitutionnel dans sa décision «droit de grève à la radio et à la télévision» du 25 juillet 1979.*





n'est pas inopportun.

I. Conciliation du droit de grève et de la continuité du service public : la possibilité pour l'employeur public de contraindre l'agent à travailler

L'exercice du droit de grève dans la fonction publique doit se concilier avec les exigences de la continuité du service public (CC, 25 juillet 1979, n°79-105).

Le législateur a d'abord prévu des dispositions interdisant purement et simplement le droit de grève à certains agents, comme par exemple, les policiers⁽¹¹⁾, les gardiens de prison⁽¹²⁾, les magistrats judiciaires⁽¹³⁾.

Dans d'autres hypothèses où il n'était pas possible d'interdire le droit de grève, le législateur l'a limité en instaurant un service minimum dans certaines activités comme la radio ou la télévision⁽¹⁴⁾ ou plus récemment dans les transports terrestres réguliers de voyageurs⁽¹⁵⁾ ou encore à l'école⁽¹⁶⁾.

En dehors de ces dispositifs, il existe dans la fonction publique de l'Etat et la fonction publique territoriale, deux autres possibilités pour limiter le droit de grève afin d'assurer la continuité du service public : la réquisition et la désignation.

1) La réquisition d'agents grévistes

La loi donne la possibilité au gouvernement de réquisitionner des agents grévistes dans le cas d'une atteinte suffisamment grave à la continuité du service public. La

décision doit être prise par décret. Ce pouvoir a été actionné en 1963 pour réquisitionner des agents de la sécurité aérienne en grève⁽¹⁷⁾.

Le préfet aussi dispose de ce pouvoir de réquisition. En application de l'article L2215-1 4° du code général des collectivités territoriales (CGCT), « en cas d'urgence, lorsque l'atteinte constatée ou prévisible au bon ordre, à la salubrité, à la tranquillité et à la sécurité publiques l'exige et que les moyens dont dispose le préfet ne permettent plus de poursuivre les objectifs pour lesquels il détient des pouvoirs de police, celui-ci peut, par arrêté motivé, pour toutes les communes du départe-

ment ou plusieurs ou une seule d'entre elles, réquisitionner tout bien ou service, **requérir toute personne nécessaire au fonctionnement de ce service** ou à l'usage de ce bien et prescrire toute mesure utile jusqu'à ce que l'atteinte à l'ordre public ait pris fin ou que les conditions de son maintien soient assurées». Un arrêté préfectoral doit fixer la nature des prestations requises, la durée de la mesure de réquisition ainsi que les modalités de son application.

Il s'agit de procédures très encadrées qui ne s'appliquent qu'en cas de crise. Plus souvent, les agents publics sont « désignés ».

L'idéal se serait de n'avoir aucun motif de faire grève...



⁽¹¹⁾ Loi n°48-1504 du 28 septembre 1948 portant statut spécial des personnels de police modifiée.

⁽¹²⁾ Ordonnance n°58-696 du 6 août 1958 relative au statut spécial des fonctionnaires des services déconcentrés de l'administration pénitentiaire modifiée.

⁽¹³⁾ Ordonnance n°58-1270 du 22 décembre 1958 portant loi organique relative au statut de la magistrature modifiée.

⁽¹⁴⁾ Loi n°86-1067 du 30 septembre 1986 relative à la liberté de communication modifiée.

⁽¹⁵⁾ Loi n°2007-1224 du 21 août 2007 sur le dialogue social et la continuité du service public dans les transports terrestres réguliers de voyageurs.

⁽¹⁶⁾ Loi n°2008-790 du 20 août 2008 instituant un droit d'accueil pour les élèves des écoles maternelles et élémentaires pendant le temps scolaire et cf. les articles «Le point sur le droit d'accueil des élèves en cas de grève», L'Hebdo Interco n°776 du 15 janvier 2009 (Emilie GERAUD) et «Service minimum d'accueil scolaire», L'Hebdo Interco n°778 du 5 février 2009 (Myriam BOUSSOUM).

⁽¹⁷⁾ CE, 9 février 1966, Fédération nationale de l'aviation civile, n°62467.

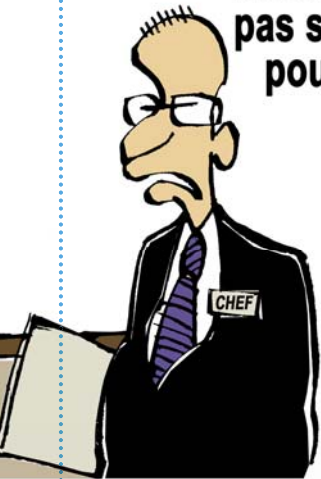




Le droit de grève dans la fonction publique

2) La désignation d'agents grévistes

Ne comptez pas sur moi pour ça.



Toujours afin d'assurer la continuité du service public, les chefs de service peuvent réglementer le droit de grève (CE, ass, 7 juillet 1950, *Dehaene*, n°01645 pour les ministres et CE, 9 juillet 1965, *Pouzenc*, n°58778 et 58779 pour les collectivités territoriales).

Pour garantir la continuité d'un service public considéré comme indispensable (par exemple, le greffe d'un tribunal⁽¹⁸⁾), les autorités administratives peuvent désigner le personnel. La désignation porte sur des emplois indispensables et par voie de conséquence, seulement sur les agents qui exercent les fonctions correspondantes. Le juge administratif vérifie strictement ces conditions⁽¹⁹⁾.

Les emplois donnant lieu à la restriction du droit de grève doivent être précisément désignés par un arrêté ministériel ou une décision de l'autorité territoriale. Cette désignation doit être motivée et notifiée aux agents concernés.

C'est donc la procédure de désignation qui est le plus fréquemment utilisée par les autorités administratives pour tenter de concilier le droit de grève et la continuité du service public.

Et dès lors que les agents sont désignés, ils doivent accomplir la totalité de leur service sinon ils encourent une

sanction disciplinaire.

II. Les restrictions affectant les modalités de l'exercice du droit de grève

L'exercice du droit de grève est régi par le code du travail (articles L 2512-1 à L 2512-5 du code du travail) qui impose notamment, à la différence avec le secteur privé, l'obligation d'un préavis de grève déposé par les organisations syndicales.

L'article L2512-2 du code du travail précise les modalités de dépôt du préavis de grève. Six conditions doivent être réunies pour exercer légalement le droit de grève.

1) « *Le préavis émane d'une organisation syndicale représentative au niveau national dans la catégorie professionnelle ou dans l'entreprise, l'organisme ou le service intéressé*⁽²⁰⁾ » : sont représentatives les organisations syndicales de fonctionnaires qui, dans la fonction publique où est organisée l'élection, sont légalement constituées depuis au moins deux ans à compter de la date de dépôt légal des statuts et satisfont aux critères de respect des valeurs républicaines et d'indépendance, ainsi que les organisations syndicales de fonctionnaires affiliées à une union de syndicats de fonctionnaires⁽²¹⁾.

2) « *Le préavis précise les motifs du recours à la grève* »⁽²²⁾ : il doit toujours s'agir de revendications professionnelles.

3) « *Le préavis doit parvenir cinq jours francs avant le déclenchement de la grève [...]* »⁽²³⁾ : le jour du dépôt et le jour de l'arrêt de travail ne comptent pas dans le calcul des cinq jours francs. Si le délai expire un samedi, dimanche ou jour férié, le délai est prorogé jusqu'au premier jour ouvrable suivant.

4) « [...] à l'autorité territoriale ou à la direction de l'éta-

⁽¹⁸⁾ CE, 21 décembre 1977, n°04713 *Syndicat national des cours et tribunaux*.

⁽¹⁹⁾ CE, 10 juin 1959, *Syndicat national des personnels des préfectures et sous-préfectures : le personnel des ateliers mécanographiques du ministère de l'intérieur n'exerce pas un service public indispensable*.

⁽²⁰⁾ Article L2512-2 alinéa 2 du code du travail.

⁽²¹⁾ Article 9 bis de la loi n°83-634 du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires modifiée.

⁽²²⁾ Article L2512-2 alinéa 3 du code du travail.

⁽²³⁾ Article L2512-2 alinéa 4 du code du travail.



Le décompte des heures de grève diffère dans les fonctions publiques d'Etat et Territoriale

blissement ou de l'organisme intéressé »⁽²⁴⁾:

- En cas de grève nationale, tout agent public souhaitant faire grève peut se prévaloir d'un préavis déposé par une organisation syndicale au niveau national. Il suffit que le préavis soit déposé auprès d'une autorité publique qualifiée sur le plan national (comme par exemple, le ministère du travail, de la solidarité et de la fonction publique et le ministère de l'intérieur, de l'outre mer et des collectivités territoriales pour que les agents de la fonction publique de l'Etat et de la fonction publique territoriale puissent se prévaloir du droit de grève sur l'ensemble du territoire).

Bien souvent c'est la Fédération Interco CFDT qui dépose le préavis auprès des ministères compétents. Il n'est donc pas nécessaire de déposer des préavis auprès de chaque collectivité ou de chaque ministère en cas de grève nationale⁽²⁵⁾.

- En cas de grève locale, les syndicats doivent déposer des préavis de grève auprès des autorités administratives compétentes.

5) « Le préavis mentionne le champ géographique et l'heure du début ainsi que la durée limitée ou non de la grève envisagée »⁽²⁶⁾: le code du travail précise que l'heure de cessation et celle de reprise du travail ne peuvent être différentes pour les diverses catégories ou pour les divers membres du personnel intéressé⁽²⁷⁾.

Ces dispositions ont été interprétées par le juge judiciaire et le juge administratif qui considèrent que la participation des agents à un mouvement de grève postérieurement à l'heure de départ fixée par le préavis est légale, dans la mesure où ils y prennent part à leur heure de prise de service⁽²⁸⁾.

⁽²⁴⁾ Article L2512-2 alinéa 4 du code du travail.

⁽²⁵⁾ CE, 16 janvier 1970, Hôpital rural de Grandvilliers contre Dame Poinard, n°73894 et réponse ministérielle du 13 mai 1991 n°39557.

⁽²⁶⁾ Article L2512-2 alinéa 4 du code du travail.

⁽²⁷⁾ Article L2512-3 du code du travail.

⁽²⁸⁾ Cass, soc., 8 décembre 2005, n°03-43934 et CE, 29 décembre 2006, n°286294.

⁽²⁹⁾ Article L2512-2 alinéa 5 du code du travail.



Le droit de grève dans la fonction publique

6) « Pendant la durée du préavis, les parties intéressées sont tenues de négocier »⁽²⁹⁾ : les organisations syndicales et les autorités administratives ont donc cinq jours pour tenter de trouver une solution et éviter la grève.

Si le préavis est une condition nécessaire de mise en œuvre de l'exercice du droit de grève, il ne lie pas le personnel qui n'a pas à se déclarer gréviste à l'avance.

III. Les conséquences de l'exercice du droit de grève

L'exercice du droit de grève par un agent public emporte des conséquences sur sa rémunération (1) et en cas de participation à une grève illégale, il peut se voir infliger une sanction disciplinaire (2).

1) La retenue sur rémunération

« Les fonctionnaires ont droit, après service fait, à une rémunération »⁽³⁰⁾. Il y a donc absence de service fait pendant toute la durée de participation à une grève⁽³¹⁾.

Dans la fonction publique de l'Etat, la règle du trentième indivisible s'applique (loi n°87-588 du 30 juillet 1987 portant diverses mesures d'ordre social modifiée et CC, 28 juillet 1987, n°87-230DC). Quel que soit la durée de la grève, la retenue est égale à un trentième du traitement mensuel⁽³²⁾. Ainsi par exemple, si la grève dure 24 heures et que l'agent fait grève 3H30 pour se rendre à la manifestation, il se verra retenir 1/30^{ème} de son traitement mensuel.

Dans la fonction publique territoriale, la retenue sur rémunération est proportionnée à la durée d'interruption du service fait (CE, 27 avril 1994, SDIS Haute Garonne, n°146119 et CAA Nancy, 31 mai 2001, n°97NC00480). Les retenues sont donc les suivantes :

1/151,67^{ème} de la rémunération pour une heure de grève, 3/151,67^{ème} pour trois heures de grève...

Le juge administratif considère que lorsque la période de grève comporte des jours fériés ou chômés (samedi, dimanche) et même si l'agent public n'est pas de service, la retenue sur rémunération porte sur l'ensemble des jours compris dans cette période⁽³³⁾. C'est pourquoi, il est fortement recommandé aux organisations syndicales de déposer des préavis ne comprenant pas les samedis, dimanches et jours fériés, pour éviter une retenue sur rémunération des agents publics ces jours là.

Par ailleurs aucune mention de la participation à une grève d'un agent public ne doit être portée sur son bulletin de salaire⁽³⁴⁾. Et pour un agent en décharge totale d'activité de service ou mis à disposition auprès d'une organisation syndicale, la retenue sur traitement pour fait de grève est illégale⁽³⁵⁾.

2) La discipline

Le principe est que la participation à une grève régulièrement déclenchée ne peut entraîner aucune sanction disciplinaire⁽³⁶⁾. Toutefois, dès lors que l'agent public commet une faute lors de l'exercice de son droit de grève, il est passible de sanctions dans le respect de la procédure disciplinaire⁽³⁷⁾ (comme par exemple les agents publics qui utilisent sans autorisation du matériel appartenant à l'administration).

Cette rubrique n'a que la modeste ambition de t'informer brièvement sur les règles qui te sont applicables dans l'exercice de tes fonctions sur une thématique donnée, tu peux bien sûr avoir besoin de plus de précisions et, pour cela, tu peux contacter ton syndicat.

L'équipe juridique fédérale

⁽³⁰⁾ Article 20 de la loi n°83-634 portant droits et obligations des fonctionnaires modifiée.

⁽³¹⁾ CE, 21 avril 1994, SDIS Haute Garonne, n°146119.

⁽³²⁾ CAA Bordeaux, 7 décembre 2000, N°96BX30269.

⁽³³⁾ CE, 19 mars 1971, Ministère des PTT contre Dame Cuquel, n°78802 et CE, 7 juillet 1978, Omont, n°03918.

⁽³⁴⁾ Article R3243-4 du code du travail.

⁽³⁵⁾ TA Paris, 7 mai 1997, M. P. Pieznawski, n°9214886-5.

⁽³⁶⁾ CE, 26 juin 1996, n°135098 et 139935.

⁽³⁷⁾ Article L2512-4 du code du travail.